

número **26** *Boletín* **ieeee**

3
ie

2022

abril/junio



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>

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2022

NIPO 083-22-122-5 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: julio de 2022

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

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

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.

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

abril/junio
2022

Análisis

- 9 *Fronteras de la materia prima digital. David Ramírez Morán*
- 25 *Geopolítica de la energía en el Magreb. Auge y declive de dos potencias energéticas. Los casos de Argelia y Libia (reedición). Ignacio Fuente Cobo*
- 88 *El conflicto de Ucrania, ¿la gran diáspora del siglo XXI en Europa? Rocío de los Reyes Ramírez*
- 106 *Crisis de Ucrania: ¿Nueva Guerra Fría o solución «Cubana»? (reedición). Pedro Sánchez Herráez*
- 124 *El Sahel después de la Operación Barkhane. Situación de seguridad y perspectivas de futuro. Ignacio Fuente Cobo*
- 142 *El Ártico como espacio de conflicto geopolítico (reedición). Federico Aznar Fernández-Montesinos*
- 171 *Conflicto en Tigray (Etiopía): ¿Posible «efecto dominó»? Juan Alberto Mora Tebas*
- 201 *Guerra en Ucrania, un puñetazo sobre el tablero internacional. Francisco José Dacoba Cerviño*
- 212 *Un nuevo paso hacia una pesadilla nuclear en Europa. José Ignacio Castro Torres*
- 229 *De Ucrania a Taiwán: aprender a vivir en un mundo peor. José Pardo de Santayana*
- 244 *Siglo XXI... ¿y el Sahel yendo hacia la Edad Media? Pedro Sánchez Herráez*
- 263 *El conflicto del Transdniéster: ¿camino de una solución? (reedición). Francisco J. Ruiz González*
- 274 *Los equilibrios de la política exterior turca y la guerra de Ucrania. Felipe Sánchez Tapia*
- 294 *¿Es Volodímir Zelenski el héroe necesario o no? Andrés González Martín*
- 311 *Las tierras raras, una pieza clave en el puzle de la energía (reedición). Ricardo Prego Reboredo*
- 374 *El hambre provocada deliberadamente como arma de guerra. Blanca Palacian de Inza*
- 390 *El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable (reedición). José Pardo de Santayana*

- 420 *Estados Unidos y Latinoamérica. Los dilemas del siglo XXI. Federico Aznar Fernández-Montesinos y Fernando Villena Sánchez*
- 454 *Ciberseguridad en la India: bilateralidad y transformación. Javier Fernández Aparicio*
- 469 *Elecciones en Líbano. José María Ferré de la Peña*
- 477 *Libia: ¿una espoleta activa en un Mediterráneo inestable? (reedición). Pedro Sánchez Herráez*
- 507 *La metanoia finlandesa y la OTAN. Andrés González Martín*
- 522 *No habrá paz para los hijos de Abraham. Identidades religiosas y conflictos en Oriente Medio (reedición). Oscar Garrido Guijarro*
- 552 *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más? José Luis Pontijas Calderón*
- 574 *El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor. Rocío de los Reyes Ramírez*
- 593 *Yemen: un conflicto de opciones difíciles y soluciones imposibles (reedición). José Ignacio Castro Torres*
- 625 *La guerra de Ucrania: más tensión al sistema alimentario mundial y riesgo de revueltas sociales. Mar Hidalgo García*
- 644 *En el bicentenario del Museo del Prado. Humanismo y seguridad: reflexiones sobre estrategia y geopolítica a través del arte (reedición). Federico Aznar Fernández-Montesinos*
- 680 *Guerra y «bibliocidio»: la destrucción y censura de colecciones en Rusia y Ucrania. Javier Fernández Aparicio*
- 697 *China y África, un maridaje geopolítico que funciona. Óscar Garrido Guijarro*

Opinión

- 738 *Dos años de pandemia. La recuperación divergente. Belinda Romero Pedraz*
- 753 *¿Comprendemos la desinformación?: Rusia y la evolución de las medidas activas. Francisco Marín Gutiérrez*
- 774 *La densa sombra de Múnich. Una interpretación retrospectiva y prospectiva de la crisis de Ucrania. Fernando Prieto Arellano*
- 793 *¿Cómo afectan a los intereses de la UE el despliegue de empresas de seguridad privadas en África? Dmitri Amirov Belova*
- 807 *La estrategia de las Tres Guerras: la Guerra Política con características chinas dentro de la Gran Estrategia de la República Popular de China. David García Cantalapiedra*
- 823 *El yihad urbano: un método de combate globalizado. M^a Dolores Calvente Moreno*
- 836 *La ambición territorial de la amenaza terrorista. Gabriela Sánchez de la Cuesta Sánchez de Ibargüen*
- 854 *El ciberespacio en la guerra de Ucrania. Enrique Cubeiro Cabello*
- 868 *Ucrania y el ejército ruso: primeras impresiones. Carlos Javier Frías Sánchez*
- 882 *La zona gris: una aproximación conceptual desde las FAS. Luis A. Hernández-García*
- 897 *Las bases de Rota y Morón y su relevancia estratégica para España. Mario Guillamó Román. Rocío Vales Calderón y Guillem Colom Piella*
- 918 *La relación de Rusia con Irán en el contexto geopolítico del siglo XXI. María Ballesteros Miguel*
- 934 *La solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión Europea. Luis V. Pérez Gil*
- 946 *El papel de América Latina en el One Belt One Road de China. Inés Gaviria Sastre*
- 961 *Perspectivas geoestratégicas de la Unión Europea con relación a los EE. UU., China y Rusia. Christian Blasco López*
- 973 *El Indo-Pacífico. Un juego en evolución. David Cuesta Vallina*

- 987 *Megalópolis y el urbanismo en el siglo XXI: superpoblación y cambio climático. El ejemplo del gigante del Nilo. Antonio Poncela Sacho*
- 1003 *Tecnología, inteligencia artificial y la desestabilización de la hegemonía global: China y Estados Unidos ante su dominio. Miguel Ángel Melián Negrín*
- 1026 *Las otras guerras del conflicto en Ucrania: las luchas internas en Kiev y Moscú. Xavier Servitja Roca*
- 1042 *La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: «disuasión integrada» una opción estratégica o «buzzword». Enrique Fojón Lagoa*
- 1053 *El debate sobre el presupuesto de Defensa. La asignatura pendiente. José María Santé Abal*
- 1069 *La geopolítica de la energía renovable y de las materias primas críticas. El caso de la Unión Europea: liderazgo global y nuevas dependencias. María Escrivá Bernabé*
- 1083 *Medios de comunicación en la guerra de Ucrania, voces y certeza frente al silencio y la desinformación. David Corral Hernández*
- 1099 *Taiwán no es Ucrania: la invasión de Formosa no es hoy más factible que ayer. Ignacio M. García-Galán*
- 1119 *La participación dual de América del Norte en la crisis migratoria del Triángulo Norte. Fernanda Domínguez Echeverría*
- 1138 *¿Quién es un terrorista? Un análisis sobre los diferentes sistemas de enlistamiento terrorista y sus implicaciones geopolíticas. Isabel Barquín González-Sicilia*
- 1154 *El litio, mineral clave para la Unión Europea y el mundo. Alberto Cique Beltrán*
- 1172 *La UE y sus amistades «energéticamente» peligrosas. Del gas ruso a las energías renovables chinas. Juan Manuel Chomón Pérez*
- 1191 *La política doméstica y exterior de Mongolia en el contexto del acercamiento sino-ruso. Sofiya Hapchyn*
- 1206 *El oro venezolano: entre la criminalidad, las guerrillas y la corrupción. María Camila Romero Quiñones*
- 1220 *El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: consecuencias para el planeamiento y conducción de las operaciones militares de la Unión Europea. Jesús Serrano del Río*
- 1233 *La nueva política exterior israelí, ¿hacia un reposicionamiento global? Iván León León*
- 1245 *Análisis del faccionalismo en el Partido Comunista de China. Ander Sierra Ortiz*
- 1257 *Guerra económica contra Rusia. Belinda Romero Pedraz*
- 1270 *La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial. Anastasia Herranz Lespagnol y Alba Vega Tapia*
- 1291 *¿Está Alemania descuidando sus Fuerzas Armadas? Michael Österle*
- 1306 *El Sahel: ¿el nuevo edén para las conexiones entre piratas, terroristas y crimen organizado? Andrea García Marcos*
- 1321 *La rivalidad geoestratégica entre India y China en el océano Índico. Adrián Veiguela Meignen*
- 1337 *La guerra privatizada: ¿futuro de la competición entre grandes potencias? Alejandro Sánchez Díaz*
- 1352 *Operaciones de influencia vs. desinformación: diferencias y puntos de conexión. Manuel R. Torres Soriano*
- 1368 *Un nuevo sistema monetario y financiero internacional: Bretton Woods III. Ramón Casilda Béjar*
- 1388 *La aplicación de la economía circular en el sector de la defensa. Raquel Lozano Gómez*
- 1405 *Diez años de dirigencia de Kim Jong Un (2011-2021): claves para la supervivencia y consolidación del régimen. Xavier Boltaina Bosch*
- 1446 *Filipinas, un país en busca de su futuro. Isidre Ambrós*

Marco

- 1464 *Hacia el quinto paradigma de la estrategia. José María Seijo Casal*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

ANÁLISIS
PÚBLICO



Documentos

ANÁLISIS

Documentos ANÁLISIS

- 9 *Fronteras de la materia prima digital. David Ramírez Morán*
- 25 *Geopolítica de la energía en el Magreb. Auge y declive de dos potencias energéticas. Los casos de Argelia y Libia (reedición). Ignacio Fuente Cobo*
- 88 *El conflicto de Ucrania, ¿la gran diáspora del siglo XXI en Europa? Rocío de los Reyes Ramírez*
- 106 *Crisis de Ucrania: ¿Nueva Guerra Fría o solución «Cubana»? (reedición). Pedro Sánchez Herráez*
- 124 *El Sahel después de la Operación Barkhane. Situación de seguridad y perspectivas de futuro. Ignacio Fuente Cobo*
- 142 *El Ártico como espacio de conflicto geopolítico (reedición). Federico Aznar Fernández-Montesinos*
- 171 *Conflicto en Tigray (Etiopía): ¿Posible «efecto dominó»? Juan Alberto Mora Tebas*
- 201 *Guerra en Ucrania, un puñetazo sobre el tablero internacional. Francisco José Dacoba Cerviño*
- 212 *Un nuevo paso hacia una pesadilla nuclear en Europa. José Ignacio Castro Torres*
- 229 *De Ucrania a Taiwán: aprender a vivir en un mundo peor. José Pardo de Santayana*
- 244 *Siglo XXI... ¿y el Sahel yendo hacia la Edad Media? Pedro Sánchez Herráez*
- 263 *El conflicto del Transdniéster: ¿camino de una solución? (reedición). Francisco J. Ruiz González*
- 274 *Los equilibrios de la política exterior turca y la guerra de Ucrania. Felipe Sánchez Tapia*
- 294 *¿Es Volodímir Zelenski el héroe necesario o no? Andrés González Martín*
- 311 *Las tierras raras, una pieza clave en el puzle de la energía (reedición). Ricardo Prego Reboredo*
- 374 *El hambre provocada deliberadamente como arma de guerra. Blanca Palacian de Inza*
- 390 *El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable (reedición). José Pardo de Santayana*
- 420 *Estados Unidos y Latinoamérica. Los dilemas del siglo XXI. Federico Aznar Fernández-Montesinos y Fernando Villena Sánchez*

- 454 *Ciberseguridad en la India: bilateralidad y transformación.* Javier Fernández Aparicio
- 469 *Elecciones en Líbano.* José María Ferré de la Peña
- 477 *Libia: ¿una espoleta activa en un Mediterráneo inestable? (reedición).* Pedro Sánchez Herráez
- 507 *La metanoia finlandesa y la OTAN.* Andrés González Martín
- 522 *No habrá paz para los hijos de Abraham. Identidades religiosas y conflictos en Oriente Medio (reedición).* Oscar Garrido Guijarro
- 552 *Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?* José Luis Pontijas Calderón
- 574 *El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor.* Rocío de los Reyes Ramírez
- 593 *Yemen: un conflicto de opciones difíciles y soluciones imposibles (reedición).* José Ignacio Castro Torres
- 625 *La guerra de Ucrania: más tensión al sistema alimentario mundial y riesgo de revueltas sociales.* Mar Hidalgo García
- 644 *En el bicentenario del Museo del Prado. Humanismo y seguridad: reflexiones sobre estrategia y geopolítica a través del arte (reedición).* Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 680 *Guerra y «bibliocidio»: la destrucción y censura de colecciones en Rusia y Ucrania.* Javier Fernández Aparicio
- 697 *China y África, un maridaje geopolítico que funciona.* Óscar Garrido Guijarro

19/2022

marzo de 2022

David Ramírez Morán

Fronteras de la materia prima
digital

Fronteras de la materia prima digital

Resumen:

Una de las principales materias primas de la revolución 4.0 son los datos. Su obtención es una actividad compleja que se está realizando por diversos procedimientos desde la captura directa a la instrumentalización de otros servicios para conseguir datos adicionales. Tampoco puede olvidarse que existen técnicas que permiten obtener datos de forma ilegítima y que esta falta de legitimidad puede ser el resultado de distintas cuestiones como son la violación de la privacidad personal, el incumplimiento de la legislación sobre protección y tratamiento de datos, la violación de las medidas de protección de la información o de operaciones de espionaje dirigidas incluso por Estados.

Los datos de los ciudadanos son requeridos por los nuevos modelos de negocio que la revolución industrial 4.0 está generando. Disponer de los datos puede resultar imprescindible para conseguir la productividad con la que asegurar la prosperidad de los Estados. Por este motivo, la gestión de los datos alcanza una naturaleza estratégica que puede afectar a los intereses nacionales, más allá de cuestiones tan importantes como los derechos de los ciudadanos a la privacidad. Las fronteras al uso de los datos surgen de forma natural debido a las distintas regulaciones existentes así como a las diferencias existentes entre los principios que rigen las sociedades.

Palabras clave:

Privacidad, protección de datos, intereses económicos, ética.

***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.

Borders for the digital raw materials

Abstract:

Data is one of the main raw materials for the 4.0 industrial revolution. Its extraction is a complex activity that is being done through different procedures, from direct capture to the instrumentation of other services to obtain additional data. It should not be forgotten that techniques exist to obtain data illegally and that this lack of legitimacy arises from different questions such as the violation of personal privacy, the lack of compliance of the protection and processing of data, the violation of the information protection measures or spying operations driven even by States.

Citizens' data, both of those belonging to a State or of foreign citizens, are required by the new business models that the 4.0 industrial revolution is generating. Having the data may result a requirement to achieve the productivity that ensures the prosperity of a State. For this reason, the management of data reaches a strategic nature that may affect national interests, beyond matters as important as the rights of citizens for privacy.

The borders to the use of data arise in a natural way as a result of the different existing regulations as well as the existing differences between the principles that drive the societies.

Keywords:

Privacy, data protection, economic interest, ethics.

Introducción

La materia prima necesaria para el desarrollo de productos digitales son los datos. Sin ellos no existe posibilidad alguna de alcanzar los beneficios que la transformación digital puede aportar a la sociedad. Los datos se están generando continuamente y se están refinando para que resulten de utilidad en la optimización de los procesos productivos y en el desarrollo de nuevos modelos de relación y negocio.

El paso inicial para que un dato pueda utilizarse en etapas posteriores de la cadena es su captación y digitalización. A partir de ese momento, si el proceso se ha realizado correctamente en términos de precisión y calidad, se habrá convertido de un elemento de información que, si bien puede ser simple o poco significativo de por sí, resulta imprescindible para que los complejos sistemas de tratamiento y utilización de la información puedan realizar su función y resultar de utilidad.

Obtener datos requiere, por un lado, un sensor, un elemento que genere ese dato en un formato que posteriormente pueda ser procesado; y, por otro lado, un sistema encargado de la recopilación de esos datos para ponerlos a disposición de los encargados de su procesado. En el caso de datos industriales o científicos, son los profesionales los encargados de dotarse de estos dos elementos para llevar a cabo su labor. Sin embargo, con los datos fruto de la actividad de las personas, donde actualmente recae el mayor interés por parte de organizaciones públicas y privadas, la solución no es tan sencilla. Por defecto, los datos no surgen por arte de birlibirloque, perfectamente ordenados y validados en bases de datos accesibles fácilmente para su tratamiento.

La combinación de Internet, los servicios digitales y los teléfonos móviles han dado respuesta a este problema proporcionando un sensor, que es el teléfono, una forma de recopilar los datos mediante Internet y unos sistemas que los reciben y almacenan cuando se hace uso de los servicios digitales disponibles a través de Internet. Esta aproximación proporciona una infraestructura, los medios materiales que hacen posible la recopilación de datos para su tratamiento posterior, aunque falta aún otra parte importante.

Para que la infraestructura sea útil, es necesario que las fuentes de datos, las menas, las personas, las utilicen; y es aquí donde la generalización del uso de los móviles e Internet y la aparición de más y más servicios digitales que facilitan el día a día de las personas toman importancia. Cada vez que se usa uno de estos servicios se están

generando datos, algunos más relevantes y otros menos en función de en qué esté interesado el prestador del servicio que los recopila.

Para prestar un servicio hay un conjunto de datos que resultan imprescindibles para el correcto funcionamiento técnico del servicio, como son el producto deseado, la información requerida para producirlo —como pudiera ser el modelo de producto solicitado, la localización actual o el origen y destino de un desplazamiento— los elementos de autorización necesarios para poder controlar el acceso a los servicios, los datos técnicos imprescindibles para llevar a cabo la comunicación, como la dirección IP del dispositivo y, opcionalmente, cierta información del dispositivo utilizado con objeto de proporcionar la mejor experiencia de usuario posible.

De todos estos datos imprescindibles, el prestador del servicio solo requeriría almacenar durante cierto tiempo algún modo de identificar el usuario y el servicio adquirido con fines de facturación. Por motivos de seguridad, la legislación impone requerimientos adicionales a la información que debe almacenarse de cada una de estas transacciones, requiriendo que los metadatos de la comunicación sean almacenados con fines de investigación ante posibles delitos. Son los operadores de comunicaciones los que detentan esta responsabilidad.

Hasta aquí se describe un modelo de negocio viable que, salvo por la digitalización, se lleva realizando desde que apareció el comercio de bienes y servicios en el mundo: un cliente requería el servicio, pagaba por él y finalizaba la relación entre ambas partes.

Desde finales del siglo XVIII hasta la actualidad, se produce una revolución de este modelo. La competencia hace que el cliente pueda elegir a qué proveedor recurrir y es necesario desarrollar estrategias que inciten al cliente a decantarse por uno u otro. En paralelo, la mejora de la calidad de vida hace que se soliciten productos mucho más allá de la mera subsistencia, cuyo mercado puede ampliarse mediante campañas que generen deseo. Ambos factores hacen que la publicidad aparezca como una nueva herramienta capaz de generar valor y dar lugar a un nuevo modelo de negocio. Durante el siglo XX, la publicidad ha sido una importante fuente de financiación de los medios de comunicación basada en una relación unidireccional. No se disponía de retroalimentación de los efectos más allá de observar la variación en el volumen de negocio generado. Además, la capacidad de personalizarla para hacer llegar el mensaje a las personas objetivo era muy limitada.

Con la llegada de las comunicaciones personales en primer lugar y con la explosión de Internet posterior es posible dirigirse específicamente a una persona y se produce una transformación total. La comunicación se puede hacer de forma individual, lo que requiere un mayor uso de recursos para contactar persona a persona frente a la publicación de un mero anuncio en un periódico, una cadena de radio o de televisión. Por eso es también necesario disponer de algún tipo de filtro que permita optimizar los recursos disponibles para dedicarlos a aquellos perfiles más proclives a convertirse en clientes. Surge la necesidad de contar con los datos de las personas y aparecen nuevos negocios que proporcionan lo que un proveedor de servicios necesita: colectivos segmentados por edad, características, intereses, etc. a los que dirigir las campañas.

Para segmentar a la población son necesarios sus datos y para ciertos negocios resulta relativamente sencillo contar con ellos tan pronto como haya existido una relación comercial previa. Sin embargo, para otros negocios o para hacer nuevos clientes, no existe solución hasta la aparición de estos negocios. Pero ¿cómo acceden a esta información? La llegada de la web 2.0 fue otra revolución. Los usuarios empezaban a generar contenidos y se generalizaba tanto el requerimiento de identificarse los usuarios como la generalización de técnicas para identificar a cada usuario individual.

En la actualidad, se está produciendo una evolución en Internet en la que los flujos de datos se dan la vuelta y es el proveedor el que recibe más información que el usuario. Con estos datos es con los que se están alimentando las nuevas tecnologías de aprendizaje máquina y de inteligencia artificial que regirán el futuro de la humanidad como preconizan los principales expertos de muchos sectores.

Perfilar y asociar información

Una de las medidas que permite incrementar la calidad de los datos para su tratamiento posterior es la clasificación. Toda información puede ser objeto de infinidad de clasificaciones diferentes y una de ellas es conseguir atribuir la información a una persona particular. A partir de información correctamente asociada a una persona es posible generar un perfil que defina los intereses, prácticas y costumbres de esa persona. Sin embargo, los riesgos que esta práctica conlleva saltan a la luz rápidamente cuando se consideran las posibles informaciones que se podrían extraer de los datos recopilados del uso de Internet de ese usuario. Cuestiones como salud, ideología política, datos

laborales... podrían extraerse de datos como las páginas web visitadas. A estos efectos se han desarrollado diversas técnicas que permiten tanto identificar el perfil al que asociar una información como trazar interacciones en distintas páginas web por parte de un mismo usuario.

Las cookies han sido, durante años, una de las principales herramientas para el rastreo de las acciones de los usuarios individuales a través de Internet. Consisten en dejar almacenado en el ordenador del usuario un pequeño paquete de información que posteriormente será leída al acceder a otras páginas web.

Para individualizar la información recabada de un dispositivo existen numerosas técnicas que permiten identificar unívocamente el dispositivo desde el que accede un usuario a una página web incluso aunque no haya proporcionado información como un nombre de usuario. Se denominan técnicas de *fingerprinting*¹ y consisten en implantar en las páginas web fragmentos de código con los que se recaba información sobre el tipo de tarjeta gráfica, las fuentes instaladas, las extensiones del navegador, el idioma configurado... Uno de los actores que más está dando visibilidad a las posibilidades de identificación y seguimiento de los usuarios es la Electronic Frontier Foundation² que permite realizar pruebas sobre la correcta configuración de los dispositivos para evitar estas técnicas de recopilación de información y perfilado de los usuarios.

Los servicios en línea requieren identificación previa incluso en las versiones gratuitas. El prestador quiere saber quién utiliza el servicio y cuándo lo utiliza. Esto permite el perfilado de los usuarios, lo que hace, de acuerdo con la normativa, que la información intercambiada en la prestación de ese servicio también tenga naturaleza de información personal. Las versiones gratuitas, especialmente en las aplicaciones para teléfonos móviles, constituyen también una herramienta para hacer llegar publicidad al usuario.

Cada vez son más las empresas y organizaciones que desarrollan aplicaciones propias para que sus usuarios y clientes se relacionen con ellas frente a la solución previa que consistía principalmente en la presencia en Internet. Estas aplicaciones cada vez proporcionan más funcionalidades y, paralelamente, requieren más permisos de acceso a la información de los terminales en los que se ejecutan. Información como la ubicación,

¹ Disponible en: <https://fingerprintjs.com/blog/browser-fingerprinting-techniques/>

² Disponible en: <https://www.eff.org/>

obtenida tanto de los sensores específicos como por medios indirectos de redes Wi-Fi visibles puede geolocalizar con precisión la ubicación del usuario.

En la actualidad, sobre todo en los países más desarrollados, el número de teléfono es prácticamente equivalente a una identificación personal de un ciudadano salvo los dispositivos utilizados con fines profesionales exclusivamente. El uso o remisión de este dato, en caso de tratarse de un dispositivo personal y no profesional, ya da lugar a que todos los datos intercambiados por la aplicación se consideren datos personales.

Ante los riesgos de suplantación, se están implantando mayores medidas de seguridad, como el segundo factor de autenticación que, en paralelo a permitir proporcionar los servicios con mayor seguridad, también supone una vía de fuga de información. Para el funcionamiento de estas herramientas se requiere información personal como, por ejemplo, el número de teléfono del usuario o su correo electrónico para recibir un código con el que reconfirmar que es el usuario el que está intentando acceder legítimamente a la aplicación. En otros casos lo que se solicita es la instalación de una aplicación específica en el dispositivo que generará claves con las que poder acceder. Esta aplicación puede requerir acceder a Internet, por lo que estaría remitiendo información sobre la dirección IP del usuario, además de que en muchos casos se desarrolla con permisos que pueden ir mucho más allá de la generación de una clave adicional para el acceso. Se pueden incluir funcionalidades como la geolocalización, que contribuye a la seguridad al atajar accesos del mismo usuario desde lugares muy distantes, pero que suponen una posible vía de obtención de datos para los prestadores del servicio sin más que registrar estas localizaciones.

Nuevamente es la seguridad el argumento esgrimido para su implantación, apelando al control de la edad de los usuarios para que no accedan a contenidos inadecuados por ejemplo en páginas de visualización de vídeos. A cambio, una plataforma de este tipo va a disponer de un historial de todos los vídeos que ese usuario ha visualizado.

Los correos electrónicos ya no son tan inocentes y todos los enlaces, generalmente remitidos por servicios que facilitan la distribución masiva, también constituyen un mecanismo de identificación de a quién ha llegado el mensaje, si ha pulsado los enlaces, etc. Para ello se envía un enlace distinto a cada usuario al que se ha remitido la información mientras que en el servidor se puede determinar qué usuario ha accedido a la información sin más que leer la información de la dirección URL requerida al pulsar el

usuario sobre el enlace. De similar manera, los correos electrónicos ya no son meros textos sin formato, sino páginas html completas. Esto permite incluir fuentes e imágenes cuya descarga del servidor se puede tanto registrar como individualizar para determinar quién y cuándo se ha leído un correo electrónico de no tomar medidas para evitarlo.

Una página web moderna tiene múltiples funcionalidades en las que, para su implementación, puede recurrirse a utilizar servicios en línea directamente integrados en la página que proporcionan otros proveedores. Elementos como cajas de búsqueda que utilizan buscadores tradicionales pero circunscritos a esa página web, herramientas de elaboración de estadísticas de visitas, utilización de fuentes individualizadas, servicios de distribución de contenidos que aceleran la navegación, etc. permiten facilitar la creación de la página recurriendo a soluciones ya desarrolladas. Como contrapartida, en la mayor parte de los casos es necesario recurrir a cargar código directamente de los servidores de estos proveedores. De esta forma, los proveedores van a obtener datos del usuario de la página web como la página web a la que están accediendo estadísticas sobre el tiempo que el usuario ha pasado en ella, incluso visualizaciones de la interacción del usuario con la página...

En general, toda interacción realizada actualmente en Internet está siendo registrada por uno o más proveedores que pueden hacer uso de la información. Por supuesto, el proveedor del servicio que estamos usando recibe la información. Sin embargo, quizá no resulte tan evidente que todos los otros proveedores de los que se descarga información para el funcionamiento de la página también van a recibir información sobre ese acceso.

No hay que olvidar que una *app* instalada en un dispositivo móvil es equivalente a una aplicación web que puede incorporar funcionalidades adicionales no permitidas en páginas web gracias a que está instalada en el dispositivo y a la que el usuario ha otorgado confianza al instalarla. Por lo tanto, el proveedor de la *app* tendrá acceso a mucha más información del usuario si así se lo ha permitido este, como pudiera ser acceso a los contenidos del dispositivo, un mayor control sobre funcionalidades como llamadas o envío y recepción de mensajes...

El paso más allá

Cuando una tercera persona desea acceder sin autorización del usuario a unos datos protegidos por los mecanismos de identificación es necesario aplicar técnicas de *cracking*³. Se trata de utilizar técnicas que evadan las medidas de protección para acceder a esa información protegida.

Estas herramientas se caracterizan por proporcionar un mecanismo que permite tomar el control total sobre los dispositivos en los que se consigue instalar. Para ello, aprovecha vulnerabilidades, fallos de funcionamiento del software de los dispositivos objetivo y consigue instalar programas que capturan la información del dispositivo y la remiten a las infraestructuras de almacenamiento y control que les dan soporte desplegadas en Internet. No solo se puede acceder a la información ya existente en el dispositivo como fotografías, correos electrónicos o listas de llamadas, sino que también es posible instalar, ejecutar, eliminar o modificar aplicaciones.

Mediante estas herramientas se pueden obtener contraseñas, acceder al micrófono o la cámara y remitir los audios y vídeos grabados, obtener los datos de múltiple factor de autenticación para acceder o hacer operaciones en servicios online... En pocas palabras, se pueden llevar a cabo todas las acciones que pueden realizar el propietario del teléfono, e incluso más, sin su conocimiento.

Se trata de herramientas muy complejas que se enfrentan a unos dispositivos cada vez más seguros. La vulnerabilidad que permite la instalación de la herramienta, que para hacerlo se requiera la mínima intervención del usuario —a veces basta con acceder a una página web en un navegador—, la infraestructura que da soporte en Internet a la herramienta, el sigilo con el que envía los datos recabados y el soporte necesario para que la herramienta siga realizando su función, incluso tras ser detectados y arreglados los fallos que permitieron su instalación, constituyen el valor conseguido con el desarrollo de estas herramientas. Dos ejemplos de herramientas utilizadas con estos fines son Xkeyscore, mencionada en las filtraciones de Edward Snowden y que fue utilizada para

³ Las acciones de cracking son aquellas que permiten llevar a cabo actividades no autorizadas en un sistema informático por parte de una tercera persona explotando vulnerabilidades detectadas o utilizando las credenciales obtenidas por medios ilícitos. Cabe resaltar la diferencia de este término con el *hacking*, que consiste en aprovechar las características de los sistemas informáticos para realizar o facilitar la realización de una labor mediante medios informáticos.

acceder al teléfono móvil de la canciller alemana Ángela Merkel⁴ y hasta 125 altos cargos más de su Gobierno, y la herramienta Pegasus, desarrollada por la empresa NSO de origen israelí.

Las potentes capacidades que proporciona la herramienta Pegasus, por ejemplo, suponen un riesgo para la privacidad de cualquier persona, lo que podría cuestionar el desarrollo de este tipo de tecnologías. Sin embargo, en el caso de la empresa NSO, se destaca en su página web⁵ «NSO creates technology that helps government agencies prevent and investigate terrorism and crime to save thousands of lives around the globe». De acuerdo con esta afirmación, solamente proporciona su tecnología a agencias gubernamentales por lo que asumen que el uso que de ellas se hará estará sujeto al respeto de la ley.

Sin embargo, Pegasus ha sido frecuentemente citada en los medios ante escándalos que se han producido por su uso contra individuos cuyo perfil no se corresponde con estos objetivos dado que han aparecido trazas de la herramienta en dispositivos de activistas, jefes de Gobierno, diplomáticos, periodistas...⁶.

Estos hechos han llevado al supervisor de la Protección de Datos Europeo (European Data Protection Supervisor) a emitir un informe⁷ en 2022 recomendando la prohibición del desarrollo y despliegue de este tipo de herramientas en el territorio de la Unión Europea para proteger los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos. Este mismo informe incluye la excepción de utilizarlas para prevenir amenazas inminentes muy serias, aunque destaca un conjunto de cuestiones que deben tenerse muy en cuenta incluso en estas situaciones excepcionales:

- Reforzar la supervisión democrática de las medidas de vigilancia.
- La implementación estricta del marco legal de protección de datos de la UE.

⁴ “NSA tapped German Chancellery for decades, WikiLeaks claims”. Disponible en: <https://www.theguardian.com/us-news/2015/jul/08/nsa-tapped-german-chancellery-decades-wikileaks-claims-merkel> Accedido 1/03/2022

⁵ Disponible en: <https://www.nsogroup.com/>

⁶ Dana Priest, Craig Timberg and Souad Mekhennet. “Private Israeli spyware used to hack cellphones of journalists, activists worldwide”. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/investigations/interactive/2021/nso-spyware-pegasus-cellphones/> Accedido el 5/3/2022

⁷ “Preliminary remarks on Modern Spyware”. European Data Protection Supervisor. Disponible en https://edps.europa.eu/system/files/2022-02/22-02-15_edps_preliminary_remarks_on_modern_spyware_en_0.pdf

- Supervisión judicial, tanto *ex-ante* como *ex-post*, que debería ser real, no una mera formalidad.
- Reforzamiento de las protecciones ofrecidas por el procedimiento criminal.
- Reducir el riesgo de que datos originados mediante estas prácticas de vigilancia abusiva y no democrática alcancen las bases de datos de la UE, como las de Europol o las de los cuerpos de seguridad de los Estados miembros.
- Parar el uso y abuso de los propósitos de seguridad nacional para legitimar vigilancia con motivaciones políticas.
- Abordar los problemas sobre el respeto de la ley.
- Empoderar a la sociedad civil para generar consciencia y que se genere debate público.

Tanto XKeyscore como Pegasus son herramientas teóricamente dirigidas a contribuir a la seguridad nacional, aunque no debe olvidarse que en el mundo cibernético hay numerosos actores mucho menos transparentes que también cuentan con las capacidades para desarrollar y desplegar este tipo de herramientas. Solo es cuestión de que exista suficiente interés sobre la información que un individuo maneja para que alguien, con el debido respaldo técnico y económico, decida utilizar una herramienta de este tipo para acceder a ella.

Riesgos para los intereses nacionales

Ante los riesgos que suponen la disponibilidad y tratamiento de los datos de carácter personal para los derechos considerados fundamentales en la UE como son la privacidad y la libertad de expresión, la normativa de protección de datos ha permitido establecer limitaciones sobre el uso que sobre los datos se podía hacer, así como los derechos que amparan a los usuarios en el caso de que su información haya sido registrada o tratada.

Orbitando sobre este día a día en el que el principal objetivo es obtener datos que alimenten los sistemas informáticos, también se está construyendo una arquitectura con la que es posible conocer más a través de la información que los usuarios proporcionan vehementemente. La privacidad de la información del individuo en ocasiones no le importa siquiera al individuo, que la utiliza de intercambio para la percepción gratuita, en

términos de coste económico, de servicios. Sin embargo, esta información, convenientemente agregada y procesada, puede proporcionar datos de gran valor para terceros con intereses que pueden no ser compatibles con los de la población que tan generosamente ha proporcionado sus datos, intereses, gustos, costumbres, opiniones, estado de salud, estado de ánimo e incluso capacidad económica.

Las normativas de protección de datos se centran en la protección de la información de carácter personal por lo que solo en aquellos casos en los que sea posible asociar un dato a un individuo se puede producir una vulneración.

La Regulación General de Protección de Datos⁸ es la norma de la UE en vigor a este respecto y supone un escollo importante para actividades que tradicionalmente se habían venido llevando a cabo para la operación normal de servicios prestados desde países externos a la UE.

En octubre de 2015, se declaró inválido el International Safe Harbor Privacy Principles, un marco bajo el que se podía llevar a cabo la transferencia de información personal de Europa a Estados Unidos. Conocido como sentencia Schrems I, pronto se empezó con la elaboración de una segunda normativa que recibió el nombre de EU-US Privacy Shield. El Tribunal Europeo de Justicia también lo declaró inválido en octubre de 2020 con la sentencia denominada Schrems II. El TJCE dictaminó que el acuerdo transatlántico del Escudo de la Privacidad (Privacy Shield), que fijaba las normas para el intercambio de información entre la UE y Estados Unidos no era válido, porque no podía proteger los datos de los usuarios europeos ante legislaciones de Estados Unidos como el CLOUD Act⁹, que requiere que las empresas estadounidenses proporcionen, por razones de seguridad nacional, información ubicada en sus servidores incluso aunque se encuentren ubicados más allá de sus fronteras. Sin embargo, el tribunal permitió a algunas empresas tecnológicas como AWS y Google utilizar los Cláusulas Contractuales Estándar (CCE) como mecanismo legal para las transferencias de datos, con algunos ajustes.

⁸ REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

⁹ Disponible en: www.justice.gov/CLOUDAct

Se encuentra en curso un nuevo marco para el intercambio de información personal entre UE y EE. UU. que en algunos foros se denomina Schrems III en alusión a los dos mecanismos previos en esta línea.

Las normativas sobre protección de datos también pueden constituir un riesgo económico para empresas que hacen del uso y tratamiento de los datos su modelo de negocio. Recientemente se informaba sobre los riesgos que una de las empresas de mayor capitalización bursátil mundial, Meta, había detectado con la regulación de protección de datos europea: «reliance on Standard Contractual Clauses in respect of European user data does not achieve compliance with the General Data Protection Regulation (GDPR) and preliminarily proposed that such transfers of user data from the European Union to the United States should therefore be suspended...»¹⁰.

Lo cual fue interpretado por algunos como que la empresa estaba amenazando con el cierre del servicio en territorio de la UE de no darse solución a los problemas de transferencia y procesados de los datos de los usuarios a Estados Unidos.

De hecho, en ámbitos estratégicos estadounidenses se destaca el carácter de freno de esta regulación: «Regulations such as the European Union's GDPR have already shown to have adverse effects on free speech, consumer choice, and even scientific research. Further, experts have noted that the GDPR does little to protect privacy and instead focuses almost exclusively on its stated goal of data protection»¹¹.

Recientemente se ha producido un hecho relevante en Francia por la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)¹², que ha requerido a una empresa que eliminara de su página web toda referencia al servicio que tenía instalado para llevar a cabo el análisis estadístico de los accesos a su página. Un usuario denunciaba que sus datos habían sido transferidos fuera de la UE, en concreto a EE. UU.; y que, por tanto, se había vulnerado el RGPD.

Incluso los datos anonimizados pueden constituir una vía lateral para la obtención de datos por terceros. Dados los episodios previos en los que operaciones militares se veían

¹⁰ KUNDALIYA dev. *Meta threatens (again) to shutter Facebook and Instagram in Europe*. Disponible en: <https://d18m0p25nwr6d.cloudfront.net/CIK-0001326801/14039b47-2e2f-4054-9dc5-71bcc7cf01ce.pdf>

¹¹ Alexander Kersten y Isaac A. Robinson. *Data Protection or Data Utility?* Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/data-protection-or-data-utility>

¹² Disponible en: <https://www.cnil.fr/en/use-google-analytics-and-data-transfers-united-states-cnil-orders-website-manageroperator-comply>

amenazadas por la numerosa información que los teléfonos móviles distribuyen de forma a veces incluso inconsciente para sus usuarios, se han adaptado las TTP para evitar estos riesgos. Sin embargo, con el reciente avance de las tropas rusas volvía a producirse un hecho reseñable cuando estudiantes de un instituto de EE. UU. detectaron la irregularidad que se estaba produciendo en el tráfico de las carreteras cercanas a la frontera ucraniana a horas intempestivas. A las 3:15 de la madrugada aparecía en el navegador de sus dispositivos la alerta de embotellamientos en estas carreteras. No habían sido los dispositivos móviles de los propios soldados los que habían dado lugar a esta situación, sino los dispositivos de la población que había visto frenados sus desplazamientos por las barreras que cerraban las vías para el paso de la caravana de vehículos acercándose a la frontera. Tanto los móviles de los conductores y pasajeros como los propios navegadores de los coches estaban remitiendo información a servidores mucho más allá de las fronteras del país que sistemas automatizados estaban interpretando como un atasco¹³.

No es la primera vez que el servicio de Google Maps adquiere tintes estratégicos porque, como empresa proveedora de información cartográfica, representa mapas y estos son pizarras en blanco que pueden transmitir muchos mensajes. De hecho, las fronteras recogidas en estos mapas, en ocasiones trascienden la mera geografía y son fruto, tanto su trazado como el tipo de línea utilizado para dibujarlas, del reflejo de la postura de la compañía respecto a ciertos conflictos territoriales.

En el conflicto de Crimea en 2014, Google Maps proporcionaba un mapa diferente según la página web desde la que se cargase el mapa. Accediendo al dominio .ru, aparecía una frontera entre la península y el continente, esta frontera desaparecía accediendo al dominio ucraniano, .ua, mientras que, al acceder a la página internacional, .com, se mostraba una frontera discontinua indicativa de la disputa sobre ella¹⁴.

¹³ Rachel Lerman On Google Maps, tracking the invasion of Ukraine. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/02/25/google-maps-ukraine-invasion/>

¹⁴ Google Maps Russia claims Crimea for the federation. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2014/apr/22/google-maps-russia-crimea-federation>

Conclusiones

Desde las decisiones del día a día a las estratégicas se están sometiendo a un proceso en el que la incorporación de datos externos cada vez es más necesaria. Es así porque estos datos proporcionan ventajas, porque son útiles, lo que justifica la implantación y los costes necesarios para conseguirlos. Las empresas son especialmente conscientes de ello y, en la actualidad, es muy complicado interactuar de forma anónima en Internet.

Los datos personales son una propiedad privada y, al igual que la tangible, también pasan a ser objeto de protección por la legislación. Son muy diversas las aproximaciones que se pueden adoptar para establecer esta protección, de acuerdo con unos criterios que difieren considerablemente en función de los principios que rigen la labor de los legisladores. Diferentes actores han creado normativa a este respecto que debe encajar la seguridad, la privacidad, la defensa de los intereses económicos y otros principios en línea con sus legislaciones correspondientes. Surgen así contrastes que dan lugar a limitaciones al libre flujo de los datos tanto a la hora de exportarlos como para conservarlos.

Los Estados deben tomar una decisión sobre una materia prima etérea cuyo uso se encuentra en plena ebullición. Puede exportarse para que otros actores expresen el valor creciente que está desarrollando o tomar las medidas para que esa materia prima, los datos, contribuyan al crecimiento local con los incrementos de productividad que su explotación en la industria 4.0 promete y dando lugar a un gran número de puestos de trabajo de alta cualificación en muchos casos.

En paralelo con los intereses económicos, también se debe considerar la cuestión de la privacidad y las libertades de los ciudadanos. En el caso de la Unión Europea, donde la GDPR persigue estos objetivos con medidas restrictivas dirigidas al respeto de estos derechos considerados fundamentales en su tratado fundacional, son muchos los desafíos que están surgiendo ante el modelo actual en el que actores que no responden a estos principios en su totalidad son los principales proveedores de servicios, a la vez que los más interesados en acceder a la información de los ciudadanos.

El dilema entre la protección de datos y el negocio gana intensidad y en esta batalla se está recurriendo a poner sobre la mesa factores directamente relacionados con la seguridad. Así, leyes que facilitan el acceso a la información distribuida fuera de las jurisdicciones nacionales, perteneciente a ciudadanos también fuera de las fronteras del

emisor de la legislación, se justifican con medidas como la lucha contra el terrorismo, la pederastía y la delincuencia. También se utilizan argumentos como las limitaciones al desarrollo tecnológico y al crecimiento que las medidas protectoras de otros Estados suponen para los intereses generales, infravalorando la importancia de estas legislaciones cuyo objetivo es la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En paralelo se produce una ironía cuando uno de los sectores críticos con las medidas protectoras se posiciona también en una postura de crítica velada a la acción legislativa en otros Estados donde la privacidad del ciudadano se ha visto muy comprometida en pos del rápido crecimiento tecnológico posibilitado por un acceso expedito a la información personal de sus ciudadanos, y que, a su vez, impone serias limitaciones a la incursión en este mercado de entidades extranjeras que pretendan acceder a la materia prima o remitirla más allá de sus fronteras.

Los problemas y ejemplos específicos de situaciones donde la utilización de datos puede afectar a la seguridad nacional deberían servir de referencia a la hora de determinar la importancia con la que debe abordarse la correcta gestión de la información generada por la población de un Estado. Se trata de ejemplos que ya se están produciendo en la actualidad y que serán más numerosos con la creciente aparición de servicios que puedan verse afectados por la naturaleza y calidad de los datos.

Las fronteras físicas suponen barreras para la utilización de los datos de los ciudadanos ante las incompatibilidades de las normativas de los diferentes Estados, aunque no debe olvidarse que, además de las fronteras físicas que surgen principalmente de la legislación, existe otro conjunto de fronteras definidas en este caso por los ciudadanos dictadas por los principios éticos y morales a los que el tratamiento de la información debe someterse.

*David Ramírez Morán**

Analista del IEEE

[@DaRamMor](#)



20/2022

18 de marzo de 2022

Ignacio Fuente Cobo

Geopolítica de la energía en el Magreb. Auge y declive de dos potencias energéticas. Los casos de Argelia y Libia (reedición)

Geopolítica de la energía en el Magreb. Auge y declive de dos potencias energéticas. Los casos de Argelia y Libia (reedición)

Publicado originalmente en [‘Energía y Geoestrategia 2021’](#)

Editado en abril de 2021

Resumen:

El Magreb es un actor secundario en la escena energética global. Pero eso no significa que no sea relevante para determinadas regiones como el Mediterráneo y para países como España. Su geopolítica de la energía está condicionada por la existencia de dos potencias ricas en hidrocarburos, Argelia y Libia, que sin embargo no tienen la capacidad para desarrollar una política energética plenamente autónoma. Su desempeño en términos de petróleo y gas está supeditado al comportamiento de los mercados internacionales y a los requerimientos de otros actores relevantes, principalmente del sur de Europa, pero también externos a la región. Además, en la situación actual de mercado energético globalizado en el que los mercados regionales de hidrocarburos han desaparecido, la capacidad para actuar con criterios nacionales se ha visto severamente restringida. La situación interna de gran complejidad en ambos países, aunque con características propias en cada uno de ellos, y la monodependencia de sus economías de la renta de los hidrocarburos complica el panorama. Poner fin a la maldición de los recursos, agravada en el caso de Libia porque son estos los que financian la guerra, y en Argelia por los graves problemas estructurales a los que se enfrenta su economía,

***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.

constituye su gran desafío en los próximos años. El éxito de las reformas dependerá del apoyo activo de la comunidad internacional y en particular de la Unión Europea, cuyo interés por el Magreb debería aumentar dadas las posibilidades que ofrecen estos países para proporcionar energía a bajo coste a Europa. Pero también, y quizás más importante, dada la necesidad que tiene Europa de estabilizar una región vulnerable con gran potencial para convertirse en una fuente ininterrumpida de problemas de seguridad

Palabras clave:

Gas, petróleo, gasoductos, crisis, guerra, reformas.

Geopolitics of energy in the Maghreb. Rise and fall of two energy powers. The cases of Algeria and Libya

Abstract:

The Maghreb represents a minor player on the global energy scene. The geopolitics of energy is conditioned by the existence of two hydrocarbon-rich powers, Algeria and Libya, which however do not have the capacity to achieve a fully autonomous energy policy. Its performance in terms of oil and gas is in line with the behaviour of international markets and the requirements of other relevant actors, mainly from southern Europe, but also external to the region. Furthermore, in the current situation of the globalized energy market and with the disappearance of the regional hydrocarbon markets, their ability to act with national criteria has been severely restricted. The highly complex internal situation in both countries, although with their own characteristics in each of them, and the mono-dependence of their economies on the rent of hydrocarbons for their own subsistence, complicates the panorama. Putting an end to the curse of resources, aggravated in the case of Libya because they are financing the war, and in Algeria because of the serious structural problems that its economy is facing, constitutes its great challenge in the coming years. The success of the reforms will depend on the active support of the international community and of the European Union, whose interest in the Maghreb should increase, given the possibilities offered by these countries to provide low-cost energy to Europe, but also, and perhaps more importantly, given Europe's need to stabilize a vulnerable region with great potential to become a continuing source of security problems.

Keywords:

Gas, Oil, gas pipelines, crisis, war, reforms.

Introducción

Es evidente que el orden energético mundial ha experimentado cambios profundos en los últimos años. La oferta global se caracteriza ahora por una gran abundancia de producción de hidrocarburos, una considerable reducción de los precios y unas energías renovables que están ganando cada vez más terreno en la cesta energética global. Todo ello está alterando la geopolítica de la energía con carácter global, y cambiando las balanzas de poder y los equilibrios regionales tanto en los países productores como en los consumidores. Pocas regiones como África del Norte y pocas potencias energéticas como Argelia y Libia están siendo tan afectadas por unos cambios que están produciendo un profundo impacto en su situación actual y en sus perspectivas futuras.

La primera de ellas, Argelia, cuenta con los recursos para ser uno de los países más ricos de África y un país próspero en el entorno internacional. Por su población, su prestigio, su geografía y los ingresos de los hidrocarburos, Argelia es una potencia geopolítica en el Magreb¹ y, en teoría, un Edén económico. Argelia se encuentra en la decimoquinta posición entre los países con mayores reservas probadas de petróleo, con 12 200 millones de barriles², a lo que hay que añadir más de 150 billones de pies cúbicos (Bcf) de gas natural. También tiene extensos recursos de esquisto sin desarrollar en siete cuencas que contienen aproximadamente 3419 Tcf (trillones de pies cúbicos) de gas potencial, de los cuales 707 Tcf son recuperables con la tecnología actual. Además, seis de estas cuencas contienen 121 000 millones de barriles de petróleo de esquisto condensado, con 5700 millones de barriles técnicamente recuperables. Todo ello hace de Argelia la cuarta mayor reserva en el mundo después de Estados Unidos, China y Argentina³.

En 2019, la explotación de los hidrocarburos habría convertido a Argelia en el decimosexto productor de petróleo de mundo, tercer país productor de petróleo en

¹ LAZAR, Mehdi ; NEHAD, Sidi-Mohamed: «Vers une nouvelle Algérie?», Diploweb, *La Revue Geopolitique*, 08.12.2013. <http://www.diploweb.com/Vers-une-nouvelle-Algerie.html>.

² DELMAS, Benoît: «La lettre du Maghreb – La Sonatrach, la boîte noire du pouvoir algérien», *Le Point*, 10 de noviembre 2019, https://www.lepoint.fr/afrique/la-lettre-du-maghreb-la-sonatrach-la-boite-noire-du-pouvoir-algerien-10-11-2019-2346292_3826.php.

³ «Los entresijos del gas de esquisto», accedido 7 de diciembre de 2020, <https://atalayar.com/blog/los-entresijos-del-gas-de-esquisto>.

África (después de Nigeria y Angola) y en el undécimo entre los exportadores de petróleo, además del quinto productor y séptimo exportador de gas natural del mundo⁴.

Pero a pesar de estos inmensos recursos, desde su independencia hasta la actualidad, Argelia ha visto como su sector de hidrocarburos ha atravesado, alternativamente, por buenos tiempos y periodos de crisis que han provocado cambios y rupturas en el sistema institucional que lo rige, pero sin cuestionar jamás su carácter estratégico. Hoy en día, su sector de petróleo y gas está en declive, y se enfrenta a importantes problemas estructurales que tendrá que resolver si quiere seguir manteniendo los hidrocarburos como la columna vertebral de su economía y la base de su desarrollo económico.

En el caso de Libia ocurre algo parecido. Libia cuenta con todos los elementos para convertirse en una potencia energética, al disponer de grandes ventajas comparativas con respecto a otros competidores regionales o globales. En primer lugar, sus reservas probadas de petróleo son considerables y pueden cifrarse en más de 48 000 millones de barriles (2016), aproximadamente el 2,9 % de las reservas totales de petróleo del mundo. Ello equivale a 594,2 veces su consumo anual, o una relación de reservas/reemplazo de 153 años, lo que la convierte en el mayor depósito de petróleo de África⁵.

En cuanto al gas, su situación puede compararse con la del petróleo, con unas reservas estimadas de 1549 trillones de metros cúbicos (2014)⁶.

Además, gran parte del territorio libio sigue estando virgen. Hasta la fecha, solo la cuenca de Sirte ha sido ampliamente explotada, mientras que las cuencas de Murzuq, Ghadames, Kufra, Cyrenaica y el golfo de Sirte en alta mar han sido relativamente poco exploradas y tienen un gran potencial, lo que las hace muy atractivas para las grandes compañías petroleras internacionales.

En segundo lugar, el petróleo libio es relativamente fácil de extraer a precios que, en zonas desérticas, pueden estar en el entorno de los 2 dólares⁷, haciéndolo extremadamente competitivo en los mercados internacionales. Además, la instalación de la infraestructura necesaria para la producción y exportación ha sido históricamente

⁴ «Libya Oil Reserves, Production and Consumption Statistics - Worldometer», <https://www.worldometers.info/oil/libya-oil/>.

⁵ «Libya Oil Reserves, Production and Consumption Statistics - Worldometer», <https://www.worldometers.info/oil/libya-oil/>.

⁶ «NATURAL GAS - PROVED RESERVES (CU M)», The World Factbook, Central Intelligence Agency, 2015, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2253.html>.

⁷ «Why Libya's «sweet» crude oil is not enough to tempt BP or Shell | Oil | The Guardian», <https://www.theguardian.com/business/2012/aug/26/libya-sweet-crude-oil-bp-shell>

sencilla, lo que ha permitido que el interior rico en petróleo esté conectado a varias terminales de exportación distintas en la costa más poblada. La extensa red de oleoductos con que cuenta Libia y la carencia de obstáculos geográficos que dificulten la exploración y el desarrollo facilita la expansión de la producción y convierte en atractiva la inversión.

En tercer lugar, a excepción de cierta producción de petróleo en alta mar en la plataforma pelagiana, Libia produce un petróleo crudo bajo en azufre, «dulce» y de excelente calidad. La gran calidad de este petróleo y, por lo tanto, su influencia directa en el rango superior del complejo mercado del petróleo, hace que el suministro del país sea muy apreciado en los mercados internacionales de crudo.

La cuarta ventaja es que el petróleo de Libia se encuentra próximo a los principales centros de consumo en Europa y ello hace que los tiempos de navegación a los puertos europeos, que absorben la mayor parte de las exportaciones de crudo libio, oscilen entre dos días (Cerdeña) y 11 días (Róterdam), en comparación con cerca de un mes para los destinos asiáticos⁸, haciendo de Europa el mercado natural de este petróleo. Además, Libia cuenta con importantes reservas de gas natural, especialmente en la cuenca de Ghadames, lo que la ha convertido en un importante exportador de gas a Europa a través del gasoducto Greenstream, que se dirige hacia Italia.

Puede decirse, por tanto, que Argelia y Libia constituyen las dos grandes potencias energéticas de África del Norte y será en ellas donde centraremos nuestro estudio sobre la geopolítica de la energía en Magreb, dada la enorme diferencia que existe en cuanto a la producción y exportación de hidrocarburos con los otros países de la región, y dado el importante impacto que su evolución tiene en los mercados internacionales, europeos y españoles.

⁸ «Libyan oil: Prospects for stability and growth», *Apricot Energy Research*, Vol. 03 No. 1, Noviembre 2018, https://www.apicorp.org/Research/EnergyResearch/2018/API-CORP_Energy_Research_V03_N14_2018.pdf.

Energía en Argelia. Historia de un futuro hipotecado

Características del sector de los hidrocarburos argelinos

Aunque no resulta fácil obtener una información veraz y contrastada de los datos, según las estimaciones de Abdelmadjid Attar, Ex-CEO de Sonatrach y antiguo ministro, los recursos de hidrocarburos de Argelia se dividen en tres categorías⁹:

- Reservas convencionales restantes (por producir) probadas, probables y posibles: 9,8 billones de barriles de petróleo líquido, 2,2 billones de barriles de petróleo equivalente de gas licuado de petróleo (GLP) y 4,5 billones de metros cúbicos de gas natural (4,5 BCM). Hassi R'Mel y Hassi Messaoud son los campos de gas y petróleo más grandes y productivos del país y suponen el 44 % de las reservas convencionales¹⁰.
- Recursos convencionales aún por descubrir y técnicamente recuperables: 1400 millones de barriles de petróleo y 1500 millones de metros cúbicos de gas natural.
- Recursos no convencionales técnicamente recuperables: 6 a 8 billones de barriles de petróleo y 22 billones de metros cúbicos de gas natural.

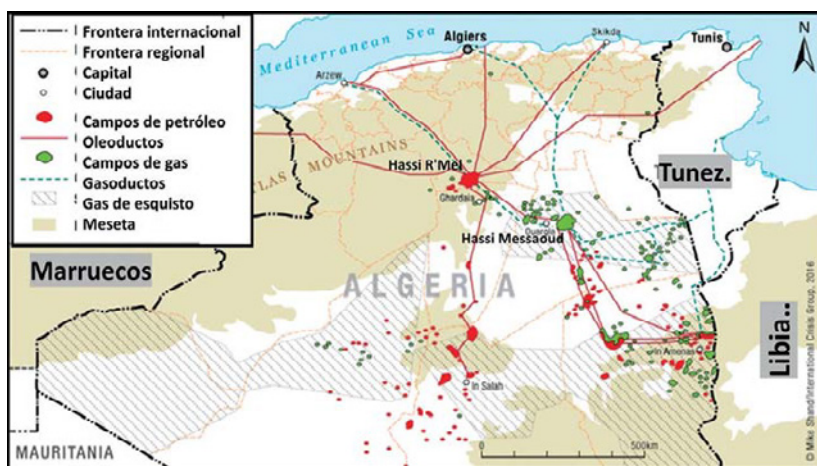


Figura 1. El sector del gas y del petróleo en Argelia. Fuente. The Energy Consulting Group. http://energy-cg.com/OPEC/Algeria/Algeria_OilGas_Industry.html

⁹ «Les exportations d'hydrocarbures pourraient baisser dès 2023»: Toute l'actualité sur liberte-algerie.com», <https://www.liberte-algerie.com/actualite/les-exportations-dhydrocarbures-pourraient-baisser-des-2023-307849>.

¹⁰ «The Report Algeria 2018», «The Report Algeria 2018», Oxford Business Group, s,76. <https://www.pwc.fr/fr/assets/files/pdf/2019/02/pwc-the-report-algeria-2018.pdf>.

Europa es el principal mercado de exportación de hidrocarburos de Argelia, representando el 70 % del total en 2017, seguido de EE. UU. (15 %), Asia (9 %), África (5 %) y Oriente Medio (1 %)¹¹. El 74 % del gas se exporta a través de gasoductos y el 26 % como gas licuado (LNG)¹². No es de extrañar que Argelia acariciarse en algún momento el sueño de convertirse en la alternativa magrebí para Europa de los hidrocarburos rusos¹³.

Para el transporte a Europa, Argelia cuenta con una extensa red de gasoductos: el Transmed, que conecta Argelia con Italia (Mazara del Vallo) a través de Túnez; el Galsi, que conecta Kudiet Draoucha con Italia (Cerdeña); el Magreb-Europa que conecta Argelia con España a través de Marruecos y, finalmente, el Medgaz, que conecta directamente Argelia con las costas españolas.

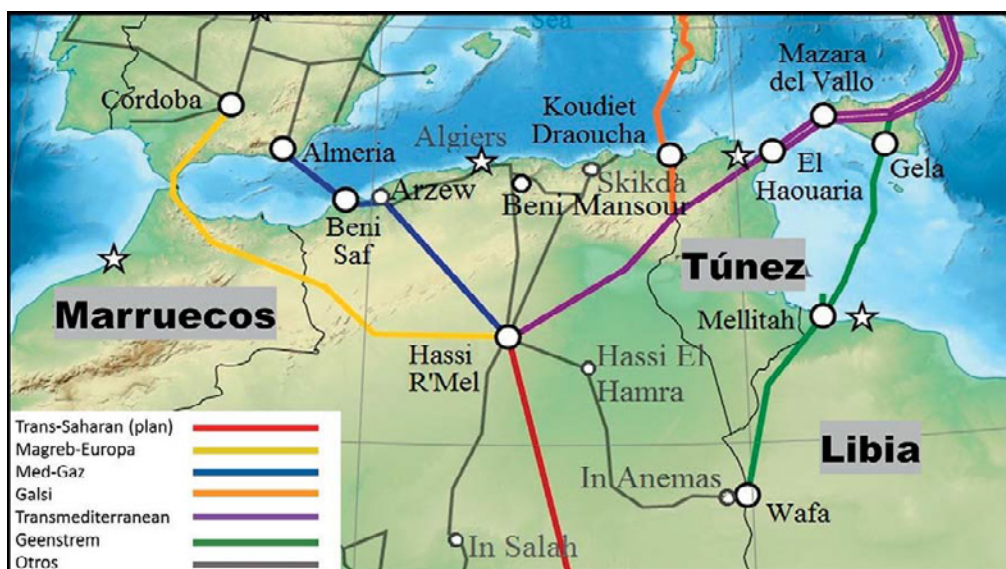


Figura 2. Red de gasoductos de Argelia y Libia. Fuente: <http://efinternational.es/es/blog/la-nueva-argelia/@images/b2c98038-1ce4-4221-bb33-194a8be8ad31.png>

Los dos gasoductos que conectan Argelia con España a través del Mediterráneo tienen un carácter estratégico: no solo constituye una fuente principal de abastecimiento energético para España y Portugal, sino que se complementan entre sí y permiten

¹¹ «The Report Algeria 2018», 80.

¹² OUKI, Mostefa: «Algerian Gas in Transition: Domestic Transformation and Changing Gas Export Potentia», Oxford Institute for Energy Studies, 2019, 15.

¹³ «Moroccan-Nigerian Pipeline Puts Final Nail in Algeria's Trans-Saharan Gas Project | The North Africa Post», <https://northafricapost.com/17999-moroccan-nigerian-pipe-line-puts-final-nail-algerias-trans-saharan-gas-project.html>.

sustituir al gas ruso, cuyo acceso a través de los Pirineos se encuentra bloqueados ante la falta de interés de Francia.

El gasoducto Magreb-Europa (GME), también conocido como Gasoducto Pere Duran-Farell (GPDF), con 12 000 millones anuales de metros cúbicos de capacidad, une desde 1996 los yacimientos de gas natural de Hassi R'Mel (en el Sáhara de Argelia) con España, pasando a través de Marruecos y del estrecho de Gibraltar. Tiene 1430 kilómetros de longitud en total (575 km por Argelia, 540 km en Marruecos, 45 km bajo el mediterráneo y 270 km hasta Córdoba), y el gas natural tarda unos cinco días en completar su recorrido¹⁴. La sección argelina del oleoducto es propiedad y está operado por la compañía energética argelina Sonatrach. El tramo marroquí es propiedad del estado marroquí y es operado por Metragaz, una empresa conjunta de Sagane (una subsidiaria de la española Gas Natural), Transgas (Portugal) y SNPP (Marruecos). La longitud de la sección que cruza el estrecho de Gibraltar es de 45 kilómetros y pertenece a la empresa Gasoducto Europa-Maghreb (EMPL), en la que participa el Grupo Gas Natural y la empresa portuguesa Transgas, además de la marroquí SNPP¹⁵.

El otro gasoducto es el Medgaz, de Orán a Almería, con 8000 millones anuales de metros cúbicos de capacidad. Inaugurado en 2011, Medgaz Argelia permite el tránsito de gas a España directamente, en lugar de depender exclusivamente del gasoducto Magreb-Europa a través de Marruecos. En abril de 2020 la empresa española Naturgy compró el 34 % de Medgaz a Mubadala por un importe de unos 445 millones de euros, con lo que el gasoducto ha pasado a ser propiedad exclusiva de la energética, con una participación del 49 %, y de la argelina Sonatrach con el 51 %¹⁶.

La maldición de los recursos

Con tantos recursos energéticos, el interrogante que se nos plantea es el de: ¿Por qué siendo Argelia tan rica, los argelinos siguen siendo pobres? La razón hay que encontrarla en la falta de una diversificación económica suficientemente estructurada que hace que

¹⁴ SALOMONE, Mónica: «España estrena la superautopista del gas de Gibraltar», *El País*, 4 de diciembre de 1996.

¹⁵ «Se inicia la ampliación del gasoducto Magreb-Europa: Geoscopio», accedido 4 de diciembre de 2020, http://www.geoscopio.com/guias/ene/noticias/Se_inicia_la_ampliacion_del_gasoducto_MagrebEuropa_7501.htm.

¹⁶ «Naturgy y Sonatrach, los amos de los gasoductos Argelia-España – *El Periodico de la Energía* | El Periodico de la Energía con información diaria sobre energía eléctrica, eólica, renovable, petróleo y gas, mercados y legislación energética.», <https://elperiodicodelaenergia.com>.

la renta obtenida de la explotación de petróleo y del gas constituya, desde la independencia en 1963, la principal y casi única fuente de ingresos para el gobierno argelino. Actualmente, los hidrocarburos constituyen alrededor del 35 % del producto interno bruto y dos tercios del total de exportaciones¹⁷.

A ello habría que añadir la falta, durante décadas, de una reinversión productiva de los importantes ingresos generados por el petróleo, que ha hecho que el 95 % de los bienes de consumo tengan que ser importados incluyendo los derivados del petróleo¹⁸. A pesar de ser un importante productor de petróleo, Argelia se encuentra en la posición paradójica de ser rica en hidrocarburos, pero carente de productos refinados, lo que la convierte en un importador neto de combustible. Las seis refinerías del país no pueden satisfacer la demanda y el combustible debe importarse en cantidades considerables, especialmente el diésel y la gasolina, que representan casi el 80 % de las importaciones de energía derivada¹⁹.

El golpe de suerte que supuso para Argelia la abundancia energética tiene el lado negativo de haber impedido la diversificación de la economía del país, hasta el punto de que se ha convertido en un paradigma de la maldición de los recursos. Conocida también como «síndrome de la maldición holandesa», se refiere a la apreciación real de la moneda provocada por un fuerte aumento de las exportaciones de hidrocarburos, lo que incentiva las importaciones y desincentiva las exportaciones y, con ello, la diversificación de la economía del país.

Al mismo tiempo, desvía capital y mano de obra de la manufactura y la agricultura, aumentando el costo de producción en estos sectores y haciéndolos menos competitivos²⁰. La consecuencia de esta excesiva dependencia de la economía argelina de los hidrocarburos es su mayor exposición al riesgo de reducir

¹⁷ «La industria del petróleo y gas en Argelia: una visión general | Trace Software Spain», accedido 7 de diciembre de 2020, <https://www.trace-software.com/es/industria-del-petroleo-y-gas-en-argelia-una-vision-general/>

¹⁸ HABIB, Lakhdar: «Une future puissance régionale ?», L'Est, 19 de abril 2014. http://www.lestrepublikain.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=10440:u-ne-future-puissance-r%C3%A9gionale-?&Itemid=585.

¹⁹ «The Report Algeria 2018», 87.

²⁰ PAPYRAKIS, Elissaios; RAVEH, Ohad (2014): « An Empirical Analysis of a Regional Dutch Disease: The Case of Canada », *Environmental and Resource Economics* 58, no. 2, 179–98.

significativamente las actividades industriales fuera del sector de los minerales, al resultar estas menos rentables y, por lo tanto, menos probables²¹.

Ello se traduce en un modelo económico influenciado por la volatilidad de los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales, con consecuencias a veces dramáticas en la propia situación interna del país. En este sentido, Argelia presenta un retrato «esquizofrénico» de un país con una dependencia absoluta de las ganancias petroleras y que no ofrece posibilidades de promoción a su población, especialmente la más joven, convertida en candidata a la inmigración ilegal.

La consecuencia es que, a diferencia de Marruecos e incluso de Túnez, que tienen una economía mucho más diversificada, Argelia presenta un modelo económico «rentista» en el que los recursos públicos se destinan casi en su totalidad a subsidiar las necesidades básicas y a financiar los gastos operativos, en un país donde el estado y sus empresas subsidiarias proporcionan la mitad de los empleos²².

A priori esta situación es la que da la impresión de una economía argelina que funciona con el freno de mano echado, lo que se traduce en una economía sometida a los efectos más perversos de sus contradicciones: despidos, desempleo, reducción de salarios y aumento de las desigualdades.

Una economía históricamente dependiente del precio de los hidrocarburos

Al mismo tiempo, la dependencia absoluta argelina del petróleo y del gas se traducen en un modelo económico que ha estado siempre influenciado por la volatilidad de los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales, con consecuencias a veces dramáticas en la propia situación interna del país. Así ocurrió, por ejemplo, durante la crisis petrolífera de 1986, una situación en la que el endeudamiento exterior del estado y la caída de las ventas petrolíferas obligó a Argelia a adoptar un duro plan de ajuste

²¹ PALMA, José Gabriel (2014): «De-Industrialisation, «premature»de-Industrialisation and the Dutch Disease», *Revista NECAT-Revista Do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense* 3, no. 5, 7–23. pp.8.

²² Los argelinos disfrutaban de subsidios energéticos (la gasolina costaba 25 centavos el litro en marzo de 2020), universidades gratuitas, acceso a la salud pública, incluso libros y vivienda gratuita para quienes viven a más de 50 km.

estructural (1994-98) bajo la supervisión del Fondo Monetario internacional y del Banco Mundial²³.

El contrachoque petrolífero puede considerarse un momento clave en el proceso de degradación de la situación económica argelina²⁴. El impacto sobre el conjunto de la sociedad fue enorme y se tradujo en la llamada primavera bereber de 1988, la posterior aparición de grupos terroristas, principalmente el Grupo Islámico Armado (GIA) antecedente del actual Al Qaeda en el Magreb islámico (AQIM), el golpe de estado de 1992 y la «*décennie noire*» que se prolongó de 1991 a 2000 y en la cual más de 200 000 ciudadanos argelinos perdieron la vida en medio de una brutal guerra civil²⁵.

Únicamente a partir del año 2000 los indicadores económicos comenzaron a estabilizarse impulsados por el aumento del precio de los hidrocarburos, así como por el lanzamiento durante su primer mandato por parte del presidente Buteflika del «*Plan de soutien à la relance économique*» (PSRE), en abril de 2001, que permitieron aumentar los ingresos presupuestarios, pasando de 950,5 a 5957,5 millones de dinares entre 1999 y 2013.

Durante este periodo de bonanza que dura hasta 2014, Argelia se benefició de unas condiciones de los mercados internacionales muy favorables. Entre 2005 y 2008, la producción de gas natural pasó de 146,2 a 171,1 mil millones de m³, mientras que la producción de petróleo crudo aumentó de 51,1 a 57,9 millones de toneladas. Ello permitió que los ingresos procedentes de petróleo y del gas se multiplicaran por 6,2 (+526 %) en un espacio de quince años²⁶, de manera que en 2008 la base financiera de Argelia era de 51 000 millones de dólares, el equivalente a 24 meses de importaciones²⁷.

Al mismo tiempo, y basado en la experiencia de la década de 1980, en 2000 las autoridades argelinas crearon el «Fondo de Regulación de Recursos» (FFR), un fondo soberano alimentado, por una parte, de los excedentes presupuestarios procedentes

²³ MEKIDECHE, Mustapha : «Le secteur des hydrocarbures en Algérie. Piège structurel ou opportunité encore ouverte pour une croissance durable?», Dans *Confluences Méditerranée* 2009/4 (N°71), 153-166.

²⁴ SERRES, Thomas: «L'Algérie face à la catastrophe suspendue: gérer la crise et blâmer le peuple sous Bouteflika (1999-2014)», KARTHALA Editions, 2019, 30.

²⁵ DAUM, Pierre : «Mémoire interdite en Algérie», *Le Monde diplomatique*, agosto 2017, <https://www.monde-diplomatique.fr/2017/08/DAUM/57773>.

²⁶ ZMIRLI, Amayas : «Algérie - Plans de relance: la chronique d'un échec annoncé? - Le Point», https://www.lepoint.fr/economie/algerie-plans-de-relance-la-chronique-d-un-echec-annonce-09-10-2017-2162999_28.php#.

²⁷ BOUHOU, Kassim: «L'Algérie des réformes économiques: un goût d'inachevé», *Politique étrangère* Eté, n.o 2 (2009): 323, <https://doi.org/10.3917/pe.0920323>.

de la exportación de hidrocarburos y cuya finalidad era mantener la estabilidad de la economía argelina ante caídas bruscas de los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales. En un contexto energético favorable, el FFR alcanzó en 2014 el nivel máximo de los 193 millardos de dólares, comenzando a partir de esta fecha a decrecer.

Para mediados de la primera década de este siglo, parecía que Argelia había aprendido la lección de la década de 1980 y que los años de penuria se habían acabado. Un contexto internacional favorable, junto con la mejora de la situación de seguridad interna con la destrucción de la mayor parte de las células terroristas que operaban en el interior del país, y el desplazamiento de los restos del Grupo Islámico Armado a la zona del Sahel donde se convertirán a partir del 2007 en una franquicia de Al Qaeda, permitió a los dos primeros gobiernos de Buteflika (1999-2004 y 2004-2009) legislar con vistas a atraer nuevos inversores en este sector clave de la economía. Parecía, en esos momentos, que Argelia estaba en condiciones de abrir efectivamente su sector de hidrocarburos a la competencia.

No obstante, las reformas estructurales solicitadas por el FMI para la transición de Argelia a una economía de mercado no se llevaron a cabo. El aumento de los precios del petróleo y el gas, junto con los recortes en las inversiones y el gasto público, permitieron al régimen ganar tiempo evitando reformas importantes destinadas a diversificar su economía más allá de los hidrocarburos y cambiar su modelo de crecimiento. Argelia perdió una oportunidad histórica para modernizar su economía²⁸.

En 2005 se aprobó la Ley de Hidrocarburos, que reducía la duración de las negociaciones contractuales y ofrecía un sistema fiscal que buscaba fortalecer las alianzas con compañías no argelinas y aumentar el número de operadores en el sector, de manera que se pudiera incrementar el número de descubrimientos. Esta ley fue, no obstante, duramente combatida por los elementos más conservadores del régimen, que defendían que se estaban entregando los recursos energéticos a compañías extranjeras²⁹, y fueron estos elementos los que finalmente terminaron por ganar la

²⁸ «Algeria: Toward an economic collapse? | Middle East Institute», <https://www.mei.edu/publications/algeria-toward-economic-collapse>.

²⁹ BENGUERBA, Maâmar: «L'Algérie en péril: gouvernance, hydrocarbures et devenir du Sud», Editions L'Harmattan, 2006, 121-30.

partida. En 2006 se aprobó una enmienda que obligaba a Sonatrach a participar en el 51 % de cada contrato firmado con operadores extranjeros, lo que limitaba el atractivo para el capital externo de involucrarse en el desarrollo del país³⁰ haciéndolo «tan apetecible como un matrimonio forzado»³¹.

Consecuencias de las limitaciones estructurales de la economía argelina

Las limitaciones estructurales de la economía argelina se pusieron de manifiesto a partir de 2014 con la caída del precio de los hidrocarburos Brent y Sahara Blend (que es el que exporta el país), cuando la balanza por cuenta corriente pasó de tener un superávit del 10 % en 2010 a un déficit del -3,3 % en 2014³². Igualmente, las exportaciones de gas y petróleo cayeron un 9 % en cantidad, y un 42 % en valor, en el periodo transcurrido entre los primeros semestres de 2014 y de 2015 (es decir, pasaron de 33 210 a 19 280 millones de dólares).

Esta caída provocó una reducción de la producción de petróleo, que pasó de 2 millones de barriles diarios a 1,5 millones entre 2005 y 2014, mientras que el gas descendió en aproximadamente un 11 %, pasando de 88 billones de metros cúbicos (Bcm) a 78 Bcm en el mismo periodo, para estancarse en 83 Bcm durante los dos años siguientes. No obstante, en 2017 la producción se recuperó y registró un notable aumento del 14 % en comparación con 2015 debido, en parte, al regreso a plena capacidad de las instalaciones de procesamiento de gas de Tiguentourine (In Amenas) que habían sido dañadas durante el ataque terrorista de Al Qaeda de enero de 2013, y a pequeños aumentos en el suministro de gas de In Salah³³.

³⁰ Bouhou, «L'Algérie des réformes économiques». Op.cit.

³¹ BOURDILLON, Yves: «Le «modèle» économique algérien à bout de souffle», *Les Echos*, 5 de diciembre de 2017, <https://www.lesechos.fr/2017/12/le-modele-economique-algerien-a-bout-de-souffle-188692>.

³² World Bank, «Global Economic Prospect 2015», enero 2015, https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015a/pdfs/GEP15a_web_full.pdf.

³³ OUKI, Mostefa: «Algerian Gas in Transition», OIES PAPER: NG 151, The Oxford Institute for Energy Studies, 2019, p.3, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/10/Algerian-Gas-in-Transition-NG-151.pdf>.

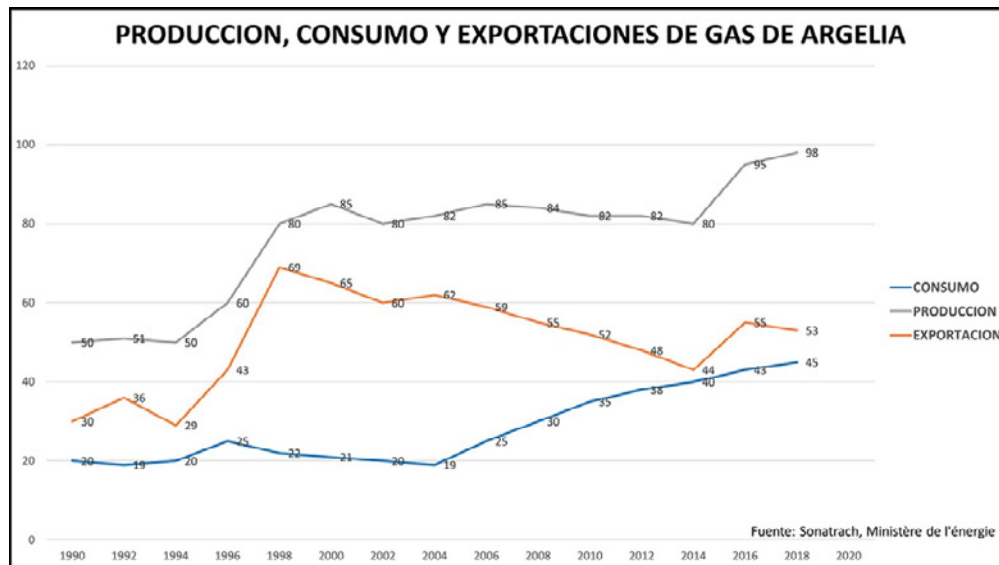


Figura 3. Producción, consumo y exportación de gas de Argelia. Fuente. Sonatrach Ministère de l'Énergie.

La evolución negativa de la producción desde 2008 se debe fundamentalmente a cuatro factores³⁴: envejecimiento de los principales campos productores, baja tasa de renovación por nuevas reservas probadas (descubrimientos), estancamiento de la tasa de recuperación técnica, que sigue siendo demasiado baja en comparación con las que se podrían lograr con nuevas inversiones y, finalmente, la incapacidad de poner en producción descubrimientos recientes. De esta manera, al ritmo de producción de 2017, se prevé que las reservas se agoten en 47,5 años para el gas y 21,7 años para el petróleo³⁵.

Pero además, Argelia no tuvo éxito con las nuevas licitaciones (cuatro licencias asignadas de 31 ofrecidas en septiembre de 2014), lo que unido a la resistencia de muchas empresas a operar en el país, arruinó el ambicioso proyecto de exploración 2014-2019 de Sonatrach, la compañía estatal de hidrocarburos, que preveía una inversión de 102 000 millones de dólares³⁶.

³⁴ «Les exportations d'hydrocarbures pourraient baisser dès 2023»: Toute l'actualité sur liberté-algerie.com».

³⁵ «The Report Algeria 2018», 79.

³⁶ GHILÉS, Francis: «Argelia: la transición hacia lo incierto», *EsGlobal*, 29 de diciembre 2015.

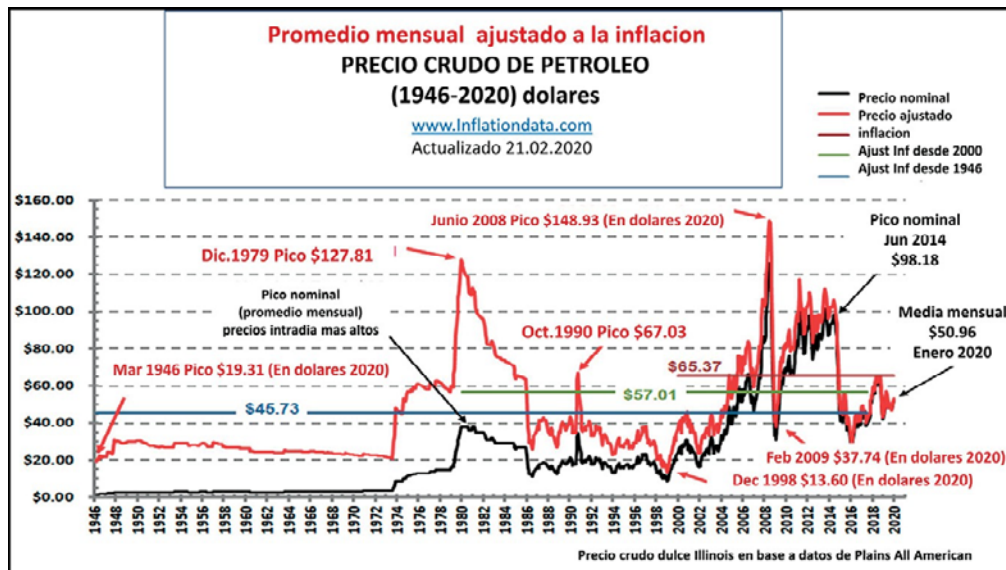


Figura 4. Precio del crudo de petróleo 1946-2020. Fuente: <https://inflationdata.com/articles/inflation-adjusted-prices/historical-oil-prices-chart/>.

Todo ello condujo en los años siguientes al abandono de varios proyectos de gran impacto socioeconómico –entre ellos, la construcción de hospitales públicos y otros proyectos proveedores de empleo–, en un entorno de depreciación ininterrumpida del dinar y de aumento de los precios de los productos de consumo local e importados, así como semielaborados y materias primas.

Se ponía así de manifiesto las importantes limitaciones estructurales que presentaba la economía argelina debido a la falta de diversificación, la inexistencia de un plan integral de inversiones y por la falta de rigor en la regulación financiera. La consecuencia de la inanidad del aparato productivo local fue un recurso sistemático a las reservas de cambio del FFR para cubrir los déficits presupuestarios de los siguientes años.

La parte positiva fue que la exportación de petróleo y gas, aunque disminuida, pudo ser complementada con el empleo del FFR, lo que permitió mantener el déficit exterior en el 2,3 % en 2013, aumentando hasta el -4,7 % en 2018³⁷ y reducir la tasa de paro hasta una cifra de 9,7 % en 2014³⁸, una cifra que se habría incrementado ligeramente hasta el 11,7 % en 2019³⁹.

³⁷ Expansión/Datosmacro.com. <https://datosmacro.expansion.com/deficit>.

³⁸ «Taux de chômage par pays». Statistiques mondiales.com. <http://www.statistiques-mondiales.com/chomage.htm>.

³⁹ https://es.theglobaleconomy.com/Algeria/unemployment_rate/.

La ausencia de deuda externa muestra que el estado argelino tiene todavía cierto margen financiero, lo que hace poco probable, en el corto plazo, un escenario de *default* con una caída en el valor de la moneda nacional. Sin embargo, Argelia puede verse rápidamente obligada a permitir que su moneda se deprecie y recurrir a la deuda externa⁴⁰.

De esta manera, el uso de una financiación interna no convencional del déficit presupuestario señala el fracaso de todos los planes de desarrollo económico lanzados en Argelia por los distintos gobiernos del presidente Buteflika durante la década de 2000 que, en vez de liberalizar la economía argelina, la amordazó. Así, el informe correspondiente al año 2019 del instituto Fraser coloca a Argelia entre los cinco países menos libres «económicamente» del mundo árabe, muy por detrás de Marruecos o Túnez⁴¹.

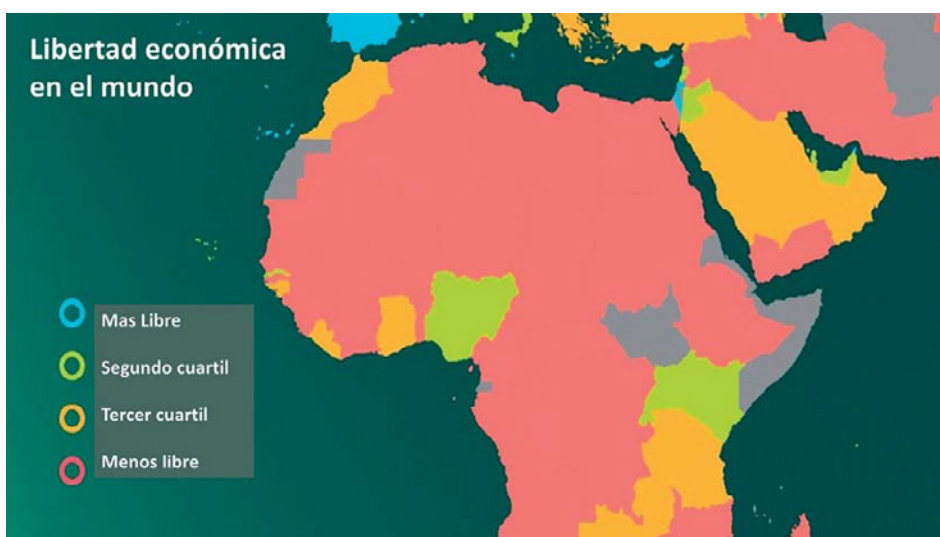


Figura 5. (Libertad económica en el mundo). Fuente: <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/09/25/el-ranking-de-la-libertad-economica-global-chile-lidera-en-la-region-y-venezuela-se-afianza-en-el-ultimo-puesto/>.

La ruptura del contrato social

La caída en los precios del crudo a partir de 2014, con su impacto sobre las vidas de los ciudadanos argelinos, privó al poder del elemento crítico para el control de la población. Hay que tener en cuenta que, durante la era de Buteflika –en la que el petróleo llegó a

⁴⁰ Ver informe sobre Oriente Medio y África del Norte de Crisis Group n.º 214, «Pulling Lebanon out of the Pit», 8 de junio 2020.

⁴¹ AL-ISMAILY, Salem Ben Nasser; AL-BUSAIDI, Azzan; CERVANTES, Miguel; McMAHON, Fred: «Economic Freedom of the Arab World: 2019 Annual Report», 18 de diciembre 2019.

alcanzar 148,93 dólares/barril en junio de 2008, con el precio promedio mensual ajustado a la inflación—, el país se benefició de un billón de dólares en ingresos petroleros que se dedicaron exclusivamente a comprar la paz social⁴². Pero, para 2014, esta era de abundancia, que exigía un precio mínimo del barril de petróleo de 110 dólares en los mercados internacionales, había Llegado a su fin.

Cuando los precios de los hidrocarburos comenzaron a caer, el déficit exterior en un país que importa casi todo se deterioró rápidamente. Llegando a alcanzar los 70 000 millones de dólares. El contrato social fundía «como la nieve bajo el sol» el fondo de reservas, que pasó de los 200 billones de dólares en 2014 a solo 62 billones a finales de febrero de 2020, justo antes del comienzo de la pandemia producida por la COVID-19, con la previsión de que, de seguir la reducción al ritmo actual, el FFR termine por agotarse antes de 2022⁴³.

La degradación progresiva de la situación económica provocó en febrero de 2019 la aparición de un movimiento de protesta ciudadano organizado de manera horizontal denominado Hirak «Movimiento» el cual, a diferencia de los movimientos islamistas o amazig, defendía una visión de ciudadanía más allá de las divisiones políticas y socio-regionales que tantas luchas violentas habían provocado en el pasado⁴⁴.

El 2 de abril de 2019, el jefe de Estado Mayor y viceministro de Defensa, Ahmed Gaïd Salah, presionado por las movilizaciones de millones de ciudadanos en todo el país⁴⁵, forzaba la renuncia del presidente Abdelaziz Buteflika, que había estado en el poder desde 1999 y que había anunciado su candidatura a un quinto mandato, a pesar de su avanzada edad –78 años– y de su delicada situación de salud⁴⁶.

El 12 de diciembre de 2019, resultaba elegido como presidente de la República argelina Abdelmadjid Tebboune, anterior primer ministro, en unas elecciones caracterizadas por

⁴² BOURDILLON, Yves : «Le «modèle» économique algérien à bout de souffle», Les Echos, 5 de diciembre 2017, <https://www.lesechos.fr/2017/12/le-modele-economique-algerien-a-bout-de-souffle-188692>.

⁴³ SALEH, Heba: «Algeria's rulers consolidate grip as economy falters», Financial Times, 28 de junio 2020, <https://www.ft.com/content/c0ddd7fc-a41e-4c49-9d12-0077a88a88d6> World Bank, «Global Economic Prospect 2015», enero 2015,

⁴⁴ «Socialités et humanités. La citoyenneté en mouvement », Revue des sciences sociales, núm. 7 (2019).

⁴⁵ «Algérie : vers le déconfinement du Hirak ?», Crisis Group, 27 de julio 2020, <https://www.crisisgroup.org/fr/middle-east-north-africa/north-africa/algeria/217-algerie-vers-le-deconfinement-du-Hirak>.

⁴⁶ «Le président algérien victime d'un AVC», AFP, 28 de abril 2013. <http://www.lalibre.be/actu/international/le-president-algerien-victime-d-un-avc-51b8fc43e4b0de-6db9ca6630>

la baja asistencia y por la contestación en la calle. Aunque el nuevo presidente multiplicó los gestos de apaciguamiento⁴⁷, algunos activistas de Hirak enfatizaron la necesidad de mantener las protestas ante lo que entendían como falta de atención a las reclamaciones populares por parte de la nueva presidencia. No obstante, la gran mayoría de los manifestantes accedieron en marzo de 2020, en el nuevo contexto de pandemia global, a cesar temporalmente en sus demandas y dejar de manifestarse en la calle. Se trataba de «hacer una pausa al Hirak para que vuelva mejor»⁴⁸ cuando las circunstancias lo permitían.

Al mismo tiempo, y con el fin de limitar el impacto económico y social de la pandemia, el gobierno tomó, a partir de marzo de 2020, una serie de decisiones proactivas que iban desde posponer el pago de la renta imponible y el impuesto al valor agregado (IVA) por dos meses, al cierre de los servicios públicos no esenciales y la licencia retribuida excepcional, por un periodo de catorce días renovables, a la mitad de los ejecutivos y agentes del sector.

Igualmente, se adoptaron otras medidas de apoyo para las empresas y los sectores más desfavorecidos de la población, como el pago de un subsidio de 10 000 dinares (72 euros) a familias necesitadas, así como la suspensión de las sanciones por demora en las obras y servicios prestados en virtud de contratos públicos⁴⁹. Para evitar el pánico por la escasez de compras, desde finales de marzo las autoridades garantizaron la seguridad alimentaria del país, y buscaron tranquilizar a los ciudadanos aumentando los pedidos de trigo en los mercados internacionales e incrementando la producción de sémola⁵⁰.

La caída de los precios, que también afectó a los contratos de venta de gas predominantemente indexados al petróleo, amenaza con agotar las diezmas reservas de divisas al tiempo que aumenta el déficit fiscal. El resultado fue una situación crítica de la economía argelina a la que el FMI pronosticó una caída del 5,2 % en 2020⁵¹ y un déficit fiscal del 20 % del PIB⁵². En un contexto de caída de los precios del petróleo

⁴⁷ FILALI, Zeinab : «Algérie : le président Tebboune met fin à une expression aussi vieille que l'indépendance», Financial Afrik, 23 de abril 2020.

⁴⁸ «Algérie».

⁴⁹ «Une allocation de 10 000 DA aux familles impactées par la crise sanitaire», Tout sur l'Algérie, 13 de abril 2020.

⁵⁰ «L'Algérie multiplie les achats de blé sur les marchés internationaux», El Iqtisadiya, 3 de abril 2020.

⁵¹ «Confronting the Covid-19 Pandemic in the Middle East and Central Asia», FMI, abril 2020.

⁵² Heba Saleh. Op.cit.

y profunda crisis económica agravada por la pandemia de la COVID-19, el nuevo presidente prometía en mayo de 2020 mantener la independencia del país, rechazando la posibilidad de «acudir a los préstamos del FMI o el Banco Mundial»⁵³. Se trataba de evitar repetir la experiencia negativa que tuvo el país a principios de la década de 1990, cuando obtuvo préstamos del FMI.

Su propuesta con fuertes tintes nacionalistas ha sido la de acudir a los ahorros de los ciudadanos argelinos que operan en el sector informal fuera del sistema financiero tradicional y que representan entre 42 570 y 71 000 millones de euros, ya que «cuando pedimos préstamos a bancos extranjeros, no podemos hablar de Palestina o del Sáhara Occidental»⁵⁴, dos causas muy importantes para Argel.

No obstante, si las reservas se agotan –hipótesis plausible para 2023– y no se garantiza el mínimo de seguridad alimentaria y social, el gobierno argelino podría no tener más remedio que acudir al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial si pretende evitar el estallido social⁵⁵, sobre todo si tenemos en cuenta que se trata de un país en el que cerca de 50 000 pequeños negocios están en riesgo de quiebra debido a las medidas de contención de la COVID-19⁵⁶ y donde más de 10 millones de trabajadores informales (el 45 % de los trabajadores), han visto cómo sus ingresos se redujeron significativamente durante el periodo de confinamiento parcial⁵⁷.

La revelación, a finales de marzo de 2020, de que el gobierno estaba en conversaciones con el FMI para asegurar una parte de un paquete de rescate global de 50 000 millones de dólares es indicativa de la escala de la crisis, habida cuenta la pésima reputación que tiene en Argelia el fondo con sede en Washington⁵⁸.

No obstante, el hecho de que el presupuesto estatal no esté agobiado por una deuda externa insostenible tranquiliza y muestra que el estado tiene un cierto margen de

⁵³ «I would rather borrow from Algerians than from the IMF says President», Corona Chronicles: 4May–7May, Jeune Afrique with AFP, 20 de mayo de 2020. <https://www.theafricareport.com/27332/i-would-rather-borrow-from-algerians-than-from-the-imf-says-president/>.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ BENOUARI, Ali: «Crise économique : rompre impérativement avec les méthodes de gestion du passé», Le Soir d'Algérie, 16 de abril de 2020.

⁵⁶ «Plus de 50 000 restaurants et cafés au bord de la faillite», El Watan, 7 de julio 2020.

⁵⁷ «L'emploi informel en Algérie : tendances et caractéristiques (2001-2010)», Les cahiers du MECAS, no. 12 de junio 2016.

⁵⁸ «Algeria's upstream rebirth is interrupted», <https://www.petroleum-economist.com/articles/upstream/exploration-production/2020/algeria-s-upstream-rebirth-is-interrupted>.

maniobra financiero. Ello no es óbice para que Argelia pueda verse rápidamente obligada a permitir que su moneda se deprecie y recurrir a la deuda externa⁵⁹.

En definitiva, «Argelia tiene amortiguadores suficientes para adaptarse a la crisis a corto plazo. Pero, cuanto más dure la crisis en el resto del mundo, mayores serán los riesgos para la economía argelina y para su capacidad de asumir la nueva realidad del entorno de precios más bajos del petróleo, difíciles condiciones de financiación externa y continua caída de sus reservas internacionales»⁶⁰.

La crisis del sector energético argelino

Desde el año 2014, el sector energético argelino se encuentra en crisis. La brusca caída de los precios del petróleo que se produjo en ese año hizo que las exportaciones de gas y petróleo se redujeran en un 9 % en cantidad y un 42 % en valor, en el periodo transcurrido entre los primeros semestres de 2014 y 2015 (es decir, pasaron de 33 210 millones a 19 280 millones de dólares).

Aunque en los años siguientes la situación mejoró ligeramente, la crisis del coronavirus ha impactado fuertemente en un sector sometido a una seria crisis estructural. Argelia fue uno de los países más afectados por la decisión de Arabia Saudí, a principios de marzo de 2020, de lanzar una guerra de precios, una medida que agravó el colapso de la demanda causado por la COVID-19 haciendo que los precios del petróleo Brent y Sahara Blend pasaran de 70 y 65 dólares por barril respectivamente en enero de 2020 a 19 y 15 dólares en abril de 2020.

Aunque en junio sus precios subieron, alcanzando 42 dólares, ambos siguen siendo muy volátiles y dependen de la extensión de la reducción de oferta que ha decidido la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP +)⁶¹. Como afirma el ministro de Energía Abdelmadjid Attar «Argelia está sufriendo económicamente. El mercado internacional del petróleo se ha desplomado. La producción de hidrocarburos se ha

⁵⁹ «Pulling Lebanon out of the Pit | Crisis Group», <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/lebanon/214-pulling-lebanon-out-pit>.

⁶⁰ «Algeria: Toward an economic collapse? | Middle East Institute».

⁶¹ «L'OPEP+ poursuit sa stratégie de baisse de l'offre pétrolière », *Connaissance des énergies*, 8 de junio 2020.

desplomado. Las exportaciones de petróleo se han desplomado. Los ingresos petroleros de Argelia están en serios problemas»⁶².

Ahora bien, no se trata solo de la caída de los precios de los hidrocarburos, sino que, en Argelia, al igual que en otros países africanos exportadores de crudo, el crecimiento de la población y la creciente urbanización están provocando una mayor demanda interna de energía que, desde 2007, ha aumentado en más del 50 %, al tiempo que la producción de petróleo ha disminuido en un 25 %⁶³.

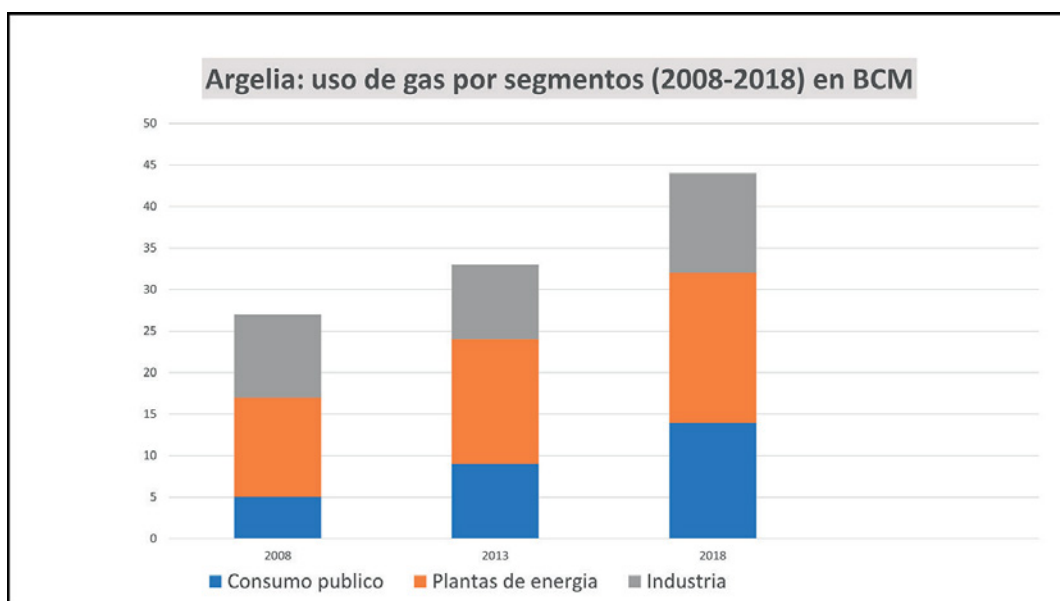


Figura 6. Uso de gas por sectores. Fuente. Fraser Institute 2019.

Tampoco ayuda a mejorar esta difícil situación la falta de voluntad de las autoridades argelinas de abordar el políticamente espinoso tema de los subsidios en un país en el que, solo en gas y electricidad, suponen alrededor de 8000 millones de dólares o, lo que es lo mismo, algo más del 4 % del PIB nacional. Además, los bajos precios de la electricidad de los consumidores argelinos (aproximadamente el 30 % de su coste de producción) es uno de los principales factores que ayuda a entender el rápido aumento

⁶² REMOUACHE, Khaled : «Rente, situation économique, réserves et transition énergétique : Attar au personnel de Sonelgaz, le compteur à l'heure de crise !», Reporters, 16 de julio 2020. <https://www.reporters.dz/rente-situation-economique-reserves-et-transition-energetique-attar-au-personnel-de-sonelgaz-le-compteur-a-lheure-de-crise/>

⁶³ «Algeria, che cosa farà Sonatrach con ExxonMobil, Chevron, Eni e Lukoil Startmag», <https://www.startmag.it/energia/perche-lalgeria-non-si-gasa-piu-con-il-suo-gas/>.

del consumo doméstico de electricidad y la peligrosa reducción de las exportaciones de hidrocarburos, cada vez más consumidos localmente⁶⁴. Todo ello ha contribuido a poner en peligro la capacidad de exportación con el consiguiente impacto negativo en la balanza exterior.

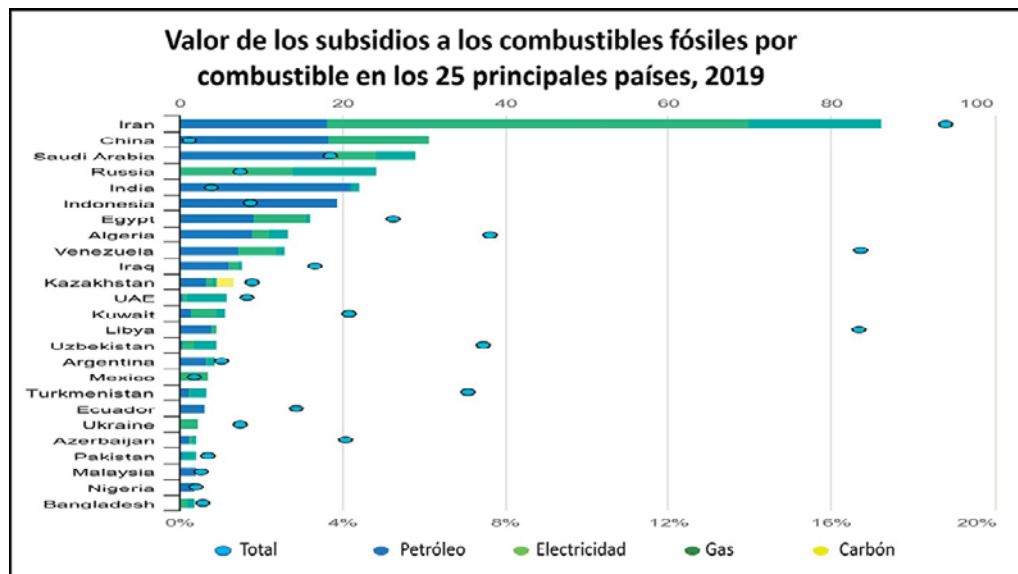


Figura 7. Subsidios a los combustibles fósiles. Fuente: IEA, <https://www.iea.org/topics/energy-subsidies>.

Esta situación, especialmente difícil, de las exportaciones de hidrocarburos argelinos se ha visto agravada por la pérdida de cuota en mercados tan importantes como el español, en el que Argelia ha dejado de ser en 2020 el primer suministrador de gas natural después de 30 años, siendo desplazada por Estados Unidos. En febrero de 2020, el gas natural estadounidense supuso el 27 % de las importaciones españolas, en tanto que los suministros argelinos tan solo alcanzaron en el citado periodo el 22,6 % del total de las importaciones de gas natural, con una caída muy acusada de hasta el 38,4 % respecto al mismo periodo de 2019, cuando suponían el 48,5 %⁶⁵.

Todo ello ha acentuado el declive económico del país, provocando que los ingresos por exportaciones de petróleo y gas alcancen únicamente los 23 000 millones de dólares

⁶⁴ «L'augmentation des prix de l'électricité est l'affaire de l'État»: Toute l'actualité sur liberte-algerie.com», accedido 10 de septiembre de 2020, <https://www.liberte-algerie.com/actualite/laugmentation-des-prix-de-lelectricite-est-laffaire-de-letat-306654>

⁶⁵ «L'Algérie perd sa place de fournisseur principal en gaz de l'Espagne», <https://www.dzairdaily.com/algerie-premier-fournisseur-gaz-espagne-hydrocarbures/>.

en 2020, una disminución de 10 000 millones de dólares en comparación con el año anterior⁶⁶ y de 18 000 millones si se compara con 2018⁶⁷. Incluso con el costo del petróleo muy competitivo en algunos yacimientos como los de Hassi Messaoud –donde puede llegar a menos de 3 dólares por barril–, Argelia necesita un precio mínimo de 100 dólares por barril para equilibrar su presupuesto⁶⁸.

Los problemas de las sociedades estatales de energía

Argelia cuenta con dos grandes compañías suministradoras y distribuidoras de energía, como son Sonelgaz y Sonatrach. La primera de ellas, la Société Nationale de l'Electricité et du Gaz, (Sonelgaz) es la empresa pública que se encarga de la distribución de electricidad y gas natural en Argelia. Creada en 1969, tiene el monopolio de la distribución y venta de gas natural dentro del país, así como de la producción, distribución, importación y exportación de electricidad⁶⁹. Con una plantilla hinchada a finales de 2019 de 94 335 empleados (+ 3 % respecto a 2018)⁷⁰, frente a los 10 000 trabajadores de la española ENDESA o los 70 000 del grupo francés EDF, segundo productor y distribuidor de energía del mundo, por detrás de China Energy Investment, Sonelgaz se encuentra en una difícil situación económica y arrastra una elevada deuda que, en palabras de su presidente y director ejecutivo del grupo, Chahar Boulakhras, alcanzó durante el año 2019 los 408 millones de euros⁷¹. Ello hace difícil realizar las inversiones necesarias para el desarrollo de sus redes e infraestructura energética, con el fin de mejorar la calidad de sus servicios y satisfacer la demanda del mercado.

Aunque solo un recorte drástico del número de trabajadores y una modernización de la empresa le permitiría sobrevivir en el mercado, tanto nacional como regional y africano, una medida así sería, según el ministro de Energía Abdelmadjid Attar y antiguo empleado de Sonatrach, altamente impopular en un país en el que escasean las ofertas de trabajo. Por ello, la solución parece más bien ir por la reducción de los

⁶⁶ Agence Ecofin, «Algérie : les recettes d'exportation d'hydrocarbures chuteront à 23 milliards \$ en 2020 (gouvernement)», Agence Ecofin, <https://www.agenceecofin.com/hydrocarbures/2207-78817-algerie-les-recettes-d-exportation-d-hydrocarbures-chu-teront-a-23-milliards-en-2020-gouvernement>.

⁶⁷ https://www.bank-of-algeria.dz/pdf/tendancesmonetaires_2semestre2018.pdf.

⁶⁸ «Breakeven Oil Prices», Data IMF, 2019. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=60214246>

⁶⁹ «SONELGAZ sur euro-énergie», <https://www.euro-energie.com/sonelgaz-e1-463>.

⁷⁰ «Sonelgaz : une entreprise citoyenne, une fierté nationale | El Djazair com», <https://www.eldjazaircom.dz/2020/09/29/sonelgaz-une-entreprise-citoyenne-une-fierté-nationale/>.

⁷¹ «Sonelgaz : La dette du groupe atteint 62 mds DA en 2019 *Algerie Eco*», <https://www.algerie-eco.com/2019/12/31/sonelgaz-dette-groupe-atteint-2019/>.

salarios, algo que podría ser socialmente mejor aceptado⁷². También podría verse obligado a un endeudamiento exterior, algo que, en palabras de su presidente, Chahar Boulakhras, «Se ha convertido en una necesidad»⁷³, ante la difícil situación que atraviesa la empresa para desarrollar sus redes e infraestructura energética, mejorar la calidad de sus servicios y satisfacer la demanda del mercado.

En cuanto al grupo Sonatrach, (Société Nationale pour la Recherche, la Production, le Transport, la Transformation, et la Commercialisation des Hydrocarbures) es una empresa monopolística constituida para explotar los hidrocarburos. Cuenta con 180 000 empleados y produce el 30 % del PNB de Argelia. Si bien no se encuentra en una situación financiera tan complicada como Sonelgaz, sus costos operativos y de inversión suponen entre el 20 y el 30 % de su facturación a un precio del petróleo de 65 dólares el barril⁷⁴. Se trata, por tanto, de una empresa «rentívora» que está lejos de competir en un mercado mundial del petróleo abierto, especialmente si se la compara con otros gigantes petrolíferos, como por ejemplo Halliburton, que emplea a 55 000 personas y tiene un volumen de negocios de 240 000 millones de dólares, frente a los 40 000 millones de dólares de la argelina⁷⁵.

El ministro y anterior CEO de Sonatrach, Abdelmadjid Attar, cuenta con que el gigante de los hidrocarburos se mantenga como pulmón y motor de la economía del país gracias a su monopolio en el sector, aunque para ello serán necesarias importantes reformas. La empresa deberá reducir los gastos de explotación y funcionamiento, muy por encima de la media mundial, especialmente en unos momentos en los que el hundimiento del precio del gas natural es aún mayor que el del petróleo. Como explica el presidente del Naturgy Francisco Reynés, «el precio del gas está cada vez menos correlacionado con el del crudo, con una diferencia que en 2019 fue del 38 % en la relación de los precios entre el gas y el petróleo»⁷⁶. Para ser rentable y competitiva, Sonatrach

⁷² CANALES, Pedro: «Argelia estudia despidos masivos para modernizar su industria», Atalayar, 24 de julio 2020, <https://atalayar.com/content/argelia-estudia-despidos-masivos-para-modernizar-su-industria>.

⁷³ THOURAYA, Chellouf, «Sonelgaz envisage de recourir à l'endettement extérieur», <http://www.aps.dz/economie/92402-sonelgaz-envisage-de-recourir-a-l-endettement-exterieur>.

⁷⁴ CHEGROUCHE, Lagha: «Comment Khelil et Ould-Kaddour ont transformé Sonatrach en coquille vide Algérie Patriotique», <https://www.algeriepatriotique.com/2020/07/09/sonatrach-management-sclerose-infrastructures-vieillissantes-culture-rentiere/>.

⁷⁵ Pedro Canales. Op cit.

⁷⁶ La cotización media de los crudos Brent y WTI disminuyó un 21 % y un 17 %, respectivamente, respecto a los primeros tres meses de 2019. Al cierre del trimestre de 2020, el Brent cotizaba por debajo de 20 dólares por barril. En el caso del gas, los descensos fueron todavía más bruscos, con caídas que oscilaron entre el 36 %, en el caso del Henry Hub, y el 56 %, en el del Algonquín. Juan Cruz Peña: «España cierra el grifo del gas de Argelia ante los precios a derribo de los buques de EE. UU.», *El*

deberá reestructurar sus actividades, enfocándose en su misión principal de exploración, producción, transporte, procesamiento y comercialización de hidrocarburos, lo que significa abandonar sectores ajenos en los que opera como el del transporte aéreo con la empresa Tassili Airlines⁷⁷.

¿Un nuevo modelo energético para Argelia?

La fuerte reducción que se espera en los próximos años en las exportaciones totales de gas natural y gas natural licuado (GNL) que podría caer, en palabras del ministro Attar, a 26-30 000 millones de metros cúbicos por año en 2025-2030 frente a los 40 900 millones de metros cúbicos de gas y GNL que Argelia exportó a Europa en 2019⁷⁸, indica la urgencia del proceso de reforma de las compañías monopolísticas estatales, empezando por Sonatrach, lo que permitiría aumentar la producción y reducir los costes, al tiempo que potenciar la diversificación. Se trataría de introducir un nuevo modelo energético en Argelia que permitiera revitalizar este sector estratégico, motor de la economía y principal proveedor del presupuesto estatal.

Así parece haber sido entendido por el actual gobierno argelino, para quien la falta de desarrollo de nuevos yacimientos hace imperativo la revisión del régimen legal de los hidrocarburos debido a la disminución de volumen de producción y al creciente aumento del consumo nacional. Se trata de una situación calificada por el director general de Hidrocarburos del Ministerio de Energía, Mustapha Hanifi, «de déficit estructural entre oferta y demanda nacional a partir de 2025 (...) cuando se habrá consumido el 60 % de las reservas energéticas para todos los productos combinados»⁷⁹.

De ahí que la primera medida adoptada por el nuevo gobierno argelino salido de las elecciones de diciembre de 2019 fuera la revisión del régimen legal de los hidrocarburos, en particular en materia contractual y fiscal, con la aprobación, el 11 de

Confidencial, 7 de mayo de 2020. <https://www.elconfidencial.com/economia/2020-05-07/espana-cierra-grifo-gas-argelia-precios-buques-EE.UU.2583132/>

⁷⁷ «Attar: des discussions pour résoudre le problème du flux de trésorerie de Sonatrach», <http://www.aps.dz/economie/108757-discussions-avec-le-ministere-des-finances-pour-la-resolution-du-probleme-du-flux-de-tresorerie-de-sonatrach>.

⁷⁸ Torrini, SEBASTIANO: «Algeria: Sonatrach conferma gli sforzi per incrementare la produzione di gas», *Energía Oltre*, 17 de agosto 2020, <https://energiaoltre.it/algeria-sonatrach-conferma-gli-sforzi-per-incrementare-la-produzione-di-gas/>

⁷⁹ MEDDI, Adlène: «Algérie : cette nouvelle loi sur les hydrocarbures qui ne passe pas, *Le Point*», https://www.lepoint.fr/afrique/algerie-cette-nouvelle-loi-sur-les-hydrocarbures-qui-ne-passe-pas-14-10-2019-2341125_3826.php.

diciembre de ese año, de una nueva ley de hidrocarburos cuyo objetivo es evitar poner a Argelia en una situación de déficit estructural entre oferta y demanda nacionales. Se trataría de renovar las reservas y mantener las capacidades de producción al menos durante un periodo de transición hasta 2030, para lo cual se deberán realizar inversiones muy importantes, y sobre todo recurrir a la asociación con otras empresas internacionales⁸⁰.

Así, la nueva ley prevé el mantenimiento de la «norma 51/49», que regula las sociedades de Sonatrach con empresas extranjeras, lo que consolida el monopolio de la empresa nacional como líder en el sector de la investigación y explotación de hidrocarburos, considerado un sector estratégico de gran sensibilidad social, pero también limita las posibilidades de inversión extranjera⁸¹.

No obstante, la nueva ley introduce tres modalidades de contratos que aseguran un mayor atractivo fiscal en el sector para potenciales socios internacionales, al tiempo que permitirá a Argelia compartir los riesgos –y los beneficios– vinculados a las operaciones de prospección que actualmente realiza Sonatrach en solitario. En cierto modo supone una vuelta al exitoso sistema que existía en la anterior Ley 86/14 de 1986 y que resultó en los grandes descubrimientos de hidrocarburos de la cuenca de Berkine en la década de 1990. Las ventajas fiscales son todavía mayores en el ámbito de los hidrocarburos no convencionales y *offshore*, cuyo potencial es prometedor en Argelia. Estas medidas podrían permitir a Argelia renovar sus reservas y relanzar las actividades productivas, lo que ayudaría a preservar su seguridad energética⁸².

Igualmente, el gobierno argelino habría buscado dar una cierta estabilidad a las exportaciones de gas con la firma, durante el año 2019, entre Sonatrach y sus socios de varios acuerdos para la renovación de contratos de gas a medio y largo plazo⁸³. Con la empresa italiana ENI, Sonatrach firmó un protocolo renovando el contrato de suministro

⁸⁰ «Les exportations d'hydrocarbures pourraient baisser dès 2023»: Toute l'actualité sur liberte-algerie.com».

⁸¹ SAHBANI, Lazhar: «Revue des principales mesures de la nouvelle loi sur les hydrocarbures en Algérie», Price water house Coopers Algérie, enero de 2020, <https://pwc.algerie.pwc.fr/fr/files/pdf/2020/01/fr-algerie-pwc-loi-hydrocarbure-2020.pdf>.

⁸² Estos son el contrato de participación, el contrato de producción compartida y el contrato de servicios de riesgo. «Entrée en vigueur de la nouvelle loi... Europétrole», <https://www.euro-petrole.com/entree-en-vigueur-de-la-nouvelle-loi-regissant-les-hydrocarbures-en-algerie-n-i-19983>

⁸³ HAFIANE, Badra: «L'adoption d'une nouvelle loi des hydrocarbures marque le secteur de l'énergie en 2019», <http://www.aps.dz/economie/99397-l-adoption-d-une-nouvelle-loi-des-hydrocarbures-marque-le-secteur-de-l-energie-en-2019>.

a largo plazo de Italia con gas natural argelino. Con Edison (también de Italia) firmó un acuerdo sobre la renovación de un contrato de compraventa de gas natural argelino por un periodo de ocho años, lo que asegura un nivel de inversión de 13 000 Mcm/año de gas natural entregado al mercado italiano a través del «Gasoducto Transmediterráneo» hasta 2027, con posibilidad de ir hasta 2029. Estos dos acuerdos permitirán a Sonatrach consolidar su posición en el mercado italiano y seguir siendo uno de sus principales proveedores de gas natural a este país.

Con la portuguesa Galp Energia, Sonatrach firmó en 2019 acuerdos relacionados con el suministro de gas natural argelino al mercado portugués por un volumen de 2500 Mcm/año, prorrogando por 10 años más esta asociación bilateral. Sonatrach también firmó un acuerdo con las españolas Cepsa y Naturgy para vender las acciones de Cepsa en el oleoducto Medgaz, lo que aumentó la participación de Sonatrach en Medgaz del 43 % al 51 %. Finalmente, con la empresa francesa ENGIE, se firmaron en 2019 acuerdos a medio-largo plazo, relacionados con la compraventa de gas natural licuado y gas por gasoducto.

Otra línea de actuación de las autoridades argelinas ha sido la decisión de invertir 78 000 millones de dólares en actividades *upstream* hasta 2021, la mayor parte dedicada a la prospección y la exploración. Los recientes esfuerzos de exploración han resultado fructíferos, con el descubrimiento de 17 campos de petróleo y gas en los primeros cinco meses de 2018, frente a 14 para el mismo periodo en 2017, en línea con la fuerte aceleración de descubrimientos desde 2010, cuando hubo 32 registrados en 2016 y otros 33 en 2017. Al mismo tiempo, se han invertido cantidades importantes en la modernización de los yacimientos maduros, como el de Hassi R'Mel, con 2790 millones hasta 2020. Esto ha ayudado a que el nivel de reservas restantes disponibles aumente de 4130 millones de tep en 2017 a 4190 millones de tep⁸⁴ en 2018⁸⁵.

Una nueva estrategia energética

La estrategia SH2030 «Liderar el cambio», lanzada en 2018 por Sonatrach, se fundamenta en un cambio sustancial de su visión económica: la anterior estrategia basada en volúmenes de exportación se ha quedado obsoleta y debe ser sustituida por

⁸⁴ Toneladas equivalentes de petróleo.

⁸⁵ «The Report Algeria 2018», 79.

nuevos mercados de mayor valor añadido⁸⁶. Con ello se refiere fundamentalmente a desviar el 50 % de las exportaciones a los mercados asiáticos en detrimento de Europa. Para ello, Argelia pretende utilizar el remanente de capacidad de exportación de gas licuado –que en 2018 ascendía al 44 % de la capacidad total– para acomodar potenciales mercados de exportación asiáticos.

Pero disponer de infraestructura carece de sentido si no se incrementa la disponibilidad de gas para la exportación a precios competitivos. En un mercado internacional saturado de gas y en el que han emergido nuevos competidores muy agresivos, como Catar, Nigeria, Estados Unidos, Australia o Mozambique, capaces de vender gas licuado a Europa por menos de 6 USD/MMBtu⁸⁷, resultará muy difícil para Argelia exportar algo más que cantidades pequeñas con carácter puntual a los mercados asiáticos, por no decir conservar sus cuotas en los europeos⁸⁸.

De ahí que Sonatrach tenga como objetivo generar 20 000 millones de metros cúbicos de recursos no convencionales para 2030 y 70 000 millones para 2040, así como explorar un área *offshore* de 100 000 kilómetros cuadrados en las costas argelinas. Pero ello no podrá hacerse sin atraer a las empresas a las rondas de licitación de campos de energía, lo que dependerá del éxito de su política de tratar con empresas extranjeras de forma bilateral abandonando las licitaciones públicas⁸⁹.

	Proyecto	Puesta en servicio	Producción prevista	Consorcio
South West Gas Fields	Reggane Nord	Diciembre 2017	4,5 Bcm/año	Repsol (29,25 %), Sonatrach (40 %), DEA Deutsche Erdoel AG (19,5 %) y Edison (11,25 %).

⁸⁶ «Sonatrach, l'énergie du changement», <https://sonatrach.com/actualites/sonatrach-une-strategie-dexportation-prenant-davantage-en-compte-laspect-va-leur-et-non-plus-seulement-celui-de-volume/>.

⁸⁷ 1 MMBtu es igual a 1 millón de BTU (unidad térmica británica). El gas natural se mide en MMBtu. 1 MMBtu = 28.263682 m³ de gas natural a temperatura y presión definidas.

⁸⁸ «GNL: Sonatrach envisage d'augmenter ses exportations vers l'Asie Algerie Eco», <https://www.algerie-eco.com/2018/11/23/gnl-sonatrach-envisage-daugmenter-ses-exportations-vers-lasie/>.

⁸⁹ «Sonatrach Unveils 2030 Strategy, But Can It Be Implemented?», Hart Energy, <https://www.hartenergy.com/exclusives/sonatrach-unveils-2030-strategy-can-it-be-implemented-30359>.

South West Gas Fields	Timimoun	Marzo 2018	1,8 Bcm/año	Sonatrach (51 %), Total (37,75 %) and Cepsa (11,25 %)
	Erg Issouane gas field	Octubre 2018	100 millones de barriles equivalentes de petróleo	Total, Repsol, Sonatrach,
Illizi (SE)	Campo de gas/ licuado de Ain Tsila.	Marzo 2019	4 Bcm/año	Isarene (Sonatrach, Petroceltic y Enel), Petrofac
South West Gas Fields	Touat	Septiembre 2019	4,5 Bcm/año	Sonatrach, Neptune Energy

	Proyecto	Puesta en servicio	Producción prevista	Consortio
Arzew	Sonatrach Total Enterprise Polymère	Noviembre 2018	Transformación de 550 000 t/ año de propano en 640 000 de polipropileno	STEP (Sonatrach, Total Enterprise Polymeres)
Bir Rebaa Nord field	Planta solar fotovoltaica de 10 MW.	Octubre 2018	20 GWh	Sonatrach
Arzew	Complejo de fosfatos a operar en 2022.	Noviembre 18	5 millones de toneladas por año,	Sonatrach, CITIC (China)
Tiaret,	Refinería y una empresa conjunta petroquímica	Enero 2019		Total
Hassi Ba Hamou y Reg Mouaded; Hassi Tidjerane y Hassi Tidjerane Ouest; Tinerkouk Ouest	Tres instalaciones centrales de procesamiento para tres grupos de campos	Febrero 2019,	4 Bcm/año	Sonatrach, Larsen & Turbo Hydrocarbon Engineering Limited
	3,7 USD/bn greenfield refinería	Enero 2020		

Tabla 1. Resumen de inversión / producción. Fuente. Datos de Websites de las compañías y diversos artículos.

Pero incluso si los nuevos proyectos de gas en el suroeste y en la nueva región productora del sureste de Illizi son capaces de aportar los casi 19 Bcm por año previstos para

mediados de la década de 2020, resultarán insuficientes para cubrir una demanda nacional de gas natural, que se espera que aumente en 21 Bcm para 2028, desde los 46 Bcm disponibles en 2018.

Además, no basta con que el gas argelino siga siendo competitivo en costes de exportación a Europa; sus términos y condiciones de exportación deben ser tan flexibles como los de sus competidores, de acuerdo con las nuevas realidades del mercado del gas en el que los precios se fijan en función de los costos en los centros de producción, los contratos tienen duraciones más breves

y cuentan con cláusulas para su renegociación en función de la evolución de las condiciones del mercado⁹⁰.

Tampoco da rienda al optimismo la memoria histórica de retrasos e incumplimientos en la ejecución de proyectos ya aprobados de Sonatrach. Así, por ejemplo, su mayor contrato de adjudicación reciente, un acuerdo de 3700 millones de dólares, firmado a principios de enero de 2020 para la construcción de una refinería totalmente nueva, se planteó por primera vez hace más de siete años. Una segunda refinería planificada desde hace mucho tiempo en Tiaret y una instalación petroquímica acordada con la principal francesa Total a principios de 2019 después de años de negociaciones intermitentes, se encuentra entre las inversiones que probablemente no verán la luz en varios años⁹¹.

Argelia está realizando esfuerzos importantes para desarrollar su red de gasoductos aumentando su capacidad de exportación⁹². Así, en febrero de 2018 se inauguró un nuevo gasoducto de 765 km que conecta Reggane North y la estación de compresión GR5 en Hassi R'Mel, operativa desde julio de 2017. Igualmente, se están llevando a cabo otras ampliaciones de gasoductos, como la construcción de un nuevo gasoducto de 200 km y 274 millones de dólares entre El Aricha y Beni Saf que finalizó en agosto de 2020 y cuyo desarrollo permitirá que el gas del gasoducto Magreb-Europa llegue a MEDGAZ. Como resultado de este proyecto, la capacidad de este último se incrementará de 8000 millones de metros cúbicos por año a 10 000 millones de metros cúbicos⁹³.

⁹⁰ «Algerian Gas in Transition», Ouki y Oxford Institute for Energy Studies, 18.

⁹¹ «Algeria's upstream rebirth is interrupted», <https://www.petroleum-economist.com/articles/upstream/exploration-production/2020/algeria-s-upstream-rebirth-is-interrupted>.

⁹² Actualmente, todo el gas producido en Argelia se envía al centro nacional de distribución de gas de Hassi R'Mel, desde donde los suministros de gas agregados se envían desde a los gasoductos que van a España o Italia, o a las plantas de GNL en el norte.

⁹³ «The Report Algeria 2018», 79.

Otra opción es el desarrollo del gas de esquisto no convencional que puede llegar a convertirse en un pilar de la energía futura de Argelia⁹⁴. Pero los intentos de explotación han tenido una fuerte contestación en una población local que depende, para su subsistencia en un terreno desértico, de los suministros de bombeo de un sistema acuífero profundo bajo el Sahara⁹⁵. Para tranquilizar a la población, el 23 de enero de 2020 el presidente argelino Abde-Imajid Tebboune afirmaba que: «El gas de esquisto es necesario» y ponía como ejemplo a Estados Unidos, donde «los pozos de gas de esquisto se perforan en medio de los chalets donde viven los ciudadanos estadounidenses»⁹⁶. Pero será, no obstante, difícil convencer a la población local de sus ventajas.

Al mismo tiempo, Argelia ha convertido, desde 2011, el desarrollo de las energías renovables en una prioridad nacional con el Plan Nacional de Desarrollo de las Energías Renovables, un sector que se encuentra en gran parte sin explotar. Argelia tiene un alto nivel de insolación, más de 3000 horas de sol por año, y una insolación promedio extremadamente alta de 5 KWh/m² por día, que se incrementa hasta los 6,2 KWh/m² en la región sur, haciendo de Argelia el país con mayor potencial solar de la región MENA y uno de los mayores del mundo.

El plan consiste en instalar para 2030 una potencia de origen renovable del orden de 22 000 MW que representen un 27 % del *mix* energético nacional, con el mantenimiento de la opción de exportación, si las condiciones del mercado lo permiten⁹⁷. En este sentido, Sonatrach prevé invertir, en el periodo 2019-23, 1900 millones de dólares en energía renovable con el objetivo de lograr 1,3 GW de capacidad de generación instalada. El inmenso potencial solar de Argelia podría satisfacer la demanda interna, aliviando la presión sobre el consumo de gas al tiempo que se

⁹⁴ En 2014, Sonatrach perforó dos pozos exploratorios de gas de esquisto cerca de la ciudad. Los resultados fueron descritos por el entonces ministro de Energía Youcef Yousfi como «muy prometedores» y evidencia de «recursos que eran vitales para explotar».

<http://fracturahidraulicaenburgosno.com/los-suenos-de-gas-de-esquisto-de-argelia-son-una-pesadilla-para-los-lugarenos/>

⁹⁵ Argelia es una de los países con mayor escasez de agua del mundo con 300 litros de agua por habitante frente a los 7000 de media global, Un nivel que se espera se reduzca a la mitad en el año 2050. Ghanimah Al-Otaibi, «En cifras: hechos sobre la crisis del agua en el mundo árabe», Word Bank, 19 de marzo 2015. <https://blogs.worldbank.org/arabvoices/numbers-facts-about-water-crisis-arab-world>

⁹⁶ «Los entresijos del gas de esquisto», <https://atalayar.com/blog/los-entresijos-del-gas-de-esquisto>.

⁹⁷ «Ministère de l'Énergie | Algérie», <https://www.energy.gov.dz/?rubrique=energies-nouvelles-renouvelables-et-maitrise-de-lrenergie>.

generan exportaciones crecientes a medida que los costos de producción sigan disminuyendo⁹⁸.

En cuanto a la energía eólica, su desarrollo resulta modesto debido a que es menos rentable que la solar, ya que varía según la velocidad del viento que, en Argelia, es relativamente moderada, con una media anual de 9,7 km por segundo; además, los costes de mantenimiento de las granjas eólicas en el Sahara son mucho más elevados. Actualmente, Argelia cuenta con un primer y único parque eólico del país construido en 2014 en Kabertene en la wilaya de Adrar, con una capacidad de generación de 10 MW.

En definitiva, puede decirse que el desarrollo de energías renovables está siendo muy lento y que Argelia está lejos de conseguir que estas formen una parte significativa del *mix* energético nacional.

Energía en Libia. Guerra, poder y petróleo

Sin petróleo, Libia no existe

Sin hidrocarburos, Libia, potencialmente, no existe. Sin petróleo ni gas, no hay trabajo, ni sueldos, ni comida, es más, ni siquiera habría guerra. El petróleo paga las importaciones de alimentos de Libia, que suponen el 20 % del total⁹⁹ y los salarios de un sector público, que acoge más del 80 % de la fuerza laboral¹⁰⁰, pero también financia la lucha por el poder entre grupos rivales que viene teniendo lugar desde 2011¹⁰¹. Libia es un país en el que los ingresos de los hidrocarburos representan el 97 % del PIB, el 97 % de los ingresos por exportaciones y el 99 % de los ingresos del gobierno¹⁰², una proporción más alta que en cualquier otro país árabe exportador de petróleo. Como afirmara en noviembre de 2018 ante el consejo de seguridad de la ONU Ghassan Salame, enviado de la ONU a Libia, el conflicto libio es, en gran parte, «un conflicto por los

⁹⁸ «The Report Algeria 2018», 80-81.

⁹⁹ «FAOSTAT», <http://www.fao.org/faostat/en/#country/124>.

¹⁰⁰ «MENA Quarterly Economic Brief», The World Bank, enero 2014, p.18.

¹⁰¹ Chris Stephen, «Partition of Libya looms as fight for oil sparks vicious new divide», *The Observer*, Sunday 16 de marzo 2014. <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/16/libya-partition-looms-fight-oil-tanker>.

¹⁰² «2015 Index of Economic Freedom», The Heritage Foundation, enero 2015. <http://www.heritage.org/index/>.

recursos»¹⁰³. En este sentido, la estabilidad energética está condicionada a su resolución.

Esto es especialmente relevante al considerar las perspectivas de la producción de petróleo de Libia. Tres son las razones. La primera es que la economía real libia está más estrechamente vinculada a los precios internacionales del petróleo que la de otros exportadores de petróleo, lo que la hace especialmente vulnerable a choques económicos y a variaciones externas de los precios del petróleo. La segunda es que la situación de conflicto civil interno, agravada por la presencia de actores externos, hace que las perspectivas de un mayor crecimiento de la producción dependan de un acuerdo entre los contendientes en conflicto sobre la mejor manera de gestionar los recursos actuales y potenciales de Libia. La tercera implica que el logro de un acuerdo entre las partes libias y los socios internacionales supondría un enorme incentivo para el sector energético del país, que podría prosperar rápidamente generando mayores flujos de petróleo y mayores ingresos.

Libia cuenta con una extensa red de refinerías situadas a lo largo de toda la costa compuesta por¹⁰⁴:

- Refinería Az Zawiyah: ubicada en el noroeste de Libia, con una capacidad de procesamiento de crudo de 120 000 bbl/d¹⁰⁵.
- Refinería de Exportación Ras Lanuf: ubicada en el golfo de Sirte, con una capacidad de refinación de petróleo crudo de 220 000 bbl/d.
- Refinería de Tobruk: ubicada a lo largo de la costa este de Libia, con una capacidad de crudo de 20 000 bbl /d.
- Refinería Brega: ubicada en el noreste de Libia, con una capacidad de crudo de 10 000 bbl/d.
- Refinería Sarir: una planta de cobertura, con 10 000 bbl/d.

¹⁰³ «APICORP_Energy_Research_V03_N14_2018.pdf», https://www.apicorp.org/Research/EnergyResearch/2018/APICORP_Energy_Research_V03_N14_2018.pdf.

¹⁰⁴ «Libyan Oil & Natural Gas», <https://www.temehu.com/oil-gas.htm>.

¹⁰⁵ Abreviatura de barril de petróleo por día, un volumen de 42 galones estadounidenses [0,16 m³].

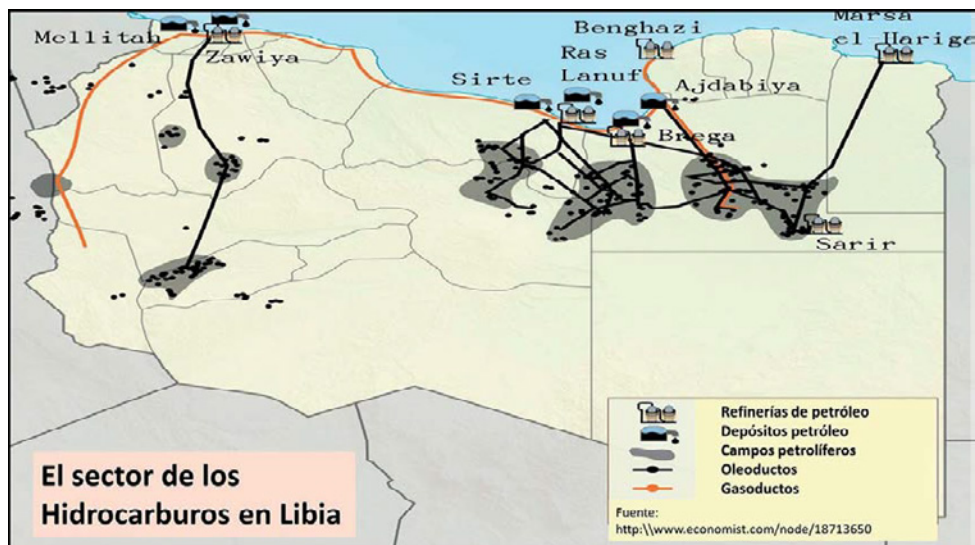


Figura 8. El sector de los hidrocarburos en Libia. Fuente: <http://www.economist.com/node/18713650>

En lo que respecta al gas, la producción y exportación comenzó en 2003, año en el que se inició el denominado Proyecto de Gas de Libia Occidental, que supuso la puesta en marcha en 2004 del gasoducto de 370 millas «Greenstream» operado por la compañía nacional italiana ENI junto con la Empresa Nacional Libia (NOC), y cuyo funcionamiento desde Mellitah en el oeste de Libia y Gela en Sicilia permite entender por qué Italia apoyó inmediatamente al gobierno de Trípoli después de la caída de Gadafi¹⁰⁶. El flujo gasístico quedó interrumpido durante la fase inicial de la guerra en 2011 durante un periodo de ocho meses, comenzando su recuperación en 2012, aunque sin llegar nunca a los niveles anteriores a las hostilidades.

Con el gas natural licuado (LNG) ocurre algo parecido; Libia fue pionera junto con Argelia y Estados Unidos (Alaska) en la exportación hacia mercados externos, principalmente España. No obstante, durante la revolución, la única planta construida de LNG en la localidad de Marsa-Al-Brega propiedad de NOC y operada por la Compañía de Petróleos de Sirte fue seriamente dañada a principios de 2011, por lo que las exportaciones quedaron interrumpidas. En cualquier caso, su producción nunca ha

¹⁰⁶ «Che cos'è il gasdotto Greenstream InsideOver», 29 de diciembre 2018, <https://it.insideover.com/schede/politica/cosa-e-greenstream.html>.

superado un tercio de su capacidad máxima, principalmente debido a limitaciones técnicas¹⁰⁷.

Puertos, campos, refinерías y operadores petroleros de Libia (2020)

Puertos de carga	Región	Campos principales	Refinería	Operador	Socios principales
Es Sider (Sidra)	central-east	Waha, Samah, Dahra, and Gialo		Waha Oil Company	ConocoPhillips, Marathon, Hess
		Mabruk (Mabrouk)		Mabruk	Total
Ras Lanuf	central-east	Nafoura		Agoco	ninguno
		As Sarah/ Jakhira b(C96), Nakhla (C97) ¹		Wintershall	Wintershall, Gazprom
		Amal, Naga, Farigh		Harouje	Suncor (PetroCanada)

Puertos de carga	Región	Campos principales	Refinería	Operador	Socios principales
Marsa al-Hariga (Tobruk) ²	east	Sarir, Messla, Beda, Magrid, Hamada ³	Ras Lanuf; Tobruk; Sarir	Agoco	ninguno
Zueitina	central-east	Abu Attifel, NC-125		Mellitah	Eni
		Nakhla (C97) ¹		Wintershall	Wintershall, Gazprom
		Intisar Complex and NC74 ⁴		Zueitina Oil Company ⁵	Occidental, OMV
Marsa al-Brega	central-east	Brega (Nafoura/ Augila complex)	Marsa al-Brega	Agoco	ninguno
		Nasser (Zelten), Raguba, Lehib (Dor Marada) ⁶		Sirte Oil	ninguno

¹⁰⁷ La planta no dispone de la tecnología para separar algunos gases líquidos de los licuados LNG, lo que limita el número de terminales receptoras capaces de procesar estos últimos.

Mellitah	west	El Feel (Elephant), mixed with condensate from Wafa and Bahr Essalam gas fields		Mellitah	Eni
Zawiya or Zawia (Tripoli)	west	El Sharara (NC-115 and NC-186 fields)	Zawiya	Akakus	Repsol, Total, OMV
Bouri ⁷	west	Bouri (offshore)		Mellitah	Eni
Farwah (Al-Jurf) ⁷	west	Al-Jurf (offshore)		Mabruk	Total
<p>1. El petróleo de Nakhla (C97) se mezcla con el aceite del campo Abu Attifel de Eni.</p> <p>2. La mayor parte de la producción de los campos de Agoco se puede enviar a Ras Lanuf y Marsa al Hariga (Tobruk).</p> <p>3. El petróleo del campo Hamada, que se encuentra en el oeste, se envía a Zawiya. Este petróleo se usa normalmente en el país.</p> <p>4. El petróleo producido en NC74 se envía a Ras Lanuf.</p> <p>5. El crudo de Zueitina también se puede enviar a la terminal de Ras Lanuf.</p> <p>6. La producción de Lehib se mezcla con la salida de uno de los campos de Harouje y se envía a Ras Lanuf.</p> <p>7. Bouri y Farwah (Al-Jurf) son plataformas de carga en alta mar de Mellitah.</p>					

Tabla 2. Puertos, campos, refinerías y operadores petroleros de Libia (2020). Fuentes. U.S. Energy Information Administration based on data from Energy Intelligence, Middle East Economic Survey (MEES), company websites, *Oil & Gas Journal*, and Lloyd's List Intelligence (APEX tanker data).

Guerra civil y energía

Pero frente a las grandes ventajas que ofrece Libia por la calidad de su petróleo, la facilidad extracción y la proximidad con los mercados consumidoras en Europa, la producción y las exportaciones de hidrocarburos de Libia tienen el inconveniente de haberse visto fuertemente afectadas por la situación de conflicto de los últimos años, habiendo sufrido diversos altibajos en función de la evolución de la situación militar. Para su análisis, podemos dividir la evolución histórica de los hidrocarburos libios desde 2011 en cuatro grandes periodos.

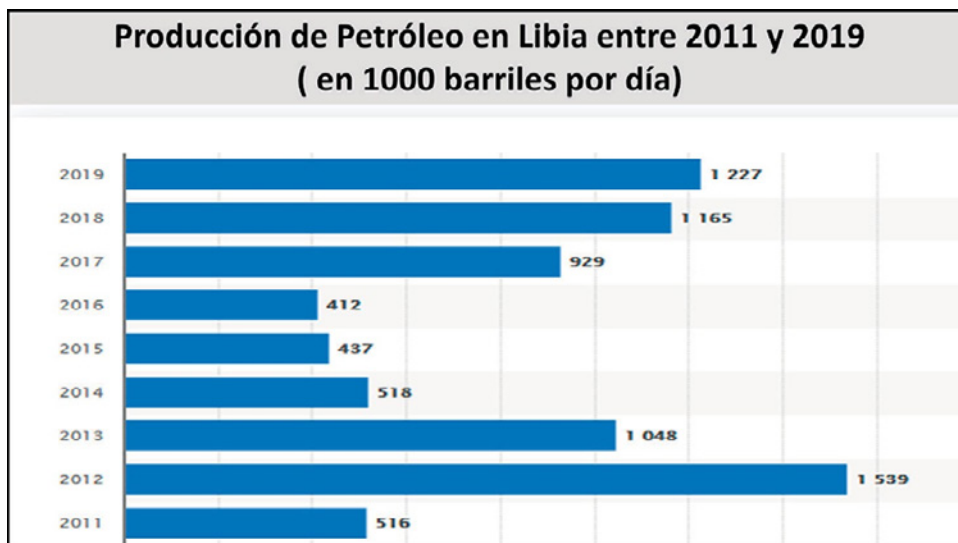


Figura 9. Producción de petróleo en Libia entre 2011 y 2019. Fuente. <https://www.statista.com/statistics/265194/oil-production-in-libya-in-barrels-per-day/>.

1ª Fase: convulsión seguida de relativa estabilidad

Antes de la revolución en 2011, Libia tenía grandes planes para incrementar su producción: inicialmente hasta los 1,7 millones bbl/d, para posteriormente aumentar esta cantidad hasta los 2 millones bbl/d. Esta cantidad estaba, no obstante, muy por debajo de los niveles máximos de más de 3 millones de bbl/d alcanzados a finales de los años 1960, época en la que la producción petrolífera en Libia se vio afectada por la nacionalización parcial de la industria y por las sanciones impuestas por Estados Unidos y las Naciones Unidas, que impidieron la inversión necesaria para mantener la producción petrolífera en niveles más altos.

El levantamiento de las sanciones internacionales como consecuencia del atentado de Lockerbie en 1984 permitió, a partir de 2004, la vuelta de las compañías petrolíferas, lo que hizo aumentar la producción de 1,4 millones de bbl/d en 2000 a 1,74 millones de bbl/d en 2008, así como lanzar un programa de inversiones a partir de 2009, que contemplaba la apertura de 23 nuevos campos petrolíferos añadiendo 775 000 barriles de petróleo diarios¹⁰⁸.

¹⁰⁸ As-Shafir: «Libyan Militias Control the Oil Industry», *Al-Monitor*, 14 de febrero 2014. <http://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/02/libya-oil-industry-control-militias.html>.

Sin embargo, el deterioro de la situación de la seguridad con la revolución trastocó estos planes tan ambiciosos. En 2011, las exportaciones de hidrocarburos de Libia sufrieron una interrupción casi total durante la guerra civil, al tiempo que el producto nacional bruto anual caía un 62 %¹⁰⁹. La producción descendió desde los 1,8 millones de barriles anuales previos a la guerra hasta los pocos más de 500 000 barriles que se produjeron en 2011 y que se consumieron principalmente a nivel nacional¹¹⁰.

Este periodo de gran inestabilidad, que coincide con la caída de Gadafi, duró relativamente poco y la producción de petróleo perdida durante la guerra civil se recuperó rápidamente dado el limitado daño que había sufrido la infraestructura energética. La primera fase después de la caída de Gadafi, que transcurre entre mediados de 2011 y mediados de 2013, se caracteriza por ser un periodo de relativa estabilidad, que mostró la gran resiliencia del sector energético libio logrando el crecimiento de la producción de nuevo a más de 1,4 millones de bbl/d en poco más de seis meses. Fue una recuperación asombrosa, aunque no sería la última vez que el país sorprendería a los analistas externos¹¹¹.

Estos años incluyeron elecciones para formar un nuevo gobierno y esfuerzos para redactar una nueva constitución. Pero el gran problema, desde el primer momento, fue que el nuevo gobierno libio se mostró incapaz de desactivar las milicias que habían surgido al amparo de la lucha contra Gadafi. Cada una de ellas tenía su propia ideología y mantenía sus propias lealtades tribales, por lo que cada grupo armado utilizó su poder para intentar imponer sus demandas. Poco a poco se fueron haciendo con el control de la seguridad de las ciudades y de las fronteras, la gestión de los centros de detención y el control de las instalaciones energéticas del país¹¹².

Incapaz de deshacerse de ellas, el gobierno libio utilizó a las milicias más importantes para combatir la lucha tribal y étnica que estaba desgarrando amplias zonas del país, agrupando a las milicias locales más poderosas en una estructura única a la que denominó «Fuerzas del Escudo libio», poniéndolas bajo su nómina y dividiéndolas en

¹⁰⁹ «IMF Country Report No. 13/151, Libya», International Monetary Fund. Mayo 2013. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13151.pdf>.

¹¹⁰ «International U.S. Energy Information Administration (EIA)», <https://www.eia.gov/international/analysis/country/LBY>.

¹¹¹ «APICORP_Energy_Research_V03_N14_2018.pdf».

¹¹² MENESES, Rosa: «Libia, bajo la ley de las milicias armadas», *El Mundo*, 20 de octubre de 2013. <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/10/17/internacional/1382027510.html>

tres áreas geográficas (Oeste, Centro y Este). De esta manera, quedaron configuradas tres divisiones militares¹¹³:

- El Escudo Libio 1 en la Cirenaica, que pasaría a formar parte en el 2014 de la Sura Consejo de los Revolucionarios de Bengasi.
- El Escudo Occidental Libio, vinculado al líder de Al Qaeda Ibrahim Ali Abu Bakr¹¹⁴ y que tendría un papel relevante en la ocupación en abril de 2014 del «Camp 27» al oeste de Trípoli, la principal base creada por Estados Unidos para entrenar al nuevo ejército libio.
- El Escudo Central Libio, que se vería involucrado en agosto de 2014 en la toma del aeropuerto de Trípoli y que también fue conocido como las Brigadas de Misrata¹¹⁵.

La falta de una verdadera estructura de seguridad hizo que, poco a poco, la situación fuera degradándose, sin que las nuevas autoridades pudieran imponerse. El 11 de septiembre de 2012 tenía lugar el ataque al consulado norteamericano en Bengasi, que produjo cuatro muertos incluido el embajador Christopher Stevens, y unos meses después en abril de 2013, la embajada de Francia en Trípoli era atacada por un comando terrorista.

Si esto ocurría en la región de la Tripolitania, en el este del país la situación no evolucionaba mejor. En esta zona, se constataba una expansión continua de la influencia de los Hermanos Musulmanes que, expulsados de Egipto por el gobierno del general Al Sissi, habían encontrado un santuario excelente entre sus correligionarios libios¹¹⁶. Otro tanto podría decirse de los terroristas de Al Qaeda, especialmente fuertes en la zona

¹¹³ FUENTE COBO, Ignacio: «LIBIA, la guerra de todos contra todos», s. f., 19.

¹¹⁴ Tantoush fue involucrado en los atentados contra las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania en agosto de 1988. Ver United Nations Web Services Section, «», Al Jazeera, 23 de agosto 2014, <http://www.un.org/sc/committees/1267/NSQI05702E.shtml>.

¹¹⁵ «Tripoli airport 'seized by Islamist militia», Al Jazeera, agosto 2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/08/tripoli-airport-2014823183122249347.html>. También STEPHEN, Chris y PENKETH, Anne, «Libyan capital under Islamist control after Tripoli airport seized», *The Guardian*, 24 de agosto 2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/24/libya-capital-under-islamist-control-tripoli-airport-seized-operation-dawn>.

¹¹⁶ GALLETOUT, Jean Francois : «Libye: trois ans après, faut-il y retourner?», *Le Figaro*, 19 de agosto 2014, <http://www.lefigaro.fr/vox/monde/2014/08/19/31002-20140819ARTFIG00302-libye-trois-ans-apres-faut-il-y-retourner.php?pagination=4>.

más oriental que va de desde Bengasi hasta la ciudad de Derna, donde «ningún funcionario libio podía permanecer con vida»¹¹⁷.

2ª Fase: división y guerra civil

A mediados de septiembre de 2013 se había llegado a una situación potencialmente explosiva, con enfrentamientos intermitentes entre las fuerzas islamistas y sus oponentes más o menos laicos, pero también entre las distintas regiones e incluso poblaciones del país. Dio comienzo así a una segunda fase de división política del país y guerra civil que duraría hasta septiembre de 2016.

La importancia de los hidrocarburos como herramienta política fue rápidamente entendida por las diferentes milicias. A mediados de 2013, la Guardia de Instalaciones Petroleras (PFG), encargada de asegurar la infraestructura clave de exportación de petróleo, se transformó en una milicia de 16 000 combatientes, conocida como Ejército del Barqa dirigida por Ibrahim Al Jadran, un señor de la guerra furibundamente antiislamista que se hizo con el control de las instalaciones petrolíferas, así como de los puertos desde donde se exporta el crudo de la Cirenaica. También pasó a controlar el estratégico Uad Rojo en el distrito central de Sirte, amenazando con la partición del país al cerrar las cuatro principales terminales exportadoras de petróleo de la media luna petrolera de la cuenca de Sirte, la zona petrolera más importante de Libia.

En el mes de agosto se produjo una casi completa paralización de los dos principales puertos de carga de Sidra y Ras Lanuf y Tobruk (Harika Port) en las regiones central y oriental por donde salen al exterior el 60 % de las exportaciones libias. Por su parte, en la región occidental, la milicia de Zintán cortó durante los meses de agosto y septiembre los dos principales oleoductos que conectan los campos de El Sharara y El Feel (Elephant) a las terminales de exportación de Zawillah y Mellitah, respectivamente, lo que produjo la paralización de la producción¹¹⁸. Como resultado, la producción de petróleo cayó desde un millón de bbl/d en julio de 2013 a 600 000 bbl/d en agosto hasta

¹¹⁷ LAUREANT, Samuel: «La Libye, un «nid de guêpes où il est impossible d'intervenir», *France 24*, 18 de agosto 2014, http://www.france24.com/fr/20140817-libye-tripoli-chaos-violences-intervention-onu-misrata-milices-islamistes-zenten-khadafi/#/?&_suid=1410331592374031268213796649396.

¹¹⁸ «Libya Overview», EIA, US Information Administration. 10 de octubre 2013. <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=ly>.

un mínimo de 200 000 bbl/d a mediados de septiembre¹¹⁹. El cierre duró hasta septiembre de 2016¹²⁰, cuando todos los intentos del líder separatista Al-Jadran de vender petróleo por su cuenta resultaron infructuosos, al igual que la satisfacción de sus demandas políticas¹²¹.

En el centro y este del país, la rivalidad entre las diversas facciones sumergió a las ciudades orientales de Bengasi, Derna y Sirte en una ola de asesinatos y atentados calificada de «guerra terrorista llevada a cabo por libios y combatientes extranjeros»¹²². Las interrupciones de la producción de petróleo se hicieron más frecuentes, ya que las milicias armadas establecieron un patrón de cierre de campos e infraestructura para exigir salarios más altos y mejoras en las condiciones. La inseguridad en las dos terminales de exportación de Ras Lanuf y Sidra redujo el rendimiento, por lo que la producción de petróleo entre mediados de 2013 y septiembre de 2016 promedió 390 000 bbl/d, menos de una cuarta parte de la producción de 2010¹²³, al tiempo que las exportaciones de petróleo caían hasta los 830 000 bbl/d barriles diarios en julio y 445 000 bbl/d en agosto de ese 2013¹²⁴.

Conscientes de la debilidad de las autoridades centrales, las acciones de las milicias dieron un paso más pretendiendo vender directamente los hidrocarburos en los mercados internacionales. La captura del tanquero Morning Glory en marzo de 2014 en el puerto cirenaico de Es Sider por el Ejército del Barqa, si bien frustrada por la intervención de fuerzas especiales norteamericanas¹²⁵, señaló un importante precedente

¹¹⁹ La mayor parte del petróleo crudo de Libia es vendido a países europeos. En 2012, aproximadamente el 71 % de las exportaciones de Libia fue enviado a Europa; los recipientes principales fueron Italia, Alemania, China, Francia, y España. Los Estados Unidos comenzaron de nuevo las importaciones de petróleo de Libia en 2004, después de que las sanciones fueron levantadas importando 56,000 bbl/d de petróleo crudo de Libia en 2012, lo que suponía aproximadamente el 0.6 % de importaciones totales estadounidenses durante aquel año.

¹²⁰ Ibrahim al-Jadrán se hizo popular durante la revolución como líder guerrillero en la defensa de Bengasi.

¹²¹ PORTER, Geoff D.: «Stopping a Civil War in Libya», *Politico Magazine*, 19 de marzo 2014, http://www.politico.com/magazine/story/2014/03/remember-libya-104782_Page2.html.

¹²² SUARES SIPMAN, Marcos: «Libia, inmersa en el caos, pide ayuda internacional para combatir el terrorismo», *EcoDiario.es*, <http://ecodiario.eleconomista.es/internacional/noticias/5645878/03/14/Libia-inmersa-en-el-caos-pide-ayuda-internacional-para-combatir-el-terrorismo.html#Kku8m4Xo35Rhq7Ge>.

¹²³ «APICORP_Energy_Research_V03_N14_2018.pdf».

¹²⁴ Datos comerciales del Atlas Global Comercial y Datos de Petróleo de APICE.

¹²⁵ «USA TODAY», <https://eu.usatoday.com/story/news/world/2014/03/17/us-navy-seal-morning-glory-seizure/6513669/>.

en este proceso de escalada en la pugna entre el gobierno central y las milicias regionales por el control de los recursos energéticos¹²⁶.

En general, puede decirse que el objeto de los ataques contra instalaciones petrolíferas durante esta primera época post-revolucionaria no era apoderarse de los ingresos de una instalación o dañarla, sino privar al gobierno de los mismos y, por lo tanto, obligarle a aceptar las demandas del grupo atacante. Los casos de grupos con reivindicaciones sociales o económicas, que aplican el bloqueo o la ocupación de las instalaciones de petróleo y gas, abundan a partir de 2012 hasta 2014, incluyendo las protestas en la Compañía Árabe de Petróleo del Golfo (Agoco) en Bengasi, en la Mellitah Oil & Gas, en la Zawiya Petróleo Refining Company, en el campo petrolífero de Sharara, y en el campo petrolífero de el-Feel (El Elefante).

En el terreno político, un Congreso Nacional General cada vez más islamizado aprobaba en diciembre de 2013 la imposición de la sharía¹²⁷ y decidía unilateralmente extender su mandato más allá de los 18 meses a los que se había comprometido, y que debían acabar en el mes de enero de 2014. Estas decisiones no hicieron sino enervar más aún la animadversión de todos aquellos sectores de la sociedad libia, que se oponían a la deriva islamista que iba tomando el país. Las condiciones para el estallido de la «tormenta perfecta» estaban dadas y la guerra civil estaba a punto de estallar.

Las elecciones de junio de 2014 supusieron un nuevo impulso en la politización del sector de los hidrocarburos libios. La formación de dos gobiernos distintos, uno el antiguo Congreso Nacional General (CNG) en Trípoli y otro la Cámara de Representantes (HoR) en Tobruk, salida de las elecciones a finales del 2014, creó una situación insostenible. Al depender ambos gobiernos para su supervivencia de las rentas de los hidrocarburos canalizadas indistintamente a través del Banco Central de Libia, se acentuó la lucha entre ambos con vistas a privar al otro de cualquier ingreso procedente de esta fuente exclusiva de financiación.

El atrincheramiento de ambos gobiernos en posiciones políticas antagonistas hizo que la confrontación militar por el control de las rentas del petróleo se volviera inevitable, si

¹²⁶ Ibrahim al-Jadrán se hizo popular durante la revolución como líder guerrillero en la defensa de Bengasi.

¹²⁷ BOSALUM FERAS, Patrick Markey: «Libyan assembly votes to follow Islamic law», Reuters, 4 de diciembre 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/12/04/us-libya-law-idUSBRE9B30M220131204>.

bien fue posible mitigar en parte este riesgo mediante el pago de salarios estatales a todos los combatientes de las milicias, con independencia de su afiliación religiosa o lealtad política. La neutralidad de la Compañía Nacional de Petróleo (NOC, por sus siglas en inglés) y del Banco Central de Libia, fue mantenida por ambos gobiernos, que evitaron politizar el sector energético.

Ante esta situación de anarquía, la presión de la comunidad internacional, liderada por las Naciones Unidas, hizo que el 17 de diciembre de 2015 se firmara un acuerdo de paz conocido como

«Acuerdo Político Libio» (LPA, por sus siglas en inglés) en la ciudad marroquí de Sijrat, entre los representantes de los dos parlamentos que funcionaban simultánea y antagonistamente en el país, el Congreso Nacional General (CNG) y la Cámara de Representantes (HoR, por sus siglas en inglés). Este acuerdo preveía la formación de un gobierno de «unión nacional» compuesto por treinta y dos miembros, y dirigido por el político de línea secular y pro-occidental Fayez al Sarraj¹²⁸, que también pasaba a ser el presidente del Consejo Presidencial, como cabeza del estado. El acuerdo estipulaba, asimismo, el establecimiento de un Alto Consejo de Estado de carácter consultivo con sede en Trípoli, en el que se integrarían los representantes del CNG. Mientras tanto, la HoR quedaba reconocida como el único parlamento legítimo de Libia.

Aunque desde la instalación del gobierno de Fayez al-Sarraj en Trípoli, en marzo de 2016, todas las instituciones del estado deberían haberse integrado según lo acordado en Sijrat, la realidad es que no fue así y su autoridad quedó cuestionada desde el primer momento en el ámbito interno. No obstante, al-Sarraj fue capaz de dar un paso importante en la consolidación de su base de poder al contar con la lealtad de las dos instituciones económicas más poderosas: el Banco Central y la Compañía Nacional del Petróleo, así como el apoyo de varios municipios en el oeste y sur del país.

El otro centro de poder dado por la Cámara de Representantes (HoR) o «parlamento de Tobruk» debería haber sustituido, como la única autoridad legislativa legítima, al anterior Congreso Nacional General (CNG), según los acuerdos de Sijrat, algo que no ocurrió. Por el contrario, la HoR decidió nombrar jefe del Ejército Nacional Libio (LNA) al carismático general Jalifa Hafter quien, en febrero de ese año, había lanzado la

¹²⁸ «National unity government announced», *Libya Herald*, 19 de enero 2016, <https://www.libyaherald.com/2016/01/19/national-unity-government-announced>.

denominada «Operación Dignidad» con el objetivo de «purgar» el país de los islamistas pertenecientes a la Hermandad Musulmana¹²⁹.

La HoR ha venido, desde entonces, prestando un apoyo incondicional al general Hafter, convertido en el verdadero hombre fuerte en el este de Libia¹³⁰ frente al gobierno de Trípoli. Aunque el general Hafter prometió erradicar el islam político y tomar el poder como el nuevo gobernante militar de Libia, la realidad es que se alió con una facción rival de salafistas ultraconservadores al estilo saudí¹³¹.

Si la situación política ya era suficientemente grave como consecuencia de la guerra de baja intensidad entre los gobiernos de Tobruk y Trípoli, a comienzos de 2015 se extendió con gran violencia una nueva amenaza yihadista, complicando la situación en el sector energético. En febrero de este año, un grupo que proclamaba su lealtad al Daesh atacó el campo petrolífero de Mabruk operado por una *joint venture* entre la compañía nacional NOC y TOTAL¹³². Doce trabajadores murieron en el asalto y otros siete fueron hechos prisioneros, al tiempo que la instalación fue deliberadamente dañada, algo que no había ocurrido hasta la fecha.

Diez días después, estas instalaciones fueron asaltadas de nuevo al tiempo que el yacimiento petrolífero de Bahi, operado por otra *joint venture* entre NOC y Oasis¹³³, y al día siguiente un oleoducto que conectaba el campo de Sarir operado por AGOCO con la terminal de Marsa Hariga fue bombardeado ocasionando una explosión que obligó a su cierre. Este ataque reproducía el modelo operativo utilizado el mes anterior de enero de 2015 por el grupo yihadista Ansar Bayt al-Maqdis, filial del Daesh, en la península del Sinaí, cuando atacó un gaseoducto egipcio en esta zona.

Todos estos incidentes muestran un cambio en la estrategia de los grupos yihadistas, respecto a la utilizada hasta ese momento por las diferentes milicias para las que la presión sobre el sector de los hidrocarburos constituía una forma de satisfacer reivindicaciones políticas. En Libia, ninguno de estos ataques yihadistas buscaba

¹²⁹ «Jalifa Hafter: The Libyan general with big ambitions BBC News», <https://www.bbc.com/news/world-africa-27492354>.

¹³⁰ «Profile: Libya's Military Strongman Jalifa Hafter», BBC, 15 de septiembre 2016. <http://www.bbc.com/news/world-africa-27492354>.

¹³¹ «The White House Blessed a War in Libya, but Russia Won It *The New York Times*», <https://www.nytimes.com/2020/04/14/world/middleeast/libya-russia-john-bolton.html>.

¹³² PORTER, Geoff D.: «Terrorist targeting of the Libyan oil and gas sector», Combating Terrorism Center at West point, 27 de febrero 2015, <https://www.ctc.usma.edu/posts/terrorist-targeting-of-the-libyan-oil-and-gas-sector>.

¹³³ Oasis es un consorcio de las compañías norteamericanas Hess, Marathon, and ConocoPhillips.

capturar o controlar las infraestructuras petrolíferas o gasísticas. Su objetivo era destruirlas¹³⁴.

Dentro de esta nueva estrategia, en marzo de 2015 el Daesh asaltó y dañó varios yacimientos de petróleo en la zona de Al-Ghani, lo que obligó al gobierno de Tobruk a parar la producción en once campos petrolíferos en la cuenca central de Sidra. Once guardias fueron asesinados, varios por decapitación.

No obstante, la amenaza yihadista quedó fuertemente debilitada con el desalojo por parte del gobierno de Trípoli de la organización del Daesh de la ciudad portuaria de Sirte¹³⁵. El 18 de septiembre de 2016, una coalición de milicias, procedentes principalmente de la ciudad costera de Misrata, lanzó la operación Al Bunyan al Marsous (Fundación Sólida)¹³⁶, dirigida a desalojar al Daesh de la costa del golfo de Sidra. Con importante apoyo occidental, principalmente aéreo norteamericano, las milicias de Misrata tomaron Sirte, última resistencia de la organización del Daesh, el 6 de diciembre de 2016, tras una ofensiva de varios meses. Se trataba, no obstante, de una victoria pírrica, ya que tuvo un coste humano muy alto (700 muertos entre los asaltantes y 2500 entre los yihadistas)¹³⁷ y ambigua, al haber sido lograda gracias a la movilización de las milicias y no a la acción de un ejército nacional integrado.

¹³⁴ MARKEY, Patrick; ELUMAMI, Ahmed: «Islamic State risk for Libya's troubled oil sector», Reuters, 28 de octubre 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/10/28/us-libya-energy-idUSKCN0SM0HW20151028#bjDeHiAhyGhqcl8t.97>.

¹³⁵ AMARA, Hani: «Libyan Forces Clear Last Islamic State Holdout in Sirte», Reuters, 06 de diciembre 2016. <http://www.reuters.com/article/us-libya-security-sirte-idUSKBN13V15R>.

¹³⁶ «Libyan Troops Clash With ISIS Militants Leaving 6 Dead and 17 Injured», *Libyan Gazette*, 17 de mayo 2016, <https://www.libyngazette.net/2016/05/17/libyan-troops-clash-with-isis-militants-leaving-6-dead-and-17-injured/>.

¹³⁷ BOBIN, Frédéric: «Un an après l'accord de Skhirat, la dérive de la Libye paraît inexorable», *Le Monde*, 17 de diciembre de 2016, http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/12/17/un-an-apres-l-accord-de-skhirat-la-derive-de-la-libye-paraît-inexorable_5050664_3232.html#3WF7pThxk19KpvE1.99.

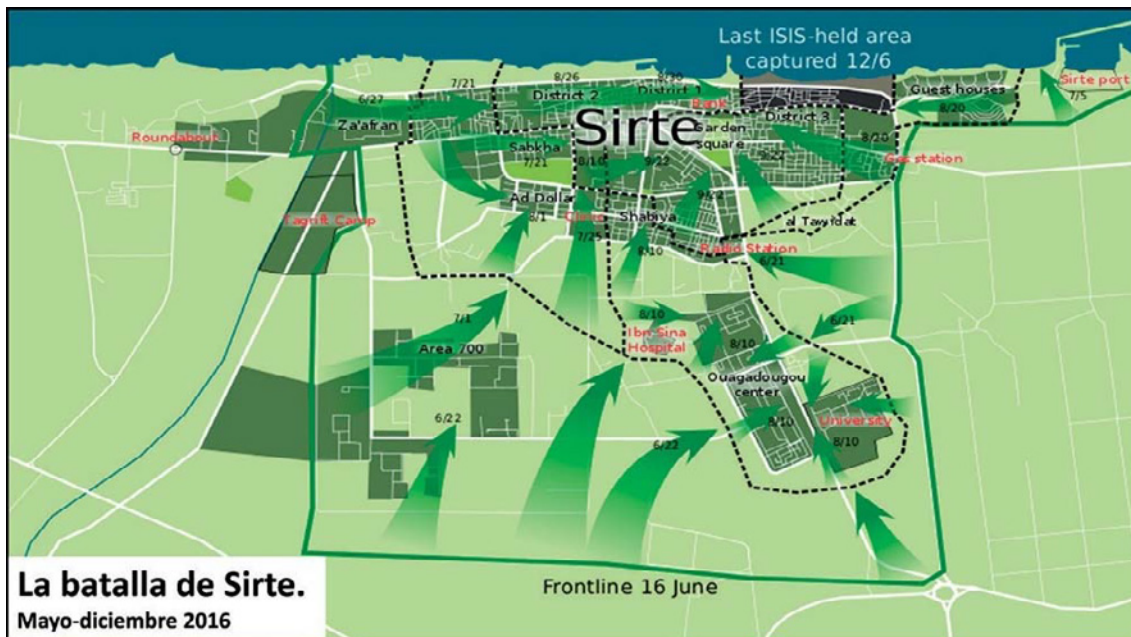


Figura 10. La batalla de Sirte. Fuente. The Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International.

El desgaste de las fuerzas militares del gobierno de Trípoli en la lucha contra los yihadistas del Daesh fue aprovechado por el general Hafter para atacar. A finales de 2016, el Ejército Nacional Libio se apoderó de gran parte del golfo de Sidra derrotando a las milicias de Al Jadram, con lo que pasó a controlar casi toda la región de la Cirenaica en el Este, incluyendo dos tercios de la producción de petróleo. La protección de las instalaciones críticas de Es Sider y Ras Lanuf quedaba en manos de la tribu de Magharba que, hasta entonces, había formado parte de las milicias de Jadran y que cambiaron sus lealtades¹³⁸. Igualmente, en mayo de 2017 tomaron, con ayuda de la fuerza aérea egipcia, las bases de Hun y Wadran en la región central de Juffran, cerrando el paso a los accesos al suroeste del país. Este ciclo de éxitos militares se cerró a principios de julio de 2017, cuando las fuerzas del LNA acabaron con las últimas bolsas de resistencia de las milicias del Consejo de la Sura de Bengasi, dando

¹³⁸ SALEH, Hebsa: «Libya suffers «catastrophic damage» to key oil port facility», *Financial Times*, 18 de junio de 2018. <https://www.ft.com/content/6e447aa8-72c8-11e8-aa31-31da4279a601>

por terminada una batalla que había durado tres años¹³⁹ y convirtiendo al general Hafter en árbitro de la situación¹⁴⁰.

Desde el punto de vista de la energía, durante esta segunda fase se creó una situación de equilibrio entre ambos centros de poder, garantizando que ninguno de los gobiernos tuviera el acceso a los procesos de comercialización del petróleo, o a las reservas de divisas, que se encontraban depositadas en el extranjero en el Libyan Foreign Bank¹⁴¹. Mientras tanto, el Banco Central de Libia, que mantenía cerca de 90 000 millones de dólares en reservas de divisas y recibía los ingresos de la Compañía Nacional de Petróleo (NOC), se mantuvo neutral, sin dejar por ello de pagar los sueldos y subsidios al consumo en el territorio controlado por ambos gobiernos rivales¹⁴².

Durante esta fase, también mejoró la capacidad de la NOC por lograr un precio más alto del crudo ya que, como consecuencia de los retrasos en las entregas debido a la interrupción de la producción y al mantenimiento no planificado, los precios del crudo libio se habían deprimido en relación con otros tipos de crudos similares. Sin embargo, estos problemas se vieron reducidos a medida que los clientes, incluidas las refinerías chinas, ganaron confianza en la capacidad de la NOC para cumplir con los contratos de suministro a pesar de la guerra.

3ª Fase: nuevos actores para una guerra por delegación

La tercera fase, a partir de 2017, comienza con algunos acontecimientos positivos notables para el sector petrolero de Libia. A principios de año se reanudó parte de la actividad de las terminales petrolíferas del golfo de Sirte interrumpida por los enfrentamientos, mientras las compañías Wintershall y Gazprom reiniciaban la producción desde el campo As-Sarah, en la cuenca de Sirte. Igualmente, la actividad de perforación en el país aumentó con la puesta en marcha de nuevas plataformas, al

¹³⁹ AL-WARFALLI, Ayman: «Libya's Eastern Commander Declares Victory in Battle for Benghazi». Reuters, 05 de junio de 2017, <https://www.reuters.com/article/us-libya-security-benghazi-idUSKBN19Q2SK>.

¹⁴⁰ ESTELLE, Emily y YOUNG PARK, Min: «Fighting Forces in Libya: July 2017», AEI's Critical Threats Project, 28 de julio de 2017, <https://www.criticalthreats.org/analysis/fighting-forces-in-libya-july-2017>.

¹⁴¹ «Libya's political rivals compete for oil revenues», *Jane's Intelligence Review*, 2 de diciembre de 2014.

¹⁴² KIRKPATRICKAPRIL, David D.: «One of Libya's Rival Governments Moves to Control Oil Revenue», *The New York Times*, 5 de abril de 2015, <http://www.nytimes.com/2015/04/06/world/middleeast/one-of-libyas-rival-governments-moves-to-control-oil-revenue.html>.

tiempo que en alta mar la compañía italiana ENI ponía en funcionamiento nuevos pozos en su desarrollo de Bahr Essalam¹⁴³.

A principios de 2018, TOTAL anunciaba su plan para comprar la participación de Marathon en Waha que opera en la cuenca de Sirte, lo que suponía una demostración del compromiso de la fi francesa con el país. Por su parte, BP y ENI anunciaron planes para comenzar la exploración en la cuenca de Ghadames, en el oeste de Libia, como parte de una transacción que transfiere parte del interés de BP en la concesión a ENI. En esos momentos, la NOC irradiaba una fuerte confianza en la independencia política, y en la fiabilidad de Libia y de la propia empresa estatal.

La consecuencia fue una espectacular recuperación de la producción de junio a octubre de 2018, que casi se duplicó, coincidiendo con una coyuntura crítica para el mercado global en un contexto en el que el mercado alcanzaba los 85 dólares/barril (USD/b) en octubre de ese año¹⁴⁴. De esta manera, al tiempo que la producción alcanzaba, por primera vez desde 2013, el millón de barriles diarios en el primer semestre de 2018, los ingresos petroleros casi se triplicaban desde los 4,8 billones de dólares en 2017 y alcanzaban los 14 billones de dólares¹⁴⁵.

Ello era debido al efecto combinado de una mayor producción de petróleo y una recuperación de los precios internacionales, con lo que el país comenzó a tener superávit, reduciendo la crisis de liquidez. También se abordaron algunas reformas destinadas a mejorar las condiciones de vida y reducir las oportunidades para las milicias, como fueron la introducción de tarifas en las transacciones en moneda extranjera, lo que redujo la tasa del mercado negro en un 25 % y ayudó a cerrar la brecha entre el mercado negro y la tasa oficial.

Pero si la economía pasaba una época de bonanza, en el frente militar las cosas eran diferentes. En junio de 2018 las terminales de Es Sider y Ras Lanuf fueron temporalmente ocupadas por las milicias de Jadram y su recuperación, una semana más tarde, produjo

¹⁴³ «APICORP_Energy_Research_V03_N14_2018.pdf».

¹⁴⁴ SHEPPARD, David: «Total chief executive says no shortage of supplies in oil market», *Financial Times*, 9 de octubre de 2018, <https://www.ft.com/content/25b5d742-cbeb-11e8-b276-b9069bde0956>

¹⁴⁵ COURTNEY, Fingar: «Libya enters fourth year of near investment blackout», *Financial Times*, 13 de junio de 2018, <https://www.ft.com/content/6c179166-06ff-461d-a539-e74fcceb5c7?emailId=5f691e86c597cc0004aa2cf0&segmentId=7e94968a-a618-c46d-4d8b6e2655e68320>

lo que la NOC calificó de «daños catastróficos»¹⁴⁶ como consecuencia de los combates, que destruyeron al menos dos tanques de almacenamiento reduciendo la capacidad en 400 000 barriles, aproximadamente la mitad.

Al mismo tiempo, el presidente francés, Emmanuel Macron, invitaba en julio de 2018 a Hafter a París concediéndole una legitimidad política que ansiaba y de la que carecía, pese a ser el hombre fuerte del país. Esta decisión supuso un antes y un después en el conflicto en Libia al abrir las puertas a la «batalla final» por el control de Trípoli y supuso un duro revés para la política que seguían hasta entonces tanto Italia como el grueso de la Unión Europea, alineada con el gobierno de Al Sarraj propuesto por la ONU en 2016. Francia recuperaba así el protagonismo que había perdido en Libia en detrimento de Italia, que era la que venía dictando hasta entonces la política y que «no quería a Hafter ni en pintura»¹⁴⁷.

Con el apoyo político francés y las nuevas armas enviadas desde Rusia, Arabia Saudí y especialmente Emiratos Árabes Unidos, que rompieron el embargo impuesto por la ONU a Libia en 2011, Hafter logró el control del estratégico golfo de Sidra, núcleo de la industria petrolera libia, e intensificó las ofensivas en Bengasi, capital del este y segunda ciudad del país, y la vecina Derna, bastión del yihadismo en África del Norte¹⁴⁸.

Una vez logrados estos objetivos, inició la campaña del sur en una operación envolvente para llegar a la capital, su verdadero objetivo, evitando la línea de la costa, más corta, y logísticamente más razonable, pero que le obligaba a enfrentarse con la poderosa ciudad-estado de Misrata, que apoyaba al gobierno de Trípoli. Esta maniobra pretendía, al tiempo que la ocupación del sur del país, controlar los yacimientos petroleros de Al Sharara y Al Fil, esenciales para la supervivencia económica del gobierno de Trípoli¹⁴⁹, algo que Hafter consiguió en febrero de 2019.

Una vez logrados estos objetivos, en abril de 2019, Hafter lanzó una campaña para capturar Trípoli, respaldada por drones armados y sistemas de misiles suministrados por

¹⁴⁶ SALEH, Heba: «East Libyan forces retake key oil ports hit by militia attack», *Financial Times*, 21 de junio de 2018, <https://www.ft.com/content/bbdf5e8-753a-11e8-b6ad-3823e4384287>

¹⁴⁷ «Noticias de Francia: El conflicto en Libia: una guerra silenciosa entre Macron y Salvini», https://www.elconfidencial.com/mundo/2019-04-08/el-conflicto-en-libia-la-guerra-silenciosa-entre-macron-y-salvini_1930010/.

¹⁴⁸ «Mucho en juego en la batalla de Derna - Elcano Blog», accedido 25 de octubre 2020, <https://blog.realinstitutoelcano.org/mucho-en-juego-en-la-batalla-de-derna/>.

¹⁴⁹ «Hafter anuncia control del campo de crudo Al Fil, segundo más grande del sur», <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190221/46616054463/hafter-anuncia-control-del-campo-de-crudo-al-fil-segundo-mas-grande-del-sur.html>.

Emiratos Árabes Unidos. Seis meses después, sus fuerzas permanecían, no obstante, estancadas en las afueras de Trípoli, lo que incitó a Moscú, en un movimiento que sorprendió a Occidente, a intervenir inclinando la balanza a favor del general. Rusia envió hasta 2000 combatientes rusos, principalmente mercenarios del grupo privado Wagner, vinculado al Kremlin, para reiniciar el avance¹⁵⁰. El refuerzo de francotiradores expertos, artillería guiada y un apoyo aéreo mejor coordinado permitió al LNA, a principios de enero de 2020, avanzar en múltiples frentes alrededor de Trípoli y capturar la estratégica ciudad costera de Sirte.

Ante el curso de los acontecimientos militares y el temor de que Rusia pudiera establecer bases militares en Libia¹⁵¹, en septiembre de 2019 el gobierno alemán y Ghassan Salamé, representante especial del secretario general de la ONU, iniciaron un proceso de consulta que culminó el 19 de enero de 2020 con la Conferencia Internacional de Berlín sobre Libia. Esta conferencia reunió a los Gobiernos de Argelia, China, Egipto, Francia, Alemania, Italia, Rusia, Turquía, República del Congo, Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido y Estados Unidos de América, así como los altos representantes de las Naciones Unidas, incluido el secretario general de la ONU y su representante especial para Libia, la Unión Africana, la Unión Europea y la Liga de los Estados Árabes. Se trataba de forjar un consenso entre los Estados miembros interesados sobre la crisis de Libia y asegurar un paraguas internacional para proteger las discusiones dentro de Libia sobre el futuro del país¹⁵². Pero la conferencia resultó un fracaso.

Dispuesto a «darle la lección que se merece»¹⁵³ al General Haftar, Turquía desplegó en enero de 2020, en apoyo del gobierno de Trípoli (GNA), sus propios drones, así como entre 400 y 1200 mercenarios sirios¹⁵⁴. En junio, las tropas del GNA respaldadas por

¹⁵⁰ «AFRICOM: «2000 mercenarios Wagner están luchando por Haftar en Libia»», <https://www.trt.net.tr/espanol/mundo/2020/06/16/africom-2-000-mercenarios-wagner-estan-luchando-por-haftar-en-libia-1437197>.

¹⁵¹ WALSH, Declan: «Libyan Rivals Call for Peace Talks. It May Be Wishful Thinking», *The New York Times*, 22 de septiembre 2020, sec. World, <https://www.nytimes.com/2020/08/21/world/middleeast/libya-ceasefire.html>.

¹⁵² UNSMIL, «Berlin International Conference on Libya», 19 de enero de 2020.

<https://unsmil.unmissions.org/berlin-international-conference-libya-19-january-2020>

¹⁵³ «Erdogan acusa a Haftar de limpieza étnica y amenaza con «darle una lección»», <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200114/472897346708/erdogan-acusa-a-haftar-de-limpieza-etnica-y-amenaza-con-darle-una-leccion.html>.

¹⁵⁴ «As Libya Descends Into Chaos, Foreign Powers Look for a Way Out - *The New York Times*», <https://www.nytimes.com/2020/01/18/world/middleeast/libya-war-hifter-russia.html>.

Turquía obligaron a los combatientes de Hafter y sus aliados rusos a levantar el cerco y retirarse cientos de kilómetros desde Trípoli hasta Sirte, en la costa mediterránea¹⁵⁵.

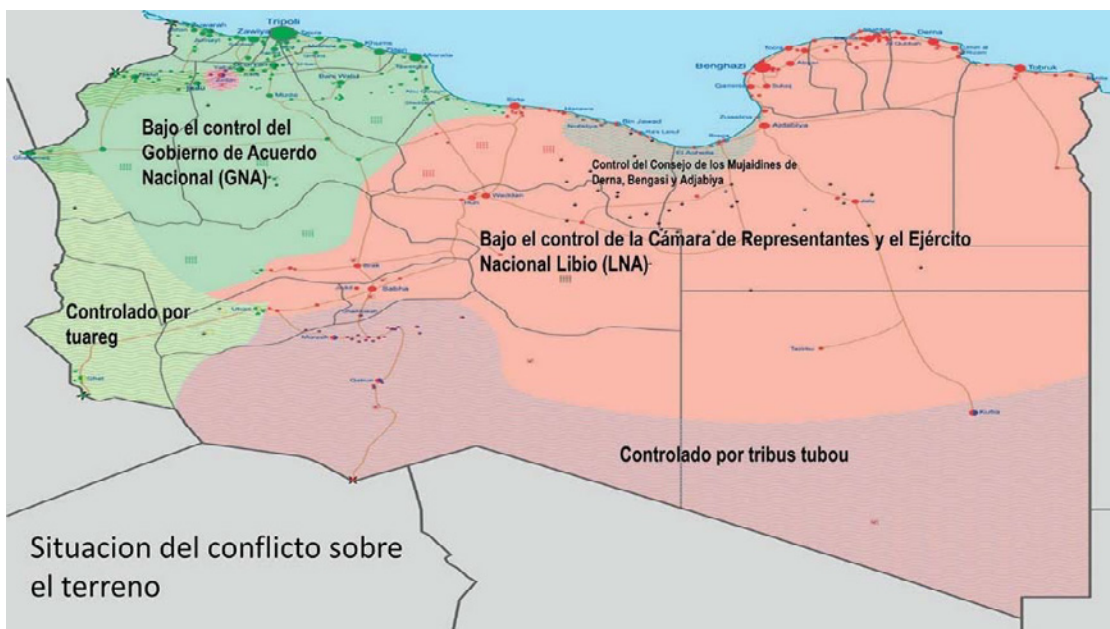


Figura 11. Situación del conflicto en diciembre 2020. Fuente. Elaboración propia a partir de Ali Zifan (vectorized map) - Libyan Civil War detailed map, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=47087538>

En septiembre de 2020, después de meses de estancamiento en Sirte, la diplomacia alemana y norteamericana presionaron a ambas partes para que aceptasen una propuesta de las Naciones Unidas a fin de establecer una zona desmilitarizada alrededor de la ciudad, como un primer paso para entablar conversaciones de paz más amplias. Esta iniciativa fue respaldada por Egipto y Turquía, por lo demás rivales regionales directamente enfrentados.

Para Turquía, el apoyo condicional a la desmilitarización de Sirte forma parte de una estrategia más amplia de control de los recursos, en la que el despliegue de tropas está supeditado al acuerdo marítimo firmado en diciembre de 2019 con el gobierno de Trípoli reconocido por la ONU, que fija la frontera entre sus zonas económicas exclusivas en una línea a cien kilómetros del sur de la isla griega de Creta, algo que tiene implicaciones para la búsqueda y el control de hidrocarburos en el Mediterráneo occidental. El

¹⁵⁵ WALSH, Declan: «Waves of Russian and Emirati Flights Fuel Libyan War, U.N. Finds», *The New York Times*, 3 de septiembre de 2020, sec. World, <https://www.nytimes.com/2020/09/03/world/middleeast/libya-russia-emirates-mercenaries.html>.

propósito del acuerdo es el de bloquear cualquier oleoducto que atraviese el Mediterráneo¹⁵⁶.

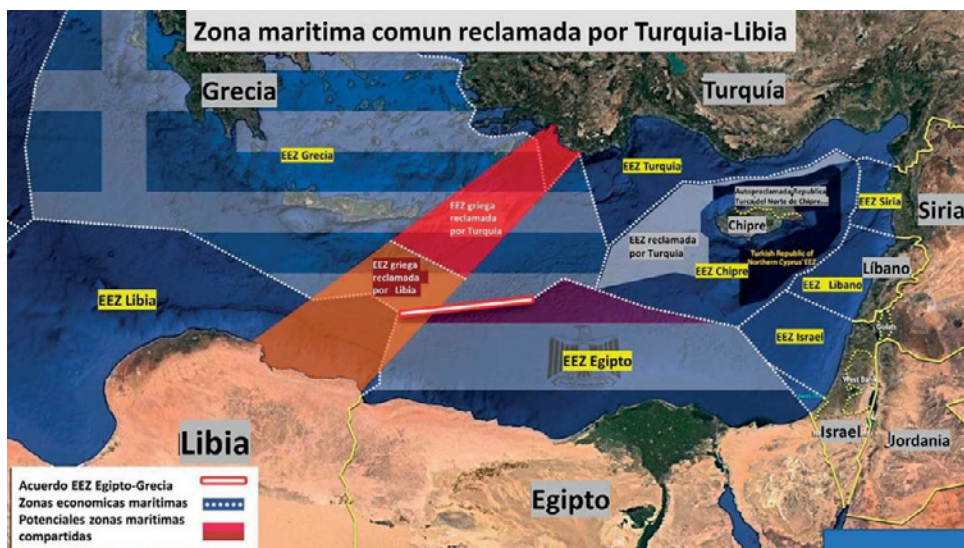


Figura 12. Zonas marítimas reclamadas por Turquía y Libia. Fuente. Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Este memorando de entendimiento fue rechazado por los gobiernos de Grecia, Chipre y Egipto, además de por la Unión Europea¹⁵⁷, al entender que infringe los derechos soberanos de estados terceros, no cumple con la ley del Mar y no produce consecuencias legales para terceros estados¹⁵⁸. Turquía también cuestiona el derecho de Chipre a explorar los mares alrededor de la isla porque sostiene que la administración de Nicosia no representa a los turcochipriotas.

Pero la apuesta turca es algo más que una lucha por los recursos. Se trata de un arriesgado juego geopolítico que intentaría recuperar la influencia del Imperio otomano, a pesar de las serias consecuencias para el equilibrio regional¹⁵⁹. Erdogan y algunos de

¹⁵⁶ «Turkey fuels regional power game over Mediterranean gas reserves | *Financial Times*», <https://www.ft.com/content/69a222d4-b37c-4e7e-86dc-4f96b226416d>.

¹⁵⁷ «Líderes UE ven ilegal pacto marítimo turco-libio que afecta a Grecia y Chipre», <https://www.lavanguardia.com/politica/20191213/472197684810/lideres-ue-ven-ilegal-pacto-maritimo-turco-libio-que-afecta-a-grecia-y-chipre.html>.

¹⁵⁸ El artículo 57 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sitúa la máxima anchura de una EEZ en 200 millas náuticas (370 kilómetros) a partir de la costa que sirve para calcular las aguas territoriales. Solo si se acepta la pretensión de Turquía de que las islas e islotes griegos, muchos de ellos situados cerca de las costas turcas, no pueden usarse para definir una EEZ, sería posible de una manera práctica conformar la EEZ turca.

¹⁵⁹ «Cómo Turquía intenta recuperar la influencia del Imperio otomano y qué consecuencias tiene para el equilibrio internacional - BBC News Mundo», <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54418272>.

sus aliados entenderían que Turquía está recuperando su importancia a los ojos de sus aliados occidentales, de forma que, cuanto más asertivo sea el papel que desempeñe en la región, más valioso e imposible de ignorar será para los occidentales¹⁶⁰.

El resultado es un enfrentamiento entre Turquía, Libia (CNG), y el norte de Chipre e Italia por una parte y Chipre, Grecia, Egipto e Israel, así como Emiratos Árabes Unidos y Francia por otra, más que de una verdadera necesidad económica de acceso a los recursos energéticos debido a que las áreas cuestionadas al norte de Libia y sur de Turquía son demasiado profundas para cualquier explotación minera significativa; incluso cuando el petróleo estaba a 90 USD/bbl, no era rentable perforar a profundidades mayores de 2400 metros.

En lo que respecta a Egipto, el presidente Abdel Fattah al Sissi, hasta entonces firme apoyo del general Hafter, parece haber cambiado su apuesta desde el fracaso de la ofensiva de Trípoli al impulsar abiertamente al Aguila Saleh Issa que encabeza el

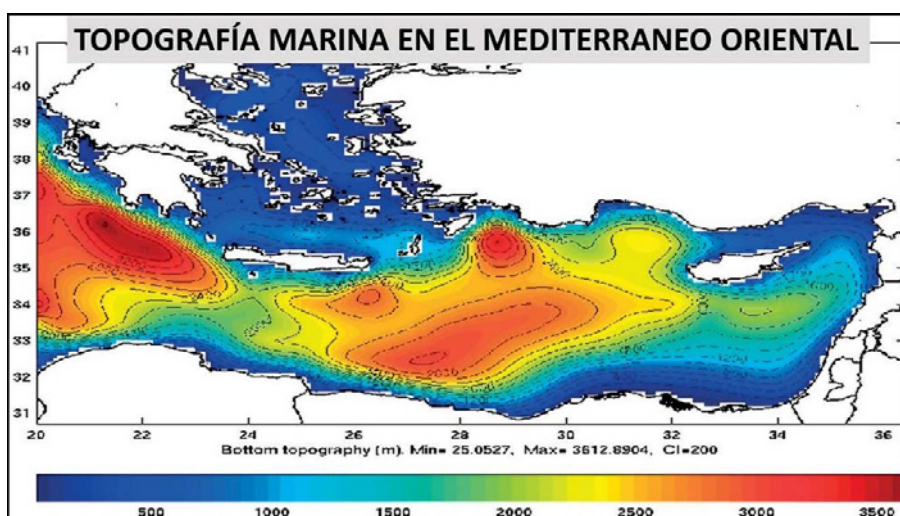


Figura 13. Topografía marítima en el Mediterráneo Oriental. Fuente. Triantafyllou, George & Gerasimos, Korres & Hoteit, Ibrahim & Petihakis, G. & Banks, Andrew. (2007). Assimilation of ocean colour data into a Biogeochemical Flux Model of the Eastern Mediterranean Sea. *Ocean Science*. 3. 410. 10.5194/os-3-397-2007.

¹⁶⁰ «Turkey fuels regional power game over Mediterranean gas reserves | *Financial Times*».

Parlamento con sede en Tobruk en el este de Libia¹⁶¹. Al mismo tiempo, Al Sissi ha amenazado con intervenir militarmente en la vecina Libia si las fuerzas respaldadas por Turquía capturan Sirte, un puerto estratégico y puerta de entrada a importantes terminales petroleras, o la base aérea interior de Juffra, considerando ambos como una «línea roja»¹⁶².

Mientras tanto, la producción y exportación de petróleo libio durante 2020 han seguido las vicisitudes de la guerra. En enero, la mayor parte de la producción de petróleo de Libia estuvo suspendida por un bloqueo a las exportaciones en el golfo de Sirte llevado a cabo por fuerzas del general Hafter. La producción de Libia disminuyó en más de 1 millón de bbl/d, o aproximadamente el 1 % de la demanda mundial, para situarse en menos de 200 000 bbl/d, al tiempo que la Compañía Nacional del Petróleo del país se vio obligada a cerrar la producción debido a la falta de capacidad de almacenamiento¹⁶³.

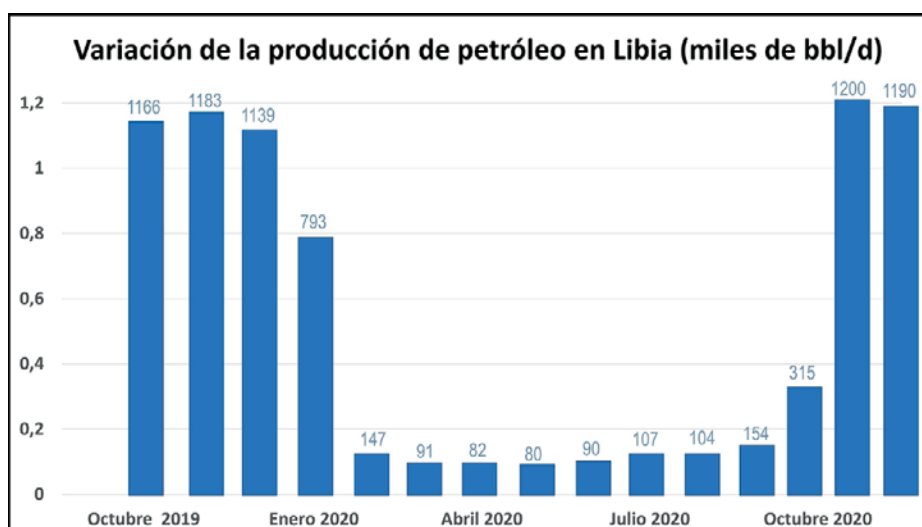


Figura 14. Variación de la producción de petróleo en Libia en 2019-2020. Fuente: [tradingeconomics.com/organization of the petroleum exporting countries](https://tradingeconomics.com/organization-of-the-petroleum-exporting-countries).

Las consecuencias económicas de la paralización de la producción y exportación de petróleo fueron dramáticas. Tan solo en los dieciocho primeros días de enero, la

¹⁶¹ «Waves of Russian and Emirati Flights Fuel Libyan War, U.N. Finds - *The New York Times*», <https://www.nytimes.com/2020/09/03/world/middleeast/libya-russia-emirates-mercenaries.html>.

¹⁶² «Egypt threatens military action in Libya if Turkish-backed forces seize Sirte | *Financial Times*», <https://www.ft.com/content/e6aa87b0-5e0b-477f-9b89-693f31c63919>.

¹⁶³ «Opec eyes further oil supply cuts to counter coronavirus rout | *Financial Times*», <https://www.ft.com/content/cc0de784-40fb-11ea-bdb5-169ba7be433d>.

economía del país perdió más de 5000 millones de dólares debido a la interrupción del suministro de petróleo de los campos orientales de la medialuna petrolera, lo que se añadía a los más de 100 000 millones de dólares perdidos desde 2016. Con la reserva del Banco Central reducido al nivel más bajo de su historia, el país se encontró con serios problemas para cumplir con los requisitos de pago de salarios a los empleados del gobierno y gastos básicos en alimentación, salud y educación¹⁶⁴.

No obstante, en Libia cualquier interrupción no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, dado que ambas partes dependen de las rentas petrolíferas para subsistir, por lo que no es de extrañar que, unos meses después, el 18 septiembre de 2020 el general Hafter anunciara el fin del bloqueo. Unos días más tarde, el 23 de octubre, El gobierno y La Cámara de Representantes, protagonistas del enfrentamiento, sellaron un acuerdo de cese del fuego «nacional y permanente» con efecto inmediato, gracias a la mediación de la ONU¹⁶⁵.

Las consecuencias de la mejora de la situación ya se han hecho notar. La producción se ha recuperado rápidamente hasta alcanzar alrededor de 1 200 000 bbl/d en diciembre de 2020¹⁶⁶, en coincidencia con el reinicio de otro campo petrolero en el país. Ello ha supuesto un nuevo problema de sobreoferta para los miembros de la OPEP que estaban tratando de reequilibrar el mercado, en unas circunstancias de gran debilidad debido al impacto de la COVID-19 sobre la economía mundial.

El campo petrolero Sarir, de 200 000 bbl/d, ha reanudado sus operaciones, al igual que lo ha hecho las terminales petroleras de Libia en Hariga, Brega y Zueitina, así como el campo petrolero de Sharara de 300 000 bbl/d, el más grande de Libia, abierto en octubre de 2020 por un «acuerdo de caballeros» entre la NOC y la milicia conocida como Guardia de Instalaciones Petrolíferas, al igual que el cercano campo petrolífero El Feel, con una capacidad de 70 000 bbl/d y la terminal petrolera de Zawiya, que normalmente

¹⁶⁴ «Libya oil production comes to halt, affects economy», <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/libya-oil-production-comes-to-halt-affects-economy-/1860775>.

¹⁶⁵ «Declaración del Alto Representante en nombre de la UE sobre el anuncio de un acuerdo de alto el fuego en Libia - Consilium», <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/10/25/declaration-by-the-high-representative-on-be-half-of-the-eu-on-the-announcement-of-a-ceasefire-agreement-in-libya/#>

¹⁶⁶ «Libya's oil production recovers past 1M barrel a day», AP, <https://apnews.com/article/turkey-africa-libya-middle-east-tripoli-a21bb93b6e866af684588ef5e9786a63>

exporta crudo desde Sharara¹⁶⁷. Según la Compañía Nacional del Petróleo de Libia (NOC), los campos petrolíferos necesitarán importantes reparaciones para reanudar el bombeo de petróleo a plena capacidad, por lo que el regreso de un suministro completo de un millón de barriles por día desde Libia no es inminente y probablemente llevará tiempo, algo que se ve con alivio por parte de la OPEP¹⁶⁸.

De cara al futuro se estima que, de mantenerse la tregua, la producción de petróleo crudo en Libia podría mantenerse en torno a los 1 300 000 bbl/d a lo largo de los próximos 12 meses. A largo plazo, se proyecta que la producción de petróleo crudo de Libia tendrá una tendencia de alrededor de 1 200 000 bbl/d en 2021 y 1 150 000 bbl/d en 2022, de acuerdo con diversos modelos econométricos¹⁶⁹. Pero ello dependerá, en última instancia, de que se respeten los términos del alto el fuego, incluyendo la salida de todos los combatientes y mercenarios extranjeros de Libia, y el respeto total e incondicional del embargo de armas del Consejo de Seguridad, vigente desde que el conflicto estalló.

Conclusiones

Respecto a Argelia, la primera conclusión que se extrae es la de que seguirá siendo un productor de gas natural y de petróleo durante los próximos 20 años, en un entorno internacional que sugiere que para 2040, el petróleo y el gas representarán al menos el 40 % de la energía mundial. Igualmente, parece claro que Europa, especialmente el sur, seguirá siendo el principal mercado de exportación de gas natural de Argelia, al menos hasta 2030, lo que se ve confirmado por la serie de renovaciones de contratos recientes por un periodo de 5 a 10 años, si bien la mayoría de ellos cubren volúmenes de exportación inferiores a los incluidos en los contratos iniciales.

No obstante, es muy probable que, a partir del 2030, el papel de Argelia como exportador de gas se reduzca significativamente y será difícil que Argelia pueda volver a su confortable posición anterior de exportación de gas de unos 60 Bcm por año, dado el importante deterioro que han experimentado durante las dos últimas décadas sus exportaciones. Además, las exportaciones de gas de Argelia deberán competir con

¹⁶⁷ «Libya's Oil Crescent Gets Back to Work as Sarir Field Opens - Bloomberg», <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-30/libya-s-oil-crescent-gets-back-to-business-as-sarir-field-opens>.

¹⁶⁸ «Libya Oil Production Hits 300,000 Bpd As Another Oilfield Comes..», <https://oglinks.news/opece/news/libya-oil-production-hits-300-000-bpd-another-oilfield-comes>.

¹⁶⁹ <https://tradingeconomics.com/libya/crude-oil-production>

nuevos o ya existentes exportadores, como Catar, Nigeria, Estados Unidos, Australia, e incluso Mozambique.

Incluso en un escenario internacional favorable, resulta difícil asumir que el balance de gas natural de Argelia pueda experimentar mejoras significativas en la oferta y la demanda antes de 2030 y que las exportaciones potenciales de gas natural tengan un incremento sustancial. Los yacimientos petrolíferos existentes están madurando y, sin nuevas inversiones, la producción empezará pronto a disminuir a un ritmo importante. La situación económica también está alentando a muchos trabajadores argelinos cualificados a salir del país. Por ello Argelia tendrá, seguramente, que conformarse con un volumen potencial de exportación mucho menor hasta el año 2030.

Igualmente, será difícil que Argelia se decida por la explotación del gas no convencional en unos momentos de bajos precios, sobreabundancia de oferta y fuerte oposición en amplios sectores de la población. Resulta poco realista pensar que los recursos potenciales de gas no convencional de Argelia, si se comprueban

y desarrollan, puedan tener un impacto significativo en la situación del suministro de gas natural del país antes del final de la próxima década. Se podría, no obstante, liberar más gas para la exportación si Argelia invierte en energía solar para satisfacer su creciente demanda de electricidad, pero el gas deberá competir en el abarrotado mercado europeo.

Si bien el aumento de la capacidad exportadora por gasoducto podría mejorar las oportunidades de exportación de gas, sobre todo si las relaciones entre Rusia y Europa se deterioran, Argelia se verá obligada a hacer frente a la competencia creciente de las nuevas potencias exportadoras LNG, que ofrecen contratos más flexibles en cuanto a la fijación de los precios.

En este sentido, los contratos de exportación de gas renovados en los últimos tiempos deben considerarse un signo positivo para Argelia, ya que le permitirá seguir desempeñando un papel importante de exportación de gas en el sur de Europa. Al mismo tiempo, la disminución de los volúmenes de exportación de gas contratados permitirá adaptar la limitada disponibilidad de suministro de gas de Argelia.

Tampoco hay que dejar de lado los problemas de seguridad en un país que comparte 1376 km de fronteras desérticas con Mali, 956 km con Níger y 982 km con Libia, donde

la presencia de la guerra y la amenaza del terrorismo son problemas que siguen sin resolverse.

Parece claro que Argelia necesita liberalizar la economía y promover un clima empresarial real, derogando las leyes y reglas que desalientan el espíritu de iniciativa. Hasta la fecha, todo intento de reformas se ha quedado estancado en el vacío porque, ni el papel de la administración, ni el sistema bancario ni la tributación han sido verdaderamente cuestionados en un entorno político de lucha por el poder que enfrenta a los partidarios del liberalismo con los nostálgicos del socialismo¹⁷⁰.

Pero antes de adoptar cualquier medida económica, el presidente Abdelmadjid Tebboune deberá resolver un espinoso problema que puede quebrar la paz social a corto plazo, como es el de reorganizar el aparato productivo heredado de una economía de renta parasitaria y precios del petróleo superiores a los 80 dólares el barril. Aunque el actual clima político que prevalece en Argelia no las favorece en el corto plazo, las reformas son inevitables y deberán implementarse más pronto que tarde para evitar que el país experimente restricciones financieras cada vez más severas y convulsiones sociales.

La formulación y aplicación de medidas de reformas amplias y adecuadas en el sector energético dependerá, en gran medida, de cómo evolucione la transición política del país en los próximos años, y cómo se aborden la lucha contra la corrupción endémica que está detrás de las protestas en favor de una mayor democracia por gran parte de la sociedad argelina. Ello podría suponer aceptar despidos de decenas de miles de empleados en una administración pública sobrecargada y, fundamentalmente, en las dos principales empresas estatales del país: Sonatrach y Sonelgaz. Se trataría, como afirma el nuevo presidente, Abdelmadjid Tebboune, de «separar el dinero de la política», para concentrarse en la mejora de la situación económica y de las condiciones de vida de la población.

Si fracasan las reformas –concretadas en la necesidad de detener la caída de la producción de petróleo y gas, atraer nuevas inversiones extranjeras y desarrollar nuevos mercados, en particular para el gas natural–, o estas no llegan a implementarse, Argelia podría entrar en una espiral de declive, con una caída de los ingresos, un éxodo

¹⁷⁰ «Le libéralisme sauvage a crucifié les valeurs humaines | *El Watan*», <https://www.elwatan.com/edition/contributions/le-liberalisme-sauvage-a-crucifie-les-valeurs-humaines-27-11-2018>.

acelerado de talentos y mayores riesgos de seguridad que podrían desembocar en disturbios civiles, con serias consecuencias para la región y para Europa.

En el caso de España, tanto Sonatrach como el gobierno argelino deberían revisar los contratos y la forma de negociar con estos, con el objetivo de recuperar las cuotas de mercado españolas perdidas, evitando la catástrofe potencial de perder todo el mercado europeo, lo que afectaría fuertemente a las previsiones de ingresos financieros del país. Cabe señalar que los países competidores están iniciando estrategias comerciales agresivas para capturar la mayor parte de los mercados extranjeros, empezando por España.

La lógica estratégica indica que el interés de Argelia pasa por potenciar la ruta más corta y de menor coste que lleva el gas a través de España, lo que se ve actualmente limitado por la falta de infraestructuras que lo hagan llegar al corazón del continente europeo, irrumpiendo en un mercado que hasta ahora sigue siendo resistente a la competencia abierta debido a la fuerza de los monopolios estatales.

Esta línea de acción estratégica converge con la española y con la propia de la Unión Europea, que aboga por una interconexión energética a nivel continental desde el Este, el Norte y el Sur que permita conformar una hipotética y, todavía, lejana Unión Energética en la que estén diversificadas las fuentes de abastecimiento.

Para ello, sería necesario terminar el gasoducto Midcat, que conectaría Cataluña con Francia y permitiría la extensión del Medgaz, lo que a buen seguro supondría un acicate para el incremento de la producción y demanda del gas argelino. Si se completara este gasoducto, a través de los Pirineos, España reduciría su vulnerabilidad ante eventuales interrupciones de suministro del Norte de África, al tiempo que podría suministrar gas argelino a la UE, con numerosos beneficios como país de tránsito¹⁷¹. Argelia, por su parte, mejoraría su posicionamiento en el mercado mundial del gas. Para ello, habría que superar las reticencias del gobierno francés, que ha venido impidiendo la materialización de este proyecto y cuyo presidente Macron declaró en la cumbre de

¹⁷¹ «Seguridad Energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE (DT) - Elcano», 11, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt33-2006.

Lisboa de julio de 2018 que «no vamos a construir gasoductos a menos que el consumo sea importante»¹⁷².

Una agenda de reformas para Argelia merece el apoyo activo de la Unión Europea, dado el potencial que tiene Argelia de proporcionar a Europa energía a bajo costo, pero también, y quizá más importante, dada la necesidad que tiene Europa de ayudar a estabilizar un país que puede fácilmente convertirse en la fuente de un gran número de migrantes económicos y de importantes problemas de seguridad. Como afirmara el presidente del Consejo de la UE, Charles Michel, Europa debe centrar más la atención en África y mirar al continente, también a Argelia, con «ojos nuevos». Pero una ojeada rápida no es suficiente. Es necesario un cambio sustancial en la política energética europea que, en lugar de mirar en otras direcciones, debería reconocer la importancia del sur, para aprovechar mejor las oportunidades energéticas y disminuir los riesgos para su seguridad.

En el caso de Libia, el acuerdo de 23 de octubre de 2020 entre el gobierno y la Cámara de Representantes prevé la salida de fuerzas extranjeras, lo que ha sido percibido por las partes y la mayoría de las potencias externas como un inicio de regreso a la paz. Sin embargo, resulta difícil pensar que los actores extranjeros vayan a abandonar sus intereses en el país africano con mayores reservas petroleras, y que la salida de toda fuerza extranjera en el país y de los mercenarios extranjeros vaya a ejecutarse, en unas circunstancias en las que Turquía ha afianzado su presencia y Rusia ejerce gran influencia con sus mercenarios.

De hecho el acuerdo de 23 de octubre de 2020 entre el gobierno y La Cámara de Representantes no ha sido bien aceptado, sin embargo, por Turquía, a cuyo presidente el Erdogan «no (le) parece fiable»¹⁷³ porque considera que debería haberse acordado entre el jefe del Gobierno Nacional, sostenido por la comunidad internacional (especialmente por Turquía y Catar), y las autoridades del este, cuyo rostro más visible es el mariscal Jalifa Hafter, que reciben apoyo de Rusia, Egipto y Emiratos Árabes Unidos.

¹⁷² «Macron paraliza (de momento) el gasoducto STEP y prefiere centrarse en la interconexión eléctrica – *El Periódico de la Energía* | El Periódico de la Energía con información diaria sobre energía eléctrica, eólica, renovable, petróleo y gas, mercados y legislación energética.»

¹⁷³ «Erdogan dice que «no parece fiable» el alto el fuego libio firmado en Ginebra», accedido 11 de diciembre de 2020, <https://www.lavanguardia.com/politica/20201023/484236625140/erdogan-dice-que-no-parece-fiable-el-alto-el-fuego-libio-firmado-en-ginebra.html>.

Existen, no obstante, signos de esperanza. Así, la Comisión libia 5+5 (cinco representantes por cada parte) ha logrado importantes avances, como es la reapertura de las rutas terrestres y aéreas en el país, cerradas desde abril de 2019. También la decisión de aumentar y compartir la producción de petróleo siempre que, como ha afirmado la representante del secretario general de Naciones Unidas, Stephanie Williams, sus comandantes «trabajen con el representante de la NOC para lograr una reestructuración de la guardia de las instalaciones petroleras»¹⁷⁴ cuya tendencia a cambiar de bando en función de las circunstancias de la guerra ha sido una de las principales causas de la paralización de las exportaciones los últimos años.

Los aumentos de la producción dependerán, en todo caso, de la reapertura de la prolífica cuenca de Sirte y de los campos que abastecen a las cruciales terminales de exportación de Ras Lanuf y Es Sider, en el creciente petrolero de Libia. La reapertura de la cuenca de Sirte podría llevar a incrementar la producción de petróleo libio en 900 000 bbl/d más¹⁷⁵. Esta zona sigue, sin embargo, siendo el epicentro del conflicto civil en Libia y, en estos momentos, sus instalaciones energéticas están controladas por el ejército de Haftar y Wagner, el grupo mercenario ruso. Será difícil que la situación petrolera se normalice, especialmente en las instalaciones de la media luna petrolera, sin que se hayan ido las más de 20 000 fuerzas extranjeras y mercenarios en Libia que ayudan a las facciones en guerra, tanto al gobierno de Unidad Nacional respaldado por la ONU en Trípoli como al hombre fuerte Khalifa Haftar en el este del país.

Más preocupante es el hecho de que, incluso si Libia logra gestionar adecuadamente sus diferencias políticas y acabar con la guerra civil, el daño a las infraestructuras ya está hecho y será difícil revertirlo en el corto plazo. Las estimaciones de gastos de reconstrucción de las mismas están en el abanico de los 200-480 000 millones de dólares para un periodo de 10 años¹⁷⁶. Se trata de una cantidad enorme con la que Libia difícilmente podrá contar, a menos que se produzca una gigantesca operación de asistencia financiera exterior. Pero aun en el caso de que esta se pudiera acordar, habrá que acabar antes con la espiral de violencia, algo difícil de conseguir en el corto plazo.

¹⁷⁴ «Las partes en conflicto en Libia firmaron un alto el fuego «permanente» lleno de desafíos», <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20201023-libia-acuerdo-alto-fuego-gobierno-parlamento-ginebra>.

¹⁷⁵ «What Libya's oil deal means for the global market – Investors News Blog», <http://investorsnewsblog.com/2020/09/22/what-libyas-oil-deal-means-for-the-global-market/>.

¹⁷⁶ «Libya: crude implosion | European Union Institute for Security Studies», <https://www.iss.europa.eu/content/libya-crude-implosion>.

En definitiva, diez años después de la revolución que tantas esperanzas trajo para su población y para la comunidad internacional, la evolución de la producción y exportación de hidrocarburos en Libia continúa condicionada por los vaivenes de una política que sigue siendo muy fluida y por los graves problemas estructurales sin resolver, que acosan al país. Conseguir un acuerdo político legítimo y de buena fe que ponga fin al conflicto sigue siendo el desafío en el corto plazo, y la única forma de conseguir flujos sostenibles de hidrocarburos para la exportación¹⁷⁷. De no lograrlo, el país continuará deslizándose por la guerra civil de baja intensidad, una situación que puede durar años, incluso décadas, y que terminaría por consolidar a Libia como un ejemplo paradigmático de estado fallido.

Ignacio Fuente Cobo
Analista del IEEE

¹⁷⁷ «What Libya's oil deal means for the global market – Investors News Blog», <http://investorsnewsblog.com/2020/09/22/what-libyas-oil-deal-means-for-the-global-market/>.

21/2022

23 de marzo de 2022

Rocío de los Reyes Ramírez

El conflicto de Ucrania, ¿la gran diáspora del siglo XXI en Europa?

El conflicto de Ucrania, ¿la gran diáspora del siglo XXI en Europa?

Resumen:

La mañana del pasado 24 de febrero, el presidente ruso, Vladimir Putin, inició la invasión de Ucrania tras años de tensión entre ambos países. Esta ofensiva militar supone la primera gran agresión en Europa desde la Segunda Guerra Mundial y por consiguiente el mayor éxodo de refugiados.

Desde el comienzo de la ofensiva militar, más de 10 millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares: casi 3 millones y medio de refugiados han cruzado la frontera ucraniana y 6 millones y medio se han desplazado internamente por el país.

Los que salen Ucrania se dirigen mayoritariamente a Polonia, aunque también están llegando a Rumanía, Hungría, Eslovaquia o Moldavia.

La Unión Europea, para afrontar esta situación, acordó activar la directiva de protección temporal de los refugiados de 2001, con un acuerdo unánime.

Palabras clave:

Refugiados, crisis, guerra, fronteras, Ucrania, Rusia, Europa.

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

The Ukraine conflict, the largest European diaspora of the twenty-first century?

Abstract:

On the morning of 24 February, Russian President Vladimir Putin launched his invasion of Ukraine following years of tension between the two countries. This military offensive is the first major aggression in Europe since World War II and consequently the largest exodus of refugees.

Since the start of the military offensive, more than 10 million people have been forced to flee their homes: almost 3.5 million refugees have crossed the Ukrainian border and 6.5 million have been internally displaced within the country.

Those leaving Ukraine mainly go to Poland, but some go to Romania, Hungary, Slovakia and Moldova.

To address this situation, the EU unanimously agreed to activate the 2001 directive on temporary protection for refugees.

Keywords:

Refugees, Crisis, War, Borders, Ukraine, Russia, Europe.

«Los diferentes, los desplazados y los refugiados son los que enriquecen todas nuestras vidas; su tolerancia e imparcialidad hacia ellos abrirá nuevos mundos para ustedes, y los hará bienvenidos donde sea que vayan»
Kofi Annan

Introducción:

Cuando los europeos pensábamos que los cambios de fronteras por la fuerza era algo del pasado, Rusia nos hizo modificar esa idea, en 2014, con la anexión de Crimea y con la ayuda a los grupos rebeldes de las regiones de Donetsk y Lugansk, al este del país. Desde ese momento, Ucrania se convirtió en el principal escollo del panorama de seguridad europeo¹.

Pese a que se dieran estas circunstancias, la percepción de Occidente era que, en Europa, un país no podía invadir otro país así como así. Una zona de paz eterna que se había conseguido con el triunfo de la democracia liberal.

Pero, desde que el pasado mes de noviembre las imágenes de los satélites sugerían que Rusia estaba enviando tropas hacia su frontera con Ucrania y Moscú negaba estar preparando una invasión, la situación ha cambiado radicalmente.

Tras el impacto de la COVID-19 con las vulnerabilidades que esta pandemia ha provocado en la población mundial, y esperando la tan ansiada recuperación en este año 2022, el lanzamiento de la ofensiva militar rusa contra Ucrania, el 24 de febrero, ha provocado el mayor éxodo en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. En menos de 48 horas más de 100 000 personas habían huido ya de sus hogares y miles se habían refugiado en países vecinos, según Naciones Unidas, que ya pronosticaba que la cifra podía superar los cinco millones.

Europa abrió sus puertas de par en par

En un contexto bélico como es la invasión de Ucrania, las operaciones militares no solo dejan víctimas directas tras los bombardeos, sino también víctimas indirectas de estos. La ONU ha anunciado ya la cifra de más de 3 millones de personas que han cruzado la

¹ PARDO DE SANTAYANA, José. ¿Por qué a Rusia le interesa tanto Ucrania? Documento de Análisis IEEE 25/2021. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA25_2021_JOSPAR_Rusia.pdf

frontera a países vecinos. Unos números que no incluyen los desplazamientos internos, en un tren, un autobús o un automóvil, que ya cuentan con 6,5 millones de personas que huyen de la guerra sin escapar del todo de ella. Se trata sobre todo de mujeres, niños y ancianos, ya que los hombres en edad de servicio militar (18-60 años) tienen prohibido abandonar el país.

Muchos ucranianos que logran cruzar la frontera no tienen otro plan que escapar: no tienen refugio, ni trabajo al que ir, ni transporte, tienen recursos limitados y se consideran afortunados de haber podido salir.

En Ucrania, ya existían 854 000 desplazados internos por el conflicto iniciado en 2014 en las provincias de Donetsk y Lugansk, escenarios de combates activos durante los últimos ocho años, lo que ha tenido importantes consecuencias en la vida de millones de personas, según la Agencia de la ONU para los refugiados. Asimismo, se calcula que hay más de 200 000 personas, residentes en esas provincias, que se han refugiado en territorio ruso, la mitad ya desde antes de la invasión.

Aunque Europa tiene el deber de acoger a los refugiados, que como se temía están siendo millones, este aumento tan rápido supone una enorme carga para los Estados receptores y, sin duda, se están poniendo a prueba los sistemas de acogida y los recursos correspondientes, al igual que todos los países que acogen a refugiados en el mundo. Por ello no se les puede dejar solos para que asuman esta responsabilidad, según apuntaba Filippo Grandi, alto comisionado de la Agencia de la ONU para los Refugiados en su discurso ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Ucrania².

Desde el primer día de la invasión, miles de ucranianos acuden en masa a los territorios vecinos, intentando huir de los combates, amontonados en las carreteras que llegan a las fronteras de la UE, en Moldavia, Polonia, pero también en Hungría y Rumanía en condiciones inhumanas y con temperaturas gélidas. Muchas de ellas esperan hasta 60 horas para cruzar en puntos fronterizos hacia Polonia, en colas de hasta 15 km de largo. Esa población desplazada depende para su supervivencia de la ayuda humanitaria.

² GRANDI, Filippo. High Commissioner's Statement to the United Nations Security Council on Ukraine. En: UNHCR. The UN Refugee Agency [en línea]. [consulta 1 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/621d33da4/high-commissioners-statement-united-nations-security-council-ukraine.html>.

Los ucranianos ya podían viajar a algunos países de Europa sin visado dado que existe un régimen de exención de visados entre la UE y Ucrania desde 2017. Eso significa que las personas con pasaporte ucraniano pueden entrar con fines turísticos sin permiso especial y permanecer en países de la UE hasta tres meses. Muchos se han unido a parientes o familiares en Alemania, Italia, la República Checa o España. La mayoría de ellos con pasaporte biométrico tienen derecho a permanecer en la UE durante 90 días. Un derecho que no beneficia a aquellos que no tienen pruebas de su estatus legal en Ucrania.

En Leópolis, la población se organizó desde el primer momento para ayudar a los desplazados. Situada a 100 km de la frontera polaca, la ciudad se ha convertido en una encrucijada que permite a los refugiados esperar unos días o salir al extranjero. Durante varios días, las autoridades ucranianas han seguido trayendo trenes desde el este del país, el centro y especialmente Kiev, convirtiéndose así en un cruce de caminos, tren gratuito para refugiados en el que solo pueden subir mujeres y niños.

De hecho, Francia ha trasladado su embajada a esta ciudad desde Kiev, tras permanecer en la capital durante mucho tiempo. Italia, Estados Unidos, Canadá, Israel ya habían hecho lo propio, algunos incluso antes de la invasión lanzada por Rusia el 24 de febrero, evidentemente por motivos de seguridad y para ayudar desde aquí a sus nacionales. Desgraciadamente, las últimas noticias nos hablan de un ataque al aeropuerto de esta ciudad que se considera casi como «un refugio» dentro del país.

Ante la precipitación de los acontecimientos, la Comisión Europea ha entendido la dimensión del problema y ha instado a los Estados miembros a reducir la burocracia para los ciudadanos ucranianos que huyen de la guerra a un lugar seguro. Frente la ola de refugiados, la Unión Europea en las primeras horas intenta adaptarse y acepta a los refugiados ucranianos sin solicitud de asilo y libera fondos para apoyar a los países de primera línea de esta crisis, proponiendo activar el mecanismo de protección temporal para proporcionar a estos refugiados un estatus seguro, acceso a las escuelas, la atención médica y el trabajo³.

Por definición, los refugiados son personas que, estando fuera de su país de origen, necesitan protección internacional debido a amenazas graves contra las cuales las

³ VON DER LEYEN, Ursula. "We propose to activate the temporary protection mechanism to provide these refugees with a secure status and access to schools, medical care and work". 1 marzo 2022, 1:33 p. m., [tuit]. <https://twitter.com/vonderleyen/status/1498637437358292997>

autoridades de su país de origen no pueden, o no quieren protegerlas, tal y como se recoge en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁴ y su Protocolo de 1967, siendo los principales instrumentos internacionales para los refugiados.

La protección que la comunidad internacional otorga a las personas que se ven obligadas a huir de sus países tiene por objetivo restaurar el vínculo entre la persona y el Estado, ofreciendo al refugiado un Estado que le proporcione de manera subrogada el amparo que su Estado de origen le niega o no puede darle.

En este caso, aunque los países solían tener límites temporales sobre el periodo que podían permanecer los refugiados en los centros de recepción, la mayoría apuntó que probablemente no los aplicarían y que los ucranianos podrían quedarse el tiempo que necesitasen.

La Directiva sobre la Protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas⁵, en la que Dinamarca no participa, sobre todo lo que garantiza es un equilibrio en los esfuerzos de acogida realizados por los Estados miembros. Se aplica por un periodo de un año y puede prorrogarse por dos más. Los países deben asegurarse de que las personas quieran regresar a su país antes de concederles un permiso de residencia y les permitirá moverse por toda la Unión Europea, siendo de aplicación en los 27 Estados miembros. Se les da automáticamente un año de residencia legal como refugiados. Estos plazos se pueden ir ampliando hasta tres años, tiempo durante el cual podrán pedir el estatuto de asilado o residente permanente, a gestionar por cada Estado miembro según sus normas nacionales.

El sistema está diseñado para permitir que las personas que lleguen tengan automáticamente el estatuto de refugiado y no queden en un limbo legal mientras se tramita su solicitud. Con los procedimientos normales, a tenor de la avalancha humana que se está produciendo, harían que la mayoría de ellas quedara sin papeles y, por ende, sin acceso a servicios básicos como sanidad o educación y, una de las cuestiones más importantes, sin posibilidad de trabajar legalmente.

⁴ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. *Naciones Unidas*. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>

⁵ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Diario Oficial n° L 212 de 07/08/2001 p. 0012 – 0023. [en línea]. [consulta 1 marzo 2022]. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=ES>

Este régimen, establecido al final de las guerras en la antigua Yugoslavia en 2001, nunca se había utilizado. Tenía que ser aprobado por una mayoría relativa (15 países miembros que representan el 65 % de la población de la UE). Algunos ministros expresaron reservas, sin duda temiendo sentar un precedente, como Polonia y Hungría que argumentaban que ya se estaban enfrentado a la situación actual y que la adopción de un texto no era del todo esencial.

La activación se hace a partir de una propuesta de la Comisión. El Parlamento Europeo es informado y puede votar una resolución al respecto, pero su resultado no es vinculante. Si sobre el papel parece sencillo, porque se basa en facilitar los procesos otorgando el estatuto de refugiado masivamente a un colectivo y no caso por caso, en la práctica se puede convertir en un rompecabezas legal y logístico.

El 2 de marzo, a petición de Francia, que ostenta la presidencia rotatoria de la UE, planteó formalmente aplicar la directiva de protección internacional temporal y al día siguiente, como era de esperar, el Consejo la aceptó, siendo calificada como «decisión histórica» por la comisaría europea de Asuntos de Interior, Ylva Johansson, «¡La UE se mantiene unida para salvar vidas!», manifestaba en su cuenta oficial de Twitter⁶.

Pero este mecanismo solo alcanza a los ucranianos y a sus familias. Aunque en una primera instancia la propuesta de la Comisión Europea defendía que a los migrantes de terceros países de larga duración se les aplicase directamente esta directiva, los Gobiernos europeos han decidido restringir su cobertura, por lo que cada Estado podrá decidir si la aplica automáticamente o concede un estatus apropiado o equiparable de la propia legislación del país de acogida. Los migrantes que, en el momento de la invasión, llevaran menos de cinco años en Ucrania podrán entrar en Europa, pero el Estado miembro que lo reciba podrá deportarlo a su país originario siempre que esta operación de retorno pueda realizarse de una manera segura y duradera, si esto no pudiera llevarse a cabo recibiría otro estatus para que pueda permanecer en la UE, como asilado, protección internacional, etc. Este es el caso de los miles de extranjeros de origen africano estudiantes universitarios en Ucrania.

Con la propuesta activada se utiliza el mecanismo conocido como de «doble voluntarismo». Los Estados miembros deben indicar cuántos refugiados están

⁶ JOHANSSON, Ylva. "Historic decision in #JHA right now; the EU will give temporary protection to those fleeing the war in Ukraine. The EU stands united to save lives! @GDarmanin". 3 marzo 2022, 4:30 p. m. [tuit] <https://twitter.com/YlvaJohansson/status/1499406846582530049> [Consulta: 5 marzo 2022].

dispuestos a aceptar y los refugiados ucranianos tendrán que dar su consentimiento, esto sí individualmente, para ser enviados a uno u otro país europeo. En definitiva, este sistema servirá principalmente para aliviar de los sistemas de asilo una presión insostenible de gestionar.

De esta manera, Europa recupera el papel que siempre tuvo en el establecimiento y desarrollo del régimen internacional para la protección de refugiados, el cual constituye un reflejo de la figura histórica del asilo, protegido por el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y considerado un principio general del Derecho de la Unión derivado de las tradiciones constitucionales comunes a sus estados miembros.

A la postre este conflicto presionará las arcas públicas de Europa justo cuando se disponía a consolidar sus finanzas tras dos años de estímulos frente a la pandemia que ha disparado los niveles de deuda y déficit.

Ahora bien, habría que preguntarse por qué esta directiva no se había aplicado nunca antes, durante las dos décadas que han transcurrido desde su aprobación. Este hubiera sido el caso durante la guerra de Siria en 2015, en aquel momento la Comisión no presionó a los Estados miembros y la propia Angela Merkel fue duramente criticada entonces, incluso por miembros de su gabinete (Thomas de Maizière), por la especie de directiva de protección internacional unilateral que venía a decir: «Quienes vengáis de Siria tendréis protección garantizada», convirtiendo así a Alemania en el primer país en suspender el protocolo de Dublín⁷ facilitando el proceso de asilo a los miles de refugiados sirios que llegaban a la UE.

Por ello no debe extrañarnos que la natural compasión que aflora tras ver a los refugiados huyendo del horror de una guerra parece desatar sentimientos más complacientes y tolerantes de Europa hacia Ucrania, en contraste con las expresados sobre otros conflictos recientes. Las personas refugiadas se han encontrado, afortunadamente, con un panorama mucho más afable del que se había mostrado en otras situaciones.

El mensaje pudiera entenderse como una cuestión de preferencias de unos refugiados sobre otros. Pero pensemos que el propio espíritu de esta crisis es distinto: la cercanía geográfica, cultural, social e histórica a Ucrania ha hecho que la mayoría de los gobiernos

⁷ Según los acuerdos de Dublín, la responsabilidad de atender a la persona que quiere obtener el estatus de refugiado corresponde al Estado en el que esta cruzó las fronteras en primer lugar.

de estos países, pese a la tradicional postura antiinmigración de algunos, se mostraran ampliamente dispuestos a acoger a los ucranianos desplazados.

La realidad es que países como Hungría y Polonia, que siempre se habían mostrado restrictivos, ahora sufren el conflicto en sus propias puertas. Objetivamente hablando, el viaje de estas personas es corto y no tienen que cruzar ilegalmente la frontera, además de que muchos de ellos tienen familiares o amigos que les esperan al otro lado facilitándole la llegada.

Quo vadis Ucrania

Pero ¿cómo manejar este enorme rompecabezas que mezcla la política europea, la de los distintos Estados, el impulso humanitario de la sociedad civil y la incertidumbre del mañana?

El desplazamiento es una de las tragedias de la guerra. Las personas que huyen de sus hogares buscan seguridad, protección y asistencia.

A la luz de la emergencia y las necesidades humanitarias primordiales de los refugiados, se está produciendo una respuesta solidaria en apoyo de los esfuerzos de los países de acogida: Naciones Unidas, ONG y otros socios para garantizar el acceso seguro al territorio de los refugiados y los nacionales de terceros países que huyen de Ucrania.

La UE, que ya proporcionaba 25 millones de euros al año en ayuda humanitaria a Ucrania, aumentará esta cantidad a 90 millones de euros⁸. 18 países también están proporcionando ayuda bilateral a Kiev, para lo cual las Naciones Unidas están lanzando un llamamiento de emergencia.

Pero donde realmente se ve la solidaridad es en esas personas anónimas de buena voluntad que, aún a riesgo de perder su vida, acuden a una zona de conflicto para ofrecer su ayuda. Acciones solidarias que están siendo en gran medida el resultado de iniciativas privadas o locales de las zonas fronterizas.

La ONG World Central Kitchen, una organización sin ánimo de lucro dedicada a proporcionar comidas tras las catástrofes se ha desplazado a Ucrania para dar de comer

⁸ EUROPEAN COMMISSION. Ukraine: EU coordinating emergency assistance and steps up humanitarian aid. En: European Commission. [en línea] [consulta: 1 marzo 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1462

a los miles de refugiados que llegan a la frontera. Desde la ciudad de Medyka, en la frontera con Polonia, según ha contado en su cuenta de Twitter el chef asturiano José Andrés⁹.

Airbnb está ofreciendo alojamiento gratuito a corto plazo para 100 000 ucranianos que han sido desplazados por la guerra con Rusia, anunció la empresa el lunes 1 de marzo¹⁰. Brian Chesky, cofundador y director ejecutivo de Airbnb, pidió a las personas que abrieran sus hogares en Polonia, Alemania, Hungría y Rumania a medida que más ucranianos huyen del conflicto en su país de origen. La empresa financiará estas estancias con la ayuda de los anfitriones de Airbnb y las donaciones al Fondo Airbnb.org para los Refugiados .

Para los más conectados, existe la posibilidad de hacer donaciones a través de criptomonedas. Este medio es ampliamente aclamado por el Gobierno ucraniano. El día después del inicio de la invasión rusa, el ministro ucraniano de Transición Digital incluso lanzó un llamamiento para este tipo de donaciones. En tiempos de guerra, este dinero digital es una alternativa a los billetes. Más de 5 millones de ucranianos usan bitcoin o moneda estable. Esta moneda es aún más segura porque está respaldada por el dólar.

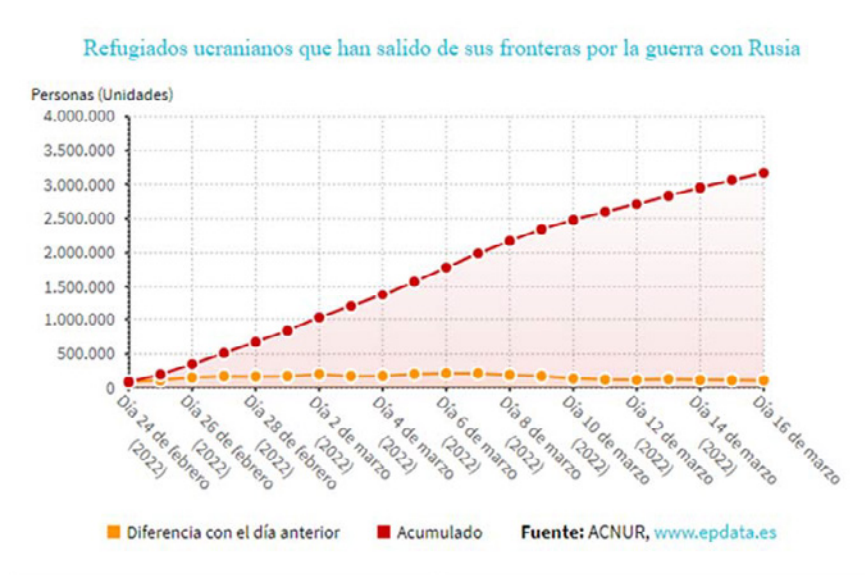


Figura 1. Refugiados ucranianos que han salido de sus fronteras por la guerra con Rusia. Fuente. ACNUR.

⁹ @chefjoseandres. 28 febrero 2022, 1:22, [tuit]. <https://twitter.com/chefjoseandres/status/1498091276205535232?as=10>

¹⁰ ALESSANDRANI, Sarah. Airbnb to offer free housing to 100,000 Ukrainian refugees. En: CNBC [consulta: 1 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2022/02/28/airbnb-to-offer-free-housing-to-100000-ukrainian-refugees.html>

Polonia está desbordada por la llegada de refugiados ucranianos desde que empezó la ofensiva rusa (dos cada tres segundos). Este país, que guarda profundos vínculos históricos y culturales con Ucrania, ya acogía a unos 1,5 millones de ucranianos antes de la invasión rusa y ha expresado un apoyo inquebrantable al país invadido.

Las autoridades polacas esperaban la llegada diaria de unas 30 000 personas procedentes de Ucrania, pero la cifra está siendo mucho más elevada, las últimas apuntan ya a 2 050 392¹¹.

Esta es la segunda crisis migratoria a la que se enfrenta Polonia en apenas unos meses, aunque de muy distinto cariz. Los servicios de acogida polacos ya se vieron sobrepasados con la llegada de cientos de personas empujadas desde la frontera bielorrusa.

La gente se organiza en las redes sociales, recoge dinero, medicinas, ofrece vivienda, comidas, trabajo o transporte gratuito para los refugiados. La estación de tren de Przemysl se ha convertido en uno de los principales puntos de entrada de refugiados ucranianos.

La frontera rumana es otro de los puntos calientes de salida de refugiados con más de 600 km, según ACNUR, un total de 527 247 ucranianos han entrado en Rumanía.

Varios puntos de cruce están abiertos: Halmeu, Dyakovo, Sighetu Marmăției, Solotvino, Siret, Porubne e Isaccea y Orlivka, donde utiliza el ferry para cruzar. También es posible entrar en Rumanía a través de la República de Moldavia.

Las organizaciones humanitarias cuidan a estos refugiados vulnerables, ya que pueden ser objetivo de los traficantes de personas o víctimas de otras formas de explotación, pues existe un alto riesgo de que estas cosas puedan suceder. Cada año se trafica con muchas mujeres, incluso los niños también pueden estar en riesgo, así que cuando se dan estas movilizaciones hay elementos extraños que pueden aprovechar estas circunstancias y capitalizar el dolor de estas familias.

Las autoridades rumanas han anunciado que están dispuestas a acoger a medio millón de refugiados ucranianos, pero la gestión de esta crisis humanitaria está resultando

¹¹ Dato de 19 de marzo. Ukraine Situation Refugee. Operational Data Portal. UNHCR. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/situations/ukraine>

difícil. Los centros de recepción en las principales ciudades y cerca de la frontera no pueden hacer frente a la inmensa afluencia de personas.

En Hungría, la situación es similar (305 518). El país cuenta con cinco cruces fronterizos con Ucrania y varias ciudades, como Zahony, han convertido edificios públicos en centros de rescate, donde los civiles húngaros acuden a ofrecer alimentos o asistencia.

En un primer momento se escucharon voces menos amistosas, en particular porque la campaña electoral está en marcha en este país y se teme que la llegada de estos desplazados pueda modificar la situación política y económica; aun así, las autoridades competentes iniciaron los preparativos de ayuda nada más comenzar la ofensiva rusa.

Más de 350 000 personas de Ucrania han llegado a territorio moldavo, de las cuales 100 000 permanecerá en el país¹². Esto supone una carga tremenda para un Estado de pequeñas dimensiones y con recursos limitados.

En un contexto de inflación ya alta, esta crisis de refugiados ha tenido consecuencias sociales y económicas sin precedentes para la economía del Gobierno moldavo, poniendo a prueba los servicios básicos, reduciendo el comercio y la inversión, aumentando la presión sobre los escasos recursos naturales y, en ocasiones, poniendo en peligro la estabilidad y el desarrollo del país.

Por otra parte, en Eslovaquia, el 70 % de las personas que entran desde Ucrania lo hacen por Vyšné Nemecké y también es el punto de tránsito para la mayoría de los productos que se envían. Más de 245 569 ucranianos han cruzado esta frontera.

En la localidad de Humenne hay un centro de tránsito con capacidad para albergar a 200 refugiados, pero se trata de un lugar de paso, nadie se queda allí mucho tiempo, la mayoría prosigue viaje hacia otros países europeos.

Es difícil tener una visión general y exacta de los desplazamientos por la extrema velocidad con la que evolucionan las cifras:

¹² "Refugiados que huyen de Ucrania en dirección a Moldavia encuentran una vía para llegar a Rumanía", ACNUR. Disponible en: <https://www.acnur.org/es-es/noticias/historia/2022/3/623138b34/refugiados-que-huyen-de-ucrania-en-direccion-a-moldavia-encuentran-una.html>

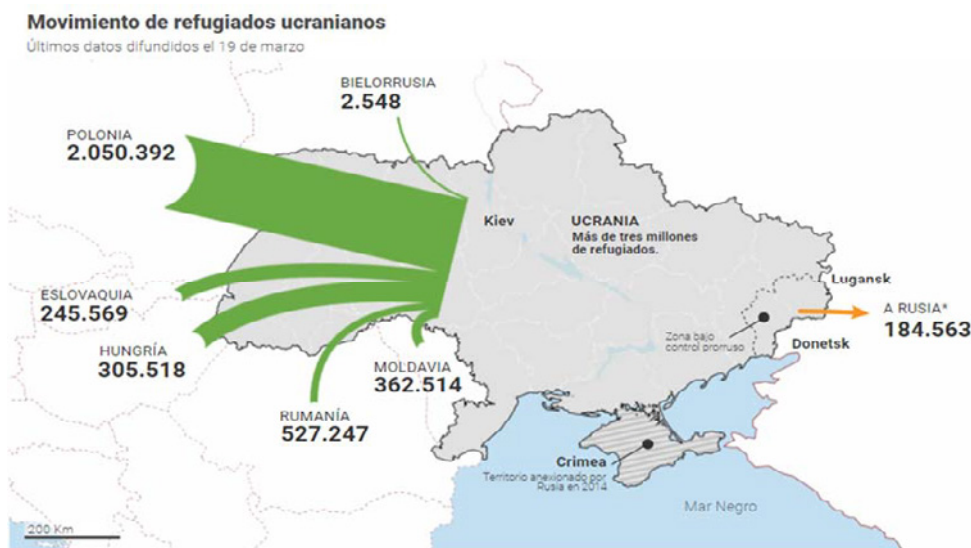


Figura 2. Movimiento de refugiados ucranianos. Fuente. ACNUR, Gobiernos de Polonia y Moldavia, Reuters, AFP, EFE.

Pero, simultáneamente a todas estas iniciativas de acogida de refugiados, se necesita rescatar a los civiles que aún se encuentran en las zonas de choque militar a través de corredores humanitarios, vías que facilitan la circulación segura, de la ayuda humanitaria y de las víctimas.

Se trata de una medida reconocida por las leyes del derecho internacional y que todos los países, en cualquier escenario bélico, están obligados a cumplir, a pesar de que haya sido vulnerada en diversas ocasiones.

Pero los intentos de establecerlos en Ucrania están siendo bastante complicados y ambas partes se acusan mutuamente de no respetar el alto el fuego. Una de las propuestas de Moscú fue rechazada por Kiev, que no deseaba que los corredores condujeran a territorio ruso, sería como una ratonera para una población que quiere huir hacia Europa y pasarían de ser refugiados a rehenes.

En medio de las denuncias de Ucrania sobre la falta de voluntad de Moscú para permitir estas evacuaciones, las autoridades de Rusia aceptaron por fin, después de dos semanas de guerra la apertura de corredores humanitarios en la capital, Kiev, y otras ciudades del país, entre ellas Járkov, Mariúpol y Sumy.

Según informó el subdirector de la Administración Presidencial de Ucrania¹³, Kyrylo Tymoshenko, parece ser que al final se han podido establecer 26 corredores humanitarios en las regiones de Kiev, Sumy (350 km al noreste de la capital), Kharkiv en el noreste del país y Zaporozhye (este). Del mismo modo, en las regiones de Donetsk y Lugansk, dos territorios separatistas prorrusos en el este de Ucrania.

Por último, en todos estos desplazamientos hay que añadir otro desafío: la COVID-19, que diera la impresión de que en este contexto de crisis no fuera ya una prioridad. De hecho, la OMS ya ha advertido el agravamiento de la pandemia en Ucrania a raíz de la guerra con 4 928 032 casos¹⁴, incentivado por las bajas temperaturas, el hacinamiento y la desaparición de las mascarillas. A esto hay que sumarle la tasa tan baja de vacunación que cuentan los ucranianos.

Los datos están mostrando en Europa un repunte de los contagios o un estancamiento, pero con tasas aún muy altas, por lo que los países que reciben la afluencia de refugiados se esfuerzan en minimizar los riesgos proporcionando vacunas y realizando pruebas a los desplazados.

Y en medio de toda esta solidaridad podría pensarse que en la información que nos hacen llegar los medios de comunicación sobre este conflicto existe un doble rasero y un sesgo eurocéntrico que hace que un grupo de vidas humanas tenga más valor que otras, que sufren situaciones similares en países como Siria, Irak, Afganistán o Palestina. Múltiples periodistas han destacado las diferencias físicas de los refugiados ucranianos con otros refugiados para justificar su sensibilidad o su empatía hacia el sufrimiento de aquellos.

Esta idea no sería tan descabellada si nos atenemos a declaraciones desafortunadas de periodistas en los primeros momentos de la invasión, como el corresponsal Charlie D'Agata de *CBS News* que tuvo que disculparse a posteriori después de decir en antena que la situación en Ucrania no se podía comparar con la de Irak y Afganistán, ya que la nación europea es «relativamente civilizada»¹⁵. O el político conservador británico y columnista Daniel Hannan cuando se refería a los ucranianos en estos términos: «Se

¹³ Humanitarian corridors along nine routes scheduled for Thursday – Vereschuk. *Agencia de noticias Interfax-Ucrania*. [en línea]. [consulta 17 marzo 2022]. Disponible en: <https://en.interfax.com.ua/news/general/814785.html>

¹⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION. Ukraine The current COVID-19 situation. World Health Organization. [en línea] [consulta: 19 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.who.int/countries/ukr/>

¹⁵ KESSLEN, Ben. CBS News' Charlie D'Agata apologizes for saying Ukraine more 'civilized' than Iraq, Afghanistan. *En: New York Post* [consulta: 2 marzo de 2022]. Disponible en: <https://nypost.com/2022/02/26/cbs-news-charlie-dagata-apologizes-for-saying-ukraine-more-civilized-than-iraq-afghanistan/>

parecen tanto a nosotros. Eso es lo que lo hace tan impactante. Ucrania es un país europeo. Su gente ve Netflix y tiene cuentas de Instagram, vota en elecciones libres y lee periódicos sin censura. La guerra ya no es algo que visita a las poblaciones empobrecidas y remotas. Le puede pasar a cualquiera»¹⁶.

¿Se podría considerar una deshonestidad moral la actitud adoptada por estos medios de comunicación occidentales, enmascarando sentimientos ocultos?

Ciertamente salvar vidas sobre la base del color, la etnia o la religión no sería de recibo, pero es evidente que declaraciones como la del primer ministro búlgaro, Kiril Petkov, que sin el más mínimo pudor diferenciaba públicamente dos clases de refugiados, no ayuda a desmentir la supuesta hipocresía occidental en muchos sentidos.



Figura 3. Ilustración MEMO. Fuente. Sabaaneh/Monitor de Oriente.

Unos argumentan que la invasión de Ucrania cambiará la historia de la humanidad, mientras otros los critican por tener una supuesta mentalidad imperialista según la cual lo que ocurre en Europa tiene más relevancia que lo que ocurre, por ejemplo, en Oriente Medio.

¹⁶ HANNAN, Daniel. Vladimir Putin's monstrous invasion is an attack on civilisation itself. En: The Telegraph [consulta: 28 febrero 2022]. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2022/02/26/vladimir-putins-monstrous-invasion-attack-civilisation/>

Pero si caminamos por estas arenas movedizas debemos apuntar que los actores del mundo árabe tampoco han acogido en sus territorios a los refugiados de los conflictos de Afganistán, Siria o Irak. ¿No se podría detectar aquí un punto de cinismo?

Evidentemente las percepciones son distintas dependiendo del lado del mundo en que nos encontremos y de las interpretaciones de los estímulos recibidos.

Ahora bien, esta atención mediática global sobre la guerra y la consecuente crisis humanitaria en Ucrania también ha provocado que instituciones y asociaciones humanitarias adviertan del peligro que supone desviar la mirada de otros territorios que siguen sufriendo en la actualidad. Desastres que hoy en día azotan el cuerno de África, Birmania, Haití, Etiopía o el Sahel, además de otras tres crisis que tienen lugar en el mundo árabe o en su entorno.

En la sesión sobre Ucrania del Consejo de Seguridad de la ONU, celebrado el día 7 de este mes, Martin Griffiths, secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios, puso de relieve la necesidad de no olvidar que este conflicto armado «no es la única guerra». «Sencillamente no podemos darnos el lujo de que la atención política y la financiación de los donantes se desvíen de otras crisis humanitarias apremiantes», manifestó.

Conclusiones

Desde el 24 de febrero, se estima que casi 10 millones de personas han sido desplazadas por la fuerza durante la crisis de Ucrania. Esto incluye a 3,3 millones de refugiados que han huido a otros países, según lo informado por el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y 6,5 millones desplazadas internamente buscando zonas más seguras.

El coste de la guerra en términos de vidas humanas está siendo altísimo, la población ucraniana es la víctima de esta lucha fratricida, mientras las iniciativas diplomáticas de ambos países continúan sin conseguir resultados positivos y el futuro sigue siendo incierto.

Esta coyuntura viene precedida de un impacto enorme para los derechos humanos de millones de personas por toda Ucrania, registrándose hasta el 18 de marzo al menos 1900 bajas civiles desde que comenzó el conflicto armado, incluidos 52 niños, según la

Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (Acnudh), aunque es difícil verificar el número real de muertos y heridos¹⁷.

El colapso humanitario ha hecho que Europa de un giro sin precedentes en su política de protección a los refugiados, provocado por la brutalidad del ataque de Rusia y la proximidad del conflicto.

Pese a las múltiples advertencias sobre las intenciones de Putin y sin considerar planificar una estrategia para la previsible avalancha de personas, ahora, en lugar de debatir durante meses para pactar una cuota de desplazados ha bastado con una semana para ponerse de acuerdo. La Europa que no los quería en su territorio y prefería cerrarse sobre sí misma ha dado paso a la que se está volcada en ayudarlos y protegerlos.

Esta determinación en aplicar el mecanismo de protección temporal ha supuesto un avance en la gestión de futuros problemas.

En esta estrategia de apertura no podemos negar el componente político en el campo de juego del panorama estratégico europeo. La euforia de sus líderes por haber conseguido un acuerdo unánime en este asunto va más encaminada a su política exterior que a la cuestión de los refugiados, máxime si tenemos en cuenta que necesitaba asumir más protagonismo en el panorama mundial.

No debemos olvidar siquiera la amenaza que supone el impulso nuclear de Rusia que ha ayudado a acercar posturas de los 27 en la acogida de los refugiados ucranianos.

Habría que preguntarse cuánto durará el impulso de la generosidad, ya que podríamos presenciar un freno repentino sobre la financiación de una crisis de este calibre y que podría prolongarse en el tiempo. El sistema humanitario internacional está sujeto a una subjetividad compasiva que es emocional y efímera.

Las imágenes impactantes de los refugiados esperando en largas colas su salida por las fronteras europeas de momento sigue haciendo mella en los corazones de occidente. De no ser así, las consecuencias serían muy graves para el destino de millones de personas entonces desatendidas.

¹⁷ Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General. 18 MARCH 2022. En: United Nations. Meetings Coverage and Press Releases [consulta 18 marzo 2022]. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2022/db220318.doc.htm>

Pero ¿está preparada Europa para acoger a estos millones de refugiados? Esperamos y deseamos que esto no se convierta en una catástrofe humanitaria y que pueda hacer frente a este gran reto olvidando los fantasmas del pasado.

Nadie escoge ser refugiado, quienes hoy cruzan la frontera abandonan su tierra sin saber cuándo podrán volver a verla.

*Rocío de los Reyes Ramírez**
Analista del IEEE



22/2022

25 de marzo de 2022

Pedro Sánchez Herráez

Crisis de Ucrania: ¿Nueva Guerra Fría o solución «Cubana»? (reedición)

Crisis de Ucrania: ¿Nueva Guerra Fría o solución «Cubana»? (reedición)

Este análisis fue publicado originalmente el 8 de julio de 2015

Resumen:

La crisis de Crimea y Ucrania constituye el hito que desencadena una situación entre Rusia y Occidente que se va complicando de tal forma que comienza a extenderse la idea de encontrarnos en el marco de una Nueva Guerra Fría.

Pese a que el panorama actual es fruto de un conjunto de desencuentros y diferendos acontecidos desde hace unos años, existen suficientes puntos comunes, intereses –y amenazas- compartidas como para concluir que es más lo que une que lo que separa, por lo cual es factible reconducir la crisis bajo la premisa de una negociación tipo «todos ganamos». Consecuentemente, si bien el tiempo corre en contra de todos, no nos encontramos en una Nueva Guerra Fría.

Y para mostrar cómo es factible alcanzar acuerdos en situaciones mucho más complejas, se realiza un análisis de la Crisis de los misiles de Cuba, análisis que además pone de manifiesto el riesgo extremo que se puede generar caso de continuar con la retórica y escalada de la crisis actual.

Palabras clave:

Nueva Guerra Fría, Rusia, Estados Unidos, Europa, Crisis Misiles Cuba, Negociación.

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

Ukraine Crisis: New Cold War or «Cuban» Solution?

Abstract:

The crisis in Crimea and Ukraine is the milestone that triggered a situation between Russia and the West that becomes so complicated that begins to spread the idea of being in the framework of a New Cold War.

Although the current situation is the result of a series of misunderstandings and disputes occurred over several years, there are enough common points, shared interests –and threats- to conclude that there is more that unites than divides, making it possible to redirect the crisis under the premise of a type negotiation «win-win». Consequently, although the time runs against everybody, we are not in a New Cold War.

And to show how it is possible to reach agreements on more complex situations, an analysis of the Missile Crisis of Cuba is done, analysis that also highlights the extreme risk that can be generated if we continue with the rhetoric and escalation of the current crisis.

Keywords:

New Cold War, Russia, United States, Europe, Cuba Missile Crisis, Negotiation.

Introducción

La crisis de Ucrania, desencadenada tras las manifestaciones y altercados generados a raíz de los hechos conocidos como Euromaidán, en noviembre de 2013, tuvo como elemento activador la decisión del Presidente Viktor Yanukovich de posponer la firma del Acuerdo de Asociación y Libre Comercio con la Unión Europea, disturbios que, en determinados momentos, alcanzaron un alto grado de violencia.

La situación es tan compleja y se alcanza tal grado de desorden que los manifestantes, entre los que es factible diferenciar grupos muy bien organizados, van asumiendo progresivamente el control de país, de tal forma que el 22 de febrero el presidente ucraniano, de tendencia prorrusa, marcha de Kiev, alegando la existencia de un golpe de estado para derribarle.

Mientras Ucrania va recuperando la calma y preparando un proceso electoral para elegir nuevo presidente, en menos de un mes, empleando lo que se ha dado en llamar «guerra híbrida», Crimea y Sebastopol (ciudad con un estatus especial) se unen a Rusia y en las regiones de Donetsk y Lugansk, de mayoría prorrusa, comienza una insurrección armada que el gobierno de Kiev no pudo contener¹, mientras las sospechas y acusaciones de la intervención oculta de Rusia en el proceso son constantes y cada vez más contundentes.

La situación, lejos de mejorar y pese a los esfuerzos de mediación internacional –que han conseguido, merced a los acuerdos Minsk I y II, apenas mantener los frentes en las zonas alcanzadas por las fuerzas rebeldes- continúa siendo un foco de guerra activo, mientras que Crimea se encuentra, de facto, bajo soberanía rusa.

Esta crisis no sólo constituye la activación una nueva guerra en Europa, sino que las medidas adoptadas por la Unión Europea y la OTAN –básicamente, la imposición de sanciones y el incremento de la capacidad de respuesta militar- y las adoptadas por Rusia –sanciones e incremento de presión militar-, así como un agravamiento de las relaciones mutuas, en un entorno de declaraciones y acusaciones cruzadas, generan un panorama complejo, que se va enrareciendo y que, en ocasiones, es descrito como de Nueva Guerra Fría².

¹ Un interesante análisis puede consultarse en Francisco José Ruiz González, *Ucrania: Revolución y guerra civil. Una visión alternativa de la crisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 19/2014, 13 de noviembre de 2014. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM19-2014_Ucrania-Revolucion-GuerraCivil_FJRG.pdf

² A modo de simple ejemplo El Mundo, *¿Hacia una Nueva Guerra Fría?*, 17 de junio de 2015. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/06/17/5580726dca4741064d8b45a8.html>

Ante esta creciente percepción, cabe preguntarse si, realmente, nos encontramos o estamos abocados a una Nueva Guerra Fría y si, pese a la gravedad de lo acontecido hasta el momento y su potencial capacidad de escalada, existen antecedentes que permitan afrontar la situación con mayores dosis de optimismo –o de realismo–.

Guerra Fría 1.0

Tras la Segunda Guerra Mundial, los antiguos aliados, unidos circunstancialmente ante la amenaza nazi, acabaron retornando a sus posiciones antagónicas iniciales, motivando que el mundo afrontara una nueva etapa, la denominada Guerra Fría; el término, al que se le suponen varios autores, alcanzó difusión y popularidad al ser empleado reiteradamente por Walter Lippmann, periodista e intelectual norteamericano que, durante años redactó una de las columnas más leídas e influyentes en la prensa de ese país.

Bajo este término, que posee fuertes connotaciones y sensaciones para las personas de varias generaciones, se recoge la rivalidad extrema entre dos bloques, liderados por Estados Unidos y la URSS, las dos superpotencias nacidas tras la conflagración mundial, bloques enfrentados e irreconciliables, con ideologías absolutamente incompatibles y mutuamente excluyentes, embarcados en una disputa constante que abarcaba todos los aspectos posibles: la pugna se producía en el ámbito político, económico, informativo, deportivo, científico... la lid era permanente. Y, como símbolo material de la misma, el muro de Berlín, que representaba la división de Europa y del mundo, un mundo marcadamente bipolar.

Una serie de factores motivaron que dicha situación no culminara en una acción militar abierta y directa, en un enfrentamiento armado entre ambos bloques –de ahí el epíteto fría, si bien las guerras fueron constantes en otros escenarios–, pues la disuasión nuclear, la entidad de las fuerzas armadas de los bandos enfrentados y la magnitud de los esfuerzos que podían liberarse llevaron, en los momentos más complejos, al intento de desescalar la situación a los niveles de tensión «habitual». El convencimiento que el enfrentamiento directo entre ambos bloques sólo podía acabar con la destrucción mutua –argumento «todos perdemos»– también constituyó un poderoso elemento que evitó la búsqueda del enfrentamiento total, pues, caso de producirse una nueva contienda, aunque no se recurriera al arma nuclear –cuestión poco probable– el grado de debilidad

y destrucción, incluso del posible vencedor, sería tan grande que una potencia secundaria podría recoger los frutos de la «victoria» sobre la base de las cenizas de los antaño poderosos rivales enfrentados³.

La sensación de amenaza sentida por gran parte de la población mundial durante décadas –esa situación, en España, sumida durante mucho tiempo en sus propios problemas fruto de su particular devenir, se vivió de manera bastante tangencial- resulta compleja de explicar y expresar a las nuevas generaciones educadas en el pacifismo y en la cotidianidad de mundo global, aparentemente transfronterizo, donde las guerras acontecen en lugares más o menos lejanos y la percepción de amenaza es muy baja. Con estas premisas, entender que desde 1947 hasta 1953 se vivió bajo la sombra casi permanente de la guerra total, que desde esa fecha hasta 1991 se produjeron picos de tensión –y conflictos abiertos como Corea, Vietnam...⁴ en los que millones de personas perdieron la vida alistados en uno u otro bando, y que el hecho de construir un refugio nuclear en el jardín de casa, cumplir con un servicio militar obligatorio o que realizar prácticas, en colegios y centros de trabajo, de alarmas ante ataques aéreos o atómicos constituía un aspecto más de la vida diaria... asimilar eso en su justa medida resulta muy complejo.

Pero, al final, el enfrentamiento entre bloques acabó, pues la URSS, simplemente, se desintegró, implosionó, víctima de sus propias contradicciones internas. Y en la retórica de enfrentamiento permanente, aparentemente un bloque ganó y otro perdió. O quizás, no fue así, y, realmente, ¿la Guerra Fría acabó?

¿Fin de la Guerra Fría?

La percepción existente en occidente con relación a las acciones realizadas por Rusia desde hace unos años se plantea, en ocasiones, en términos de «revanchismo soviético»; y la recogida de expresiones pronunciadas por Putin tales como que la desaparición de la URSS constituyó la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX⁵ -frase

³ Una constatación de este hecho, sin remontarnos a épocas pretéritas, es el modo en el cual las dos guerras mundiales marcaron el declive de las naciones de Europa como regidoras y referentes del poder global.

⁴ Un análisis de las etapas en las que se puede dividir la Guerra Fría –si bien no todos los analistas coinciden exactamente en las mismas- se encuentra en David Painter, *The Cold War: An International History*, Routledge, Londres 1999.

⁵ President of Russia, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, 25 de abril de 2005. Disponible en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2005/04/25/2031_type70029type82912_87086.shtml

ciertamente rotunda pero que es necesario contextualizar en el marco del texto y el entorno en que se emite- no hacen, desde cierta perspectiva, más que alimentar esa corriente de pensamiento.

Por tanto, el sentimiento relativo a que Rusia no ha evolucionado desde los tiempos de la Guerra Fría, desde la etapa soviética –y que sigue posicionada en esa época- es constante, si bien, y paradójicamente –o no- también es el argumento empleado por los rusos, en el sentido de señalar que occidente permanece anclado en la Guerra Fría⁶, que no ha puesto fin a la misma de manera formal y consciente y que, por tanto, su cosmovisión sobre Rusia, sobre las políticas a seguir hacia la misma y la concepción de la realidad global y política internacional se mantienen bajo unos parámetros similares a los de la era de confrontación.

Es en este sentido en el que se plantean y muestran las acciones realizadas por occidente: tras la disolución del Pacto de Varsovia en 1991, tras la retirada de las tropas de Alemania y de las Repúblicas Bálticas (el 31 de agosto de 1994), la aproximación hacia occidente de los antiguos «satélites» de la Europa del Este y la unión a la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) de la República Checa, Hungría y Polonia en 1999, entre otras cuestiones, iba paulatinamente aproximando a los hasta hace poco enemigos al corazón de Rusia, mientras que la ampliación de la Unión Europea minoraba, en gran medida, la capacidad de acción e influencia en lo que era percibido por Rusia como «extranjero próximo», como su espacio natural.

Y no sólo la OTAN no se disolvió –señala Rusia, tras haber hecho lo propio el pacto de Varsovia-, sino que, además de la ampliación hacia el este que la Alianza iba realizando, la primera acción militar de la misma se produjo contra Serbia –en el marco de la campaña de Kosovo en 1999- hecho que supuso un duro golpe para el orgullo ruso; que la OTAN atacara a Serbia, a esa Serbia por la cual Rusia entró en la I Guerra Mundial, que occidente actuara contra los hermanos eslavos ortodoxos, retrotraía las percepciones a etapas históricas pretéritas; y si bien una Brigada rusa ocupó el aeropuerto de Prístina antes de la entrada de las fuerzas terrestres de la OTAN en Kosovo, y finalmente se acabara coordinando la actividad de ambas fuerzas (Rusia y OTAN) en pro de la estabilidad de la provincia, el hecho es que, finalmente, Kosovo se declararía independiente de manera unilateral el 17 de febrero de 2008 y los Estados Unidos

⁶ Sergei Karaganov, *Europe and Russia: Preventing a New Cold War*, Russia in global affairs, 07 de junio de 2014. Disponible en <http://eng.globalaffairs.ru/number/Europe-and-Russia-Preventing-a-New-Cold-War-16701>

mantendrían una gran base militar –Camp Bond Steel⁷– en la antigua provincia serbia que, en un ejercicio de política de hechos consumados, va, para más inri, siendo reconocida como Estado por un número creciente de naciones, pero no por Rusia⁸ –una Rusia que alegrará, entre otras cuestiones, el diferente planteamiento de occidente en la justificación de la secesión de Kosovo y la argumentación contra la anexión de Crimea–.

Tras una etapa de aproximación, consecuencia del 11-S y la identificación clara e inequívoca de un enemigo común, el ingreso en la OTAN de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía y Eslovaquia, así como los intentos en ese mismo sentido de Georgia y Ucrania –esa Ucrania que nucleó la Rus de Kiev, el propio origen de Rusia– enrarecen progresivamente el ambiente; en el año 2008, la acción militar rusa en Georgia y la pretensión estadounidense de instalar en Polonia y República Checa un sistema antimisiles para evitar, teóricamente, una amenaza procedente de Oriente Medio o Corea enrareció en extremo el ambiente, al ser percibido por Moscú como un intento de acabar con la capacidad de disuasión nuclear rusa.

Y pese al denominado «reseteo» de las relaciones entre Rusia y EEUU en 2009 –citado, en ocasiones, como la oportunidad perdida⁹–, la intervención internacional en Libia en el 2011 y la guerra civil en Siria (aliado importante de Rusia, y donde cuenta con la base naval de Tartus) han ido tensando en gran medida el entorno, generándose una narrativa trufada de diferendos, agravios y desencuentros: así, se repite que, desde la caída de la URSS se ignoraron completamente los intereses económicos y de seguridad de Rusia en su espacio próximo¹⁰, y que el «retroceso» sufrido por sus fronteras «Es prácticamente todo por lo que ha luchado Rusia desde los tiempos de Pedro I»¹¹.

⁷ Globalsecurity.org, *Camp Bondsteel*. Disponible en <http://www.globalsecurity.org/military/facility/camp-bondsteel.htm>

⁸ Ni tampoco por España ni otras naciones. Un análisis sobre Kosovo y la influencia de esa crisis puede consultarse en Pedro Sánchez Herráez, *Kosovo ¿El camino hacia...? Parte I y II*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documentos de Análisis 21 y 22/2015 de fechas 15 y 21 de abril de 2015 respectivamente. Disponibles en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA21-2015_Kosovo_Camino_hacia_Partel_PSH.pdf (Parte I) y http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA22-2015_Kosovo-Camino_hacia_Partell_PSH.pdf (Parte II).

⁹ Stephen F. Cohen, *Obama's Russia «Reset»: Another lost opportunity?*, The Nation, 01 de junio de 2011. Disponible en <http://www.thenation.com/article/161063/obamas-russia-reset-another-lost-opportunity>

¹⁰ La dificultad de definir «espacio ruso» se plantea en Fyodor Lukyanov, *Crimea is final nail in Soviet's Union coffin*, Russia in global Affairs, 20 de marzo de 2015. Disponible en <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/Crimea-Is-Final-Nail-in-Soviet-Unions-Coffin-17380>

¹¹ 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

Además, y continuando en el marco de esa narrativa, occidente ha empleado las denominadas «Revoluciones de colores» para cambiar el rumbo de varias naciones¹²; por tanto, la Revolución de las Rosas en 2003 en Georgia, la Revolución Naranja en 2004 en Ucrania y la Revolución de los Tulipanes en 2005, no sólo separaron del poder a Eduard Shevardnadze, Leonid Kuchma y Askar Akayev respectivamente, sino que dichas revoluciones lo que pretendían realmente era que dichas naciones tomaran una dirección opuesta a Moscú, como se hizo en Ucrania con el Euromaidán del año 2013, que en realidad constituyó un auténtico golpe de estado...

Frente a estos argumentos, obviamente, se pueden poner y oponer otros tantos; pero lo cierto es que el tono del discurso y de las acciones ha ido subiendo, por lo que, más allá de la disquisición sobre si la Guerra Fría terminó o no –o como extensión del debate- lo que de verdad puede tener trascendencia es la constatación relativa a si el planeta se enfrenta a una Nueva Guerra Fría, pues, tras los acontecimientos de Crimea y Ucrania, expresiones tales como «El despliegue de misiles de EE.UU. en Europa será el fin total del orden mundial»¹³ parece no dejar lugar a la duda.

¿Una nueva Guerra Fría?

El argumento central de esta idea se nuclea entorno al planteamiento relativo a que los rusos no han cambiado, que continúan anclados en una mentalidad imperial/soviética y que su política y acciones se encaminan a mantener a ultranza un alto grado de control interno y, simultáneamente, evitar que, en el «espacio ruso», se produzcan intentos de orientar el mismo en otro sentido¹⁴.

Desde la perceptiva rusa, occidente, encabezado por los Estados Unidos, sigue considerando la necesidad de aislar a Rusia, de anclarla a la profundidad continental - como pretendió hacer Gran Bretaña con el Gran Juego en el siglo XIX, como se pretendió con la teoría de la contención durante la Guerra Fría, como se pretende hacer, se argumenta, por medio de la atracción, por cualquier medio, de los países del entorno

¹² Una visión de las mismas desde Rusia en RT, *Revoluciones de colores*, 06 de marzo de 2015. Disponible en <http://actualidad.rt.com/actualidad/168235-revoluciones-colores-golpe-estado>

¹³ RT, 05 de junio de 2015. Disponible en <http://actualidad.rt.com/actualidad/176811-despliegue-misiles-eeuu-europa-fin-orden-mundial>

¹⁴ Al respecto, ver *Las claves de la Política Exterior y de Seguridad de Rusia*, Documento de la Fundación Ciudadanía y Valores (FUNCIVA), diciembre de 2010, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/revistas/ClavesPoliticaExterioresYSeguridadRusa_FUNCIVA16_Ruiz.pdf.

ruso¹⁵ –incluso de aquellos que, como Ucrania, son percibidos como prácticamente una extensión de la propia Rusia-. Desde la perceptiva rusa, occidente –especialmente los EEUU- no acepta que el mundo ya sea multipolar, y que uno de esos polos, con posibilidad y capacidad de influencia global, sea Rusia¹⁶. Y Rusia –desde su óptica- no permitirá que, bajo la cobertura de organizaciones no gubernamentales e instituciones de la llamada «sociedad civil», lo que se pretenda realmente sea desestabilizar y descohesionar el país y su población¹⁷.

Dicho planteamiento se ve acompañado de una serie de acciones, que ayudan a retrotraer -y a instrumentalizar- al recuerdo de esa etapa: los vuelos rusos en las proximidades del espacio aéreo de la OTAN en actitudes no adecuadas -ni siquiera para la seguridad en vuelo-(más de 400 en 2014)¹⁸, la supuesta presencia de un submarino ruso en aguas de Suecia, la captura de un agente de los servicios de inteligencia estonio -presuntamente en suelo de ese país-, exhibiciones y desfiles mostrando nuevo armamento, presencia de fuerzas norteamericanas en países fronterizos con Rusia, incremento de ejercicios en las inmediaciones de las fronteras, -y, en el caso de Rusia, en ocasiones, sin aviso previo-, cruce constante de declaraciones, si bien con un cierto grado de contención, pero que van creciendo de tono... y, como colofón, la aparición –si bien es preciso valorar muchos de los mensajes más en clave interna, hacia las propias poblaciones, que hacia el exterior- de la retórica nuclear en el discurso¹⁹ no es, desde luego, una buena noticia.

Ninguna de éstas lo es, especialmente en un momento en el que se comenzaba a salir de la grave crisis económica mundial y en el que es patente y evidente el peso y poder que van alcanzando las nuevas amenazas para la seguridad y la paz global.

¹⁵ En este sentido, Pedro Sánchez Herráez, *Crimea ¿una nueva posición avanzada rusa?*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis nº 13, 03 de marzo de 2015. Disponible en

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA13-2015_Crimea_NuevaPosicionRusa_PSH.pdf

¹⁶ Andrew Monaghan, *The New Russian Foreign Policy Concept: Evolving Continuity*, Chatham House, Russia and Eurasia Report, 2013/03, abril 2013.

http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0413pp_monaghan.pdf

¹⁷ TASS, *US hoped to cause mass protests in Russia by sanctions — senior security official*, 05 de marzo de 2015.

Disponible en <http://tass.ru/en/russia/781118>; International Business Times, *Russian Security Council Warns US*

Seeks 'Color Revolution' Against Kremlin, 25 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.ibtimes.com/russian-security-council-warns-us-seeks-color-revolution-against-kremlin-1859808>

¹⁸ Jordan Clifford, *Putin's NATO: Reshaping the political space*, World Politics Institute, 29 de mayo de 2015.

Disponible en <http://www.worldpolicy.org/blog/2015/05/29/putin%E2%80%99s-nato-reshaping-political-space>

¹⁹ El Mundo, *Putin dice que si alguien amenaza a Rusia, apuntarán contra ellos*, 16 de junio de 2015. Disponible en

<http://www.elmundo.es/internacional/2015/06/16/5580391a22601dd2518b458e.html>

Pero más allá de la dialéctica relativa a la existencia de una Nueva Guerra Fría, la razones por las cuales se ha llegado a la situación actual admiten múltiples interpretaciones: desde la necesidad de señalar un adversario como modo de mantener un modelo determinado o la importancia del complejo industrial militar en la economía²⁰ al empleo del conflicto como medida para fortalecer la imagen y el liderazgo de Putin, que veía peligrar su posición de dominio en la política rusa tras ganar las elecciones del año 2012 en segunda vuelta²¹, pasando por la valoración relativa a que, desde el fin de la Guerra Fría y especialmente tras el 11-S, el centro de atención de los centros de análisis y asesoramiento pivotó hacia el terrorismo y Oriente Medio, abandonándose en cierta –o gran- media los estudios sobre Rusia, por lo que, cuando de manera más o menos repentina es preciso tomar decisiones adaptadas al nuevo papel de una Rusia «renacida», la narrativa que se recupera, en ausencia de una nueva y más actual, es la de la Guerra Fría²².

Pero Rusia no es la URSS; posee un menor poder militar, menor capacidad de influencia y acción a escala global y una economía muy integrada con la del resto de Europa. Por otra parte, y no menos significativo, Rusia no abandera ni ejerce de ideología absolutamente contrapuesta y excluyente con relación al resto de occidente; como toda gran y antigua nación, presenta cosmovisiones y posiciones particulares sobre ciertas cuestiones, anhelos y diferendos a escala local y regional... pero no pretende exportar una revolución a escala global ni forzar un cambio radical en todas las cuestiones relativas a derechos y libertades del ser humano que constituyen el bagaje fundamental de los avances logrados por la Humanidad.

Además de éstas y otras muchas cuestiones²³ que a nadie escapan, existen muchos intereses –y, por tanto, amenazas- comunes. Es mucho más lo que une a Rusia con el resto de Europa, con occidente y con el mundo desarrollado que quiere avanzar en la construcción de un mundo mejor –si bien, obviamente, presenta sus modelos y propuestas- que lo que la separa (y viceversa); y entre las grandes amenazas a la paz y seguridad mundial desde luego no se encuentra Rusia, que de nuevo comparte los

²⁰ John Chuckman, *A New Cold War? Or just American's need for a Villain?*, 01 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.scoop.co.nz/stories/HL1405/S00010/a-new-cold-war-or-just-americas-need-for-a-villain.htm>

²¹ *Putin.War*, Moscú, 2015. Disponible en <http://4freerussia.org/putin.war/Putin.War-Eng.pdf>

²² Matthew Crosston, *Nemesis: Keeping Russia an enemy through Cold War pathologies*, Moscú, nº 19 (3) 2015.

²³ Robert Legvold, *Managing the Cold War*, Foreign Affairs, julio/agosto 2014. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/managing-new-cold-war>; Ruth Ferrero, *Depende: ¿hacia una nueva Guerra fría?*, Esglobal, 04 de noviembre de 2014. Disponible en <http://www.esglobal.org/depende-hacia-una-nueva-guerra-fria/>

efectos del terrorismo internacional, del islamismo radical, de la proliferación nuclear ... las grandes amenazas son comunes, y sólo juntos se podrá hacer frente a las mismas -baste recordar el magnífico resultado de la cooperación en Afganistán²⁴-.

Por tanto, Rusia y Occidente no se encuentran posicionados en una Nueva Guerra Fría, si bien, obviamente, existen diferendos, intereses no compartidos y posiciones encontradas en algunos aspectos.

La reiteración constante por parte de Europa relativa a que esta crisis no tiene una solución militar –si bien, obviamente, es preciso garantizar la propia seguridad y emplear dichos medios en el marco de un conjunto de medidas políticas, diplomáticas, informativas, económicas, etc.- permite afrontar las imprescindibles negociaciones con una actitud favorable. Y existen muchos elementos susceptibles de ser considerados en las mismas: el estatus de Sebastopol, el de la propia Crimea, la situación en Ucrania de las provincias rebeldes de Donetsk y Lugansk, cuestiones relacionadas con las minorías rusas en otras naciones, despliegue –o no- de fuerzas militares, ubicación de misiles, acuerdos comerciales, corredores de transporte, alianzas políticas... las variables para conformar una ecuación adecuada son muchas, sin duda. Y el resultado de una ecuación bien planteada sería beneficioso para todos, mientras que la Guerra Fría constituía un simple juego de suma cero –tu ganas lo que yo pierdo y viceversa-.

La retórica y las acciones parece que, progresivamente, nos alejan de esa posibilidad, por lo que, si bien todavía no se puede, en puridad, hablar de Nueva Guerra Fría, ciertamente, el tiempo corre en contra²⁵, y es necesario llegar a una solución negociada. Y, ante la percepción de los más radicales relativa a la imposibilidad de alcanzar algún tipo de acuerdo «con el otro bando», cabe preguntarse si existe algún antecedente al cual acudir para mostrar patentemente la posibilidad de tal hecho; y, efectivamente, se pueden recuperar de la Historia situaciones mucho más complicadas, en un entorno mucho más difícil, que fueron resueltas de manera satisfactoria, como la denominada Crisis de los Misiles de Cuba de 1962 -también conocida como Crisis del Caribe o Crisis

²⁴ Peter J. S. Duncan, *Russia, NATO and the war on terror: competition and cooperation in central Asia after 11 september 2001* y Alexey Fenenko, *Prospects for the cooperation between the CSTO and NATO after the end of the war on terror in Afghanistan*, en Varios, *Afghanistan and Central Asia: NATO's Role in Regional Security Since 9/11*, IOS Press BV, Amsterdam, 2013, páginas 129-142 y 200-214 respectivamente.

²⁵ En este mismo sentido Stephen F. Cohen, *Why Cold War again?*, The Nation, 23 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.thenation.com/article/why-cold-war-again-2/>

de Octubre-, que si bien no replica exactamente la situación actual, si que presenta una gran cantidad de elementos comunes.

La crisis de Cuba, 1962

Desde que el 01 de enero de 1959 la Revolución Cubana instauró en América un régimen de izquierdas (el primero del continente), la percepción de amenaza en los Estados Unidos se incrementó exponencialmente: no sólo en el mar Caribe, en «su» espacio, nace una revolución que acaba con un gobierno plenamente afín –ese espacio que la doctrina Monroe, las guerras de las bananas, el corolario Roosevelt... consideraban parte de su esfera inmediata de seguridad-, sino que el nuevo gobierno revolucionario bascula progresivamente hacia la URSS, en la búsqueda de un aliado poderoso que le permita hacer frente a los Estados Unidos.

En un intento de combatir esa -real o supuesta- amenaza, las acciones de Estados Unidos, de manera encubierta o por delegación en la isla, son constantes, incluyendo un desembarco de contrarios al régimen de Fidel Castro en Bahía de Cochinos en abril de 1961, que no tuvo éxito al ser derrotado por las Fuerzas Armadas cubanas; ante ese fracaso, se activa el denominado «Plan Mangosta»²⁶, que preveía, incluso, la invasión de Cuba directamente por fuerzas militares estadounidenses, empleando como casus belli una provocación, tipo a la acontecida antaño, también en Cuba, con el Maine en 1898.

Por otra parte, desde 1961, las ya muy tensas relaciones con la URSS se complican, pues ésta levanta el muro de Berlín y los norteamericanos despliegan 15 misiles Júpiter –de alcance intermedio- en Turquía, a 10 minutos de vuelo de la URSS, pese a que en ese momento los Estados Unidos contaban con supremacía en el campo de misiles nucleares, especialmente en lo relativo a armas intercontinentales. La instalación de dichos misiles y la nueva amenaza que estos suponían para la URSS acabó generando en el líder soviético, Nikita Jrushchov, la idea de instalar misiles soviéticos en Cuba como modo de compensar dicha diferencia en armamento y grado de amenaza.

²⁶ Al respecto, resulta muy interesante la lectura del documento desclasificado siguiente: Office of the Secretary of Defense, *Review of Operation Mongoose*, 25 de Julio de 1962. Disponible en http://nsarchive.gwu.edu/nsa/cuba_mis_cri/620725%20Review%20of%20Op.%20Mongoose.pdf

Detectado el Plan Mangosta por los servicios secretos soviéticos, la URSS pone a Castro al corriente del mismo; tras una serie de intenciones cruzadas, propuestas y diferendos, finalmente, y de manera encubierta, se pretende desplegar sistemas de misiles de medio alcance -y tropas soviéticas- en la isla, por lo que parte del territorio norteamericano quedaría al alcance de estas armas, en la que sería conocida por la URSS como Operación Anadyr²⁷.

Se barajaron diferentes opciones por parte de los Estados Unidos –no hacer nada, ataque aéreo para destruir los misiles, invasión con fuerzas terrestres de la isla, atacar Cuba y la URSS con armas nucleares y, finalmente, el bloqueo de la isla- siendo la propuesta final presentada a John F. Kennedy, a la sazón el dirigente de los EEUU, una combinación del ataque aéreo y la invasión terrestre. Pero Kennedy consideraba que, ante estas opciones, la respuesta de la URSS iría dirigida directamente contra EEUU o contra Berlín, y que ambas opciones, al ser respondidas por los EEUU, podrían conducir a una guerra nuclear; e incluso en el caso que la respuesta fuera «sólo» la ocupación de Berlín por parte de la URSS, Kennedy estimaba como muy probable que los aliados europeos pertenecientes a la OTAN percibieran a los norteamericanos como un grupo de «vaqueros de gatillo fácil», lo que podría generar la disolución de la Alianza²⁸.

Pero, como algo debía hacerse –la primera opción, no hacer nada, suponía un grave riesgo y además no sería bien aceptada por la opinión pública norteamericana-, se optó por el bloqueo, -en el que participó la Organización de Estados Americanos (OEA)- pues constituía la opción menos susceptible de provocar una escalada militar, si bien el resto de opciones fueron puestas en condiciones de, a la orden, poder realizarse.

Tras un discurso de Kennedy al público norteamericano el 22 de octubre de 1962, se estableció el bloqueo a la isla el día 23, mientras la Armada soviética se aproximaba a Cuba; se produjo un cruce de declaraciones entre ambos líderes -Jrushchov declaró que el bloqueo constituía un acto de agresión-, pero las acciones sobre el terreno estuvieron marcadas por una prevención en el uso inicial de la fuerza, convencidos ambos líderes de las fatales consecuencias que podrían desencadenarse una vez comenzadas las hostilidades directas, pues los Estados Unidos habían declarado para su arsenal nuclear el nivel DEFCON (DEFense CONdition) 2 por primera vez en la Historia (al menos que

²⁷Anatoli I. Gribkov y William Y. Smith, *Operation ANADYR: U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missile Crisis*, Edition Q, Chicago, 1994.

²⁸ Alan Axelrod, *The Real History of the Cold War: A New Look at the Past*, Sterling Publishing Co, Nueva York, 2009, página 332.

exista constancia pública), el nivel previo al de ataque inminente y que autoriza el empleo de armas nucleares (DEFCON 1).

Las acciones diplomáticas entre ambas potencias fueron constantes e intensas, y un mensaje de Moscú a Washington el 26 de octubre daba principio a un acuerdo: la URSS no intentaría forzar el bloqueo y retiraría los misiles si se producía el compromiso de los EEUU de no invadir Cuba –ni auspiciar ningún ataque en este sentido- y de retirar, a su vez, los misiles nucleares de Turquía. El derribo de un avión espía norteamericano sobre Cuba por la defensa antiaérea soviética el 27 de octubre supuso un pico de tensión que, afortunadamente, pudo ser soslayado.

El 28 de octubre se aceptó el acuerdo, si bien éste no se hizo público hasta más tarde, y la cuestión relativa al desmantelamiento de los misiles en Turquía no se hizo pública hasta 1971, poco antes de la muerte del dirigente soviético. Se fue progresivamente desescalando la crisis, y a finales de noviembre se dio por terminada... retornando al marco general de disputas de la Guerra fría. Durante todo el proceso de negociación se mantuvo al margen a Fidel Castro, el líder cubano, que reclamaba a Jrushchov firmeza y no ceder ante Norteamérica; y si bien esto agrió las relaciones con la URSS, más adelante estas pudieron recomponerse.

Por tanto, una situación que estuvo a punto de activar la tercera guerra mundial –y sin duda la primera (¿y la última?) guerra nuclear de la Historia- pudo desactivarse utilizando adecuadamente las herramientas con que contaban ambas potencias. Se retiraron los misiles nucleares de Cuba y de Turquía, se obtuvo el compromiso de no invadir la isla caribeña y se creó una línea directa de comunicación entre Washington y Moscú, el llamado «teléfono rojo».

La gestión de la crisis, con sus matices, con sus luces y sus sombras y con aspectos que quizás nunca se conozcan, puede considerarse como exitosa, probablemente porque se planteó desde un sentido de responsabilidad global, sabedores los líderes de las dos potencias de las fatales consecuencias, para sus ciudadanos y para todo el planeta, que la escalada en la disputa podría generar. Analizados los antecedentes, los objetivos en la negociación y las concesiones, el planteamiento de la resolución de crisis, aparentemente, fue el de «ganamos todos»; ganaron las dos potencias –mostraron firmeza, líneas rojas y sentido de responsabilidad global-, para lo cual ambas cedieron, pues la URSS no forzó el bloqueo y retiró los misiles y EEUU retiró los misiles de Turquía

y renunció a invadir Cuba (manteniendo un elemento hostil en sus proximidades durante décadas).

Sin embargo, pues siempre es factible añadir valoraciones diferenciales, y en el intento de evitar, por parte de los sectores más radicales, un planteamiento de «todos ganamos» sustituyéndolo por el de «solo puede quedar uno», el perdedor en esta negociación, en la gestión de esta crisis fue la URSS, y, más en concreto su dirigente, Nikita Jrushchov. Ciertamente, el hecho de no hacerse público que los misiles norteamericanos de Turquía iban a ser desmantelados frente a la retirada patente de los misiles soviéticos de Cuba pudo contribuir y sigue contribuyendo, sin duda, a esa percepción; a efectos valorar en su justa medida la valoración de la figura de supuesto derrotado, es necesario considerar que su posición como líder de la Unión Soviética fue, desde el primer momento, muy cuestionada desde la propia Unión Soviética, por el revisionismo y la denuncia que realizó sobre la etapa de Stalin, intentando marcar una nueva línea en el Partido Comunista de la URSS y abanderando una política de «coexistencia pacífica». La política revisionista no gustó a parte de los países comunistas del planeta (destacando China), que aprovecharon la que fue planteada por sus rivales como debilidad del dirigente soviético –si bien, el problema de fondo estaba constituido por el desviacionismo respecto del estalinismo- para romper el alineamiento con la URSS.

Dos años después, en 1964, Jrushchov fue cesado y retirado de toda vida pública, muriendo en 1971. E incluso se cita, en ocasiones, en esa pretensión –real o supuesta- de buscar fehacientemente vencedores y vencidos, que el asesinato de Kennedy guardó cierta relación con lo acontecido en la Crisis de los Misiles de Cuba²⁹.

Lo que resulta menos conocido, si bien, al compás de la desclasificación de los archivos secretos, va viendo la luz pública, es lo realmente cerca que se estuvo de la tragedia, del estallido de la guerra³⁰, a consecuencia de incidentes «locales» en el marco de esa gran crisis, como el acontecido entre un submarino nuclear soviético y barcos de guerra norteamericanos³¹.

²⁹ Priscilla Roberts, *Cuban Missile Crisis: The Essential Reference Guide*, ABC-CLIO, California, 2012, página xvii.

³⁰ The Washington Post, Entrevista a Thomas S. Blanton, *The Cuban Missile Crisis: 40 Years Later*, 12 de octubre de 2002. Disponible en

http://web.archive.org/web/20080830221337/http://discuss.washingtonpost.com/zforum/02/sp_world_blanton101602.htm

³¹ Peter A. Huchthausen, *October Fury*, John Wiley & Sons, New Jersey, 2002.

Conclusiones

No puede haber acción sin reacción, por una simple razón de dinámica política en las relaciones internacionales; si frente a un estímulo no hay reacción, la entidad en cuestión está, al menos aparentemente, clínicamente muerta. Y la acción de Rusia en Ucrania requería de respuestas. Sin duda.

La cuestión es, en el campo de las respuestas voluntarias ante estímulos voluntariamente inducidos, intentar que la misma sea acorde, proporcionada y con un propósito adecuado, además de buscar las razones por las que dicho estímulo se ha producido, pues pudiera ser que sea consecuencia de una cadena de acciones-reacciones de bajo perfil –o de aparente bajo perfil- que acaban motivando una respuesta que puede llegar a cruzar determinadas líneas rojas –sean éstas públicas o no-, y generar una escalada exponencial que sólo puede terminar mal. Por ello, en la comprensión amplia y total del problema –como la única forma de dar con una solución adecuada al mismo- también es necesario analizar con detenimiento que es lo que ha llevado a Rusia a actuar de esa forma, las razones y acciones que, desde hace algún tiempo, parece llevan a otras razones y reacciones que van incrementando el nivel de tensión.

Obviamente, la crisis de Ucrania –fruto de una cadena de desencuentros- constituye un elemento que genera inseguridad en Europa, para Europa, para los actores implicados en dicha crisis y, por extensión, para todo el planeta. No se puede hablar, en puridad, de la existencia de una Nueva Guerra Fría –y esa dialéctica es, en sí mismo, negativa para la búsqueda de una solución-, pero también es cierto que cada paso adelante en la crisis nos aproxima a una escalada en la cual puede ser fácil acercarse a un punto de no retorno.

En un marco de creciente exhibición de fuerza y oratoria cuasi prebélica, la posibilidad de que un accidente o incidente genere una situación grave -de nuevo, un punto de no retorno- se incrementa exponencialmente; durante la crisis de los misiles de Cuba, se planteó, tras unas jornadas de gran tensión, el empleo de torpedos nucleares por parte de unas exhaustas tripulaciones de submarinos soviéticos contra buques estadounidenses³²; caso haberse hecho fuego, las consecuencias hubieran sido

³² Un amplio informe de los hechos puede consultarse en The National Security Archive, *The submarines of october*, National Security Archive Electronic Briefing Book nº 75, 31 de octubre de 2002. Disponible en <http://www.webcitation.org/67Zh0rghC>

irreparables, incluyendo la potencialidad de la guerra nuclear. Y, años después, de nuevo, en el marco de la Segunda Guerra Fría³³, el ejercicio de la OTAN Able Archer (02-11 de noviembre de 1983) -en el que se simulaba por las fuerzas aliadas la activación de un nivel DEFCON 1- un cúmulo de circunstancias y el realismo del ejercicio llevaron a la URSS a pensar que no se trataba de una simple práctica y situaron a sus fuerzas nucleares en estado de alerta³⁴... nada garantiza que los ostentosos vuelos intimidatorios o los despliegues masivos de fuerzas sin preaviso cerca de las fronteras no originen, esta vez sí, una nueva guerra total.

El sentido de responsabilidad de los líderes implicados, hacia sus naciones y hacia el planeta, conscientes de la trascendencia de sus decisiones y con la entereza suficiente para dar marcha atrás en caso necesario, probablemente evitó una guerra nuclear; y, pese a todo ello, ésta estuvo a punto de acontecer, pues cuando se ponen en juego fuerzas muy poderosas -ideas, palabras, sentimientos, fuerzas militares masivas- nada asegura que no se produzca una «fuga» que, por pequeña que sea, induzca el desastre. El sentido común y el alto grado de consciencia de la responsabilidad que supone la toma de decisiones, incluso por personal en bajo nivel de mando, también contribuyó a evitar la tragedia en la crisis de Cuba. Pero, según crecen las crisis, las cadenas de mando y control tienen más eslabones, se incrementa exponencialmente la posibilidad de que uno se rompa... y, final e inevitablemente, como dice el adagio, «una cadena es tan fuerte como el más débil de sus eslabones».

Esperemos -y es factible asumir que esa es la situación predominante- que ese mismo sentido de responsabilidad, sumado a grandes dosis de sentido común a todos los niveles, junto con el recordatorio de todas las cuestiones que nos unen en lugar de la permanente retroalimentación sobre la base de los diferendos existentes, constituya el patrón dominante en esta escalada originada por la crisis de Ucrania. Pues, caso contrario, puede no haber otra oportunidad, y, sea por una escalada nuclear, o sea por el desgaste generado en una pugna convencional creciente, las nuevas amenazas, ante el espectáculo -y sus consecuencias- de la anulación mutua de la voluntad y

³³ A veces llamada de esta forma, este período de incremento de tensión durante la Guerra Fría principa con la invasión soviética de Afganistán en 1979 y continúa con el lanzamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica por parte de los Estados Unidos (un plan de raerme basado en inversiones masivas en alta tecnología conocido como «la Guerra de las Galaxias»), si bien las posiciones planteadas por Gorbachov (líder soviético) ante la realidad de la Unión Soviética condujeron, a partir de mediados de los 80, a un deshielo en las relaciones entre ambas superpotencias.

³⁴ The National Security Archive, *The Able Archer 83 Sourcebook*, 07 de noviembre de 2007. Disponible en <http://nsarchive.gwu.edu/nukevault/ablearcher/>

capacidad de acción de las grandes naciones del planeta para hacerlas frente, serán las grandes beneficiadas.

Y, en ese caso, todos perderemos. Sin ninguna duda.

*Pedro Sánchez Herráez**

COL.ET.INF.DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

23/2022

30 de marzo de 2022

Ignacio Fuente Cobo

**El Sahel después de la
Operación Barkhane. Situación
de seguridad y perspectivas de
futuro**

**El Sahel después de la Operación Barkhane. Situación de
seguridad y perspectivas de futuro**

Resumen:

Nueve años después de la intervención francesa en Mali, el extremismo violento sigue propagándose en el Sahel, mostrando una notable resiliencia a pesar de los esfuerzos de prevención y lucha contra el radicalismo por parte de gobiernos locales y actores internacionales. El yihadismo, que parecía estar limitado al norte de Mali hace unos años, ahora se extiende al 75 % de su territorio, además de afectar a Burkina Faso y Níger con un aumento, en el conjunto del Sahel, de un 70 % en el número de acciones yihadistas.

Ahora bien, la complicada situación en la que se encuentra El Sahel en unos momentos en los que la Operación Barkhane está llamada a llegar a su fin en el año 2022 en favor de un nuevo despliegue militar más modesto, hace que nos planteemos diversos interrogantes sobre el futuro de la seguridad en la región, como pueden ser, ¿Cuál es la situación actual de los diversos grupos yihadistas que operan en el Sahel? ¿Cuáles son las consecuencias de la retirada de la Operación Barkhane en la seguridad regional? ¿Hasta qué punto los gobiernos regionales y, principalmente la junta que gobierna Mali, es capaz de responder a los numerosos desafíos de seguridad? ¿Qué alternativas o posibles soluciones se plantean al creciente deterioro que sufre la región en unos momentos en los que nuevos actores externos, como es el caso de Rusia están apareciendo en el horizonte?

Palabras clave:

Sahel, Barkane, yihadistas, balance, perspectivas.

***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 Sahel after the Barkhane operation. Security situation and future prospects

Abstract:

Nine years after the French intervention in Mali, violent extremism continues to spread in the Sahel, showing remarkable resilience despite efforts to prevent and combat radicalism by local governments and international actors. Jihadism, which seemed to be limited to northern Mali a few years ago, now extends to 75% of its territory, in addition to affecting Burkina Faso and Niger with an increase, in the Sahel as a whole, of 70% in the number of jihadist actions, and with Burkina Faso as the main focus.

The complicated situation in which the Sahel finds itself at a time when Operation Barkhane is called to come to an end in 2022 in favour of a new, more modest military deployment, makes us ask ourselves various questions about the future of security in the region, such as, What is the current situation of the jihadist groups operating in the Sahel? What will be the consequences of the of Operation Barkhane's withdrawal on regional security? To what extent regional governments and, more specifically the junta that governs Mali, is capable of responding to the numerous security challenges? What alternatives or possible solutions come up to the growing regional deterioration at a time when new external Actors, such as Russia, are appearing on the horizon?

Keywords:

Sahel, Barkane, jihadists, balance, perspectives.

Balance de la situación de los grupos yihadistas en el Sahel

Nueve años después de la intervención francesa en Mali, el extremismo violento sigue propagándose en el Sahel, mostrando una notable resiliencia a pesar de los esfuerzos de prevención y lucha contra el radicalismo por parte de gobiernos locales y actores internacionales. El debilitamiento de los grupos yihadistas, consecuencia de la intervención francesa en enero de 2013 resultó ser efímero y los supervivientes de la Operación Serval han demostrado una gran habilidad para recuperarse y adaptarse rápidamente al cambiante entorno de seguridad. Solo en Mali, Burkina Faso y Níger, en el periodo comprendido entre febrero de 2021 y febrero de 2022 se habrían producido más de 6200 víctimas¹, lo que ha convertido al Sahel en la región donde más han crecido los grupos terroristas, con el Estado Islámico reemplazando a los talibanes como el grupo más mortífero del mundo y con Burkina Faso como principal foco.

Durante los primeros tiempos de la Operación Barkhane, que comenzó en el 2014, los grupos yihadistas, principalmente Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), lograron sobrevivir gracias a su estrategia de «bajo perfil» y ocultación entre la población, evitando constituir estructuras operativas (*katibas*) demasiado grandes y, por tanto, fáciles de detectar y destruir.

De esta manera, AQMI, apoyados por los yihadistas malienses de Ansar Dine, fue progresivamente reorganizándose para actuar en todo el territorio de Mali, e incluso extendió sus acciones a Burkina Faso y Níger. Así, de 40 ataques registrados en 2014, Mali experimentó 98 al año siguiente y 157 en 2016², haciéndose progresivamente más complejos a medida que los grupos armados comenzaron a operar al sur del Níger, como lo demuestran los ataques al hotel Radisson en Bamako (20 de noviembre de 2015), Uagadugú (15 de enero de 2016) y Grand-Bassam en Costa de Marfil (13 de marzo de 2016).

A las *katibas* que se movían en el entorno de AQMI, se sumó pronto el grupo yihadista Frente de Liberación de Macina (FLM) de Amadou Kouffa, un grupo que apareció abruptamente en enero de 2015³ con el propósito de expandir la yihad al sur de Mali y restaurar el antiguo imperio de Macina. Este grupo que recluta entre las poblaciones

¹ «Global Terrorism Index». Disponible en: <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>

² HANNE, Olivier. «Évolution du djihadisme et du terrorisme au Sahel depuis vingt ans – GeoStrategia», L'agenda stratégique 2.0, 25.12.2020. Disponible en: <https://www.geostrategia.fr/evolution-djihadisme-terrorisme-sahel/>

³ LE ROUX, Pauline. «Confronting Central Mali's Extremist Threat», Africa Center for Strategic Studies, 22.02.2019. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/confronting-central-malis-extremist-threat/>

fulani de Mali, atrapadas entre los tuareg y los granjeros malienses del sur que les reprochan sus tradiciones pastoriles, demostró su capacidad operativa al tomar en junio de 2015, si bien temporalmente, el control de la localidad de Fakola en el suroeste del país.

Situación actual de la amenaza yihadista

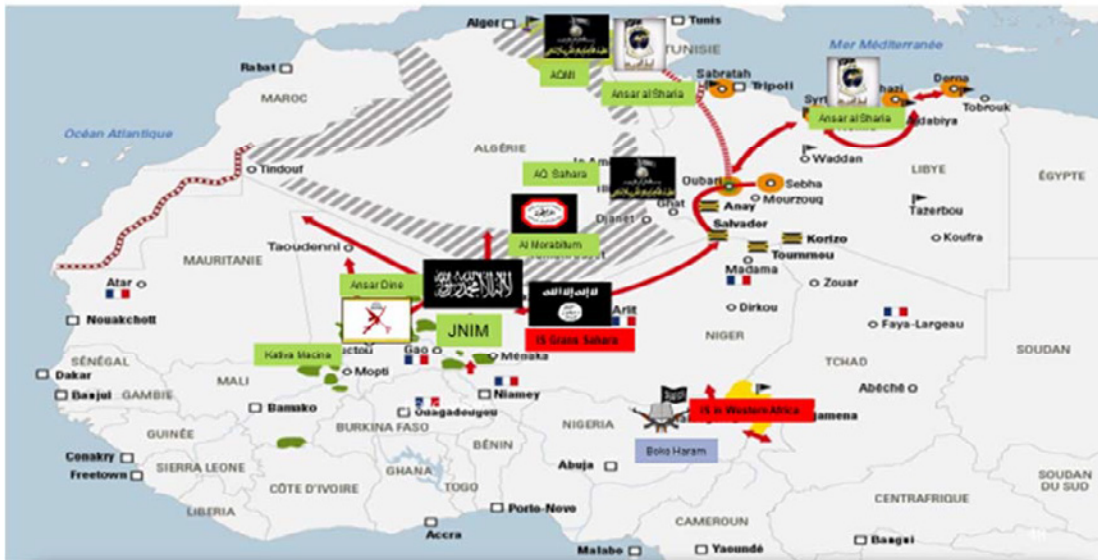


Figura 1. Situación actual de la amenaza yihadista. Fuente. Elaboración propia.

En marzo de 2017, todos los grupos yihadistas afiliados a Al Qaeda se agruparon en una alianza de circunstancias denominada Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM), resultado de la fusión artificial de Ansar Dine, AQMI, Frente de Liberación de Macina (FLM) y Al-Mourabitoun, este último un grupo yihadista creado en agosto de 2013 y cuyo jefe, el argelino Mojtar Belmojtar se hizo célebre en enero de 2013 con su ataque a las instalaciones de gas de Tiguentourine en Argelia⁴. El nuevo líder del JNIM pasó a ser Iyad ag-Ghali, el jefe de Ansar Dine³, que fue quien dirigió la rebelión del Movimiento Popular para la Liberación de Azawad (MPLA) en 1990 contra el Gobierno de Mali y conocido en Occidente como intermediario en la liberación de ciudadanos europeos en la primera década del siglo⁵.

⁴ «Algeria hostage crisis: the full story of the kidnapping in the desert, Algerian hostage crisis», The Guardian, 27.01.2013. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2013/jan/25/in-amenas-timeline-siege-algeria>.

⁵ CEMBRERO, Ignacio. «Un jefe tuareg de Mali negocia el rescate», EL PAIS, 28.12.2009. Disponible en: https://elpais.com/diario/2009/12/28/espana/1261954801_850215.html

El objetivo de esta fusión era aumentar la sinergia de sus acciones compartiendo redes, experiencias y resultados, pero también, siguiendo la estrategia de Al Qaeda, marcar las distancias con la otra rama del yihadismo internacional representada por el Estado Islámico (Dáesh) que, entonces, estaba emergiendo con fuerza en el Sahel. JNIM utilizó la estrategia de presentarse como un actor razonable, promotor de la gobernanza islámica y capaz de emitir comunicados pidiendo disculpas cuando morían civiles, y no como los terroristas sanguinarios que eran los combatientes del Dáesh.

En lo que respecta a este grupo, surgió como una franquicia saheliana del Dáesh en Oriente Medio, adoptando la denominación de Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS) y se estableció en la región de las Tres Fronteras, entre Níger, Mali y Burkina Faso, en una zona especialmente abandonada por los Estados⁶. Su historia se remonta al juramento de lealtad al Estado Islámico en mayo de 2015, del saharauí Adnan Abu Walid al-Saharawi, anterior portavoz del Movimiento por la Unificación y la Yihad en África del Oeste (MUYAO, por sus siglas en francés) y también antiguo emir del Al-Mourabitoun en Mali⁷. El EIGS se hará especialmente prominente en África subsahariana y se caracterizará por seguir los postulados más intransigentes y ultraviolentos del yihadismo, convirtiéndose en el objetivo preferente de las fuerzas occidentales y sahelianas.

Sus combatientes procedían, en gran parte, del Movimiento por la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUJAO), un grupo creado en 2011 por el mauritano Hamada Ould Kheira, quien había abandonado AQMI como consecuencia del antagonismo interno de carácter étnico-tribal de este grupo que estaba bajo el control de argelinos como Droukdel y Belmokhtar, mientras que los combatientes eran en su mayoría negros africanos reclutados entre los fulani, los daoussahaks y los moros de Gao⁸. Desde su bastión de Ménaka, y fortalecido por su arraigo local, su discurso igualitario y su actitud antituaireg, el MUYAO sería conocido por su campaña de secuestros y atentados suicidas siguiendo el modelo de Al Qaeda.

Especialmente interesante es también la relación del EIGS con la otra franquicia del Estado Islámico (EI) que opera en la región del lago Chad bajo la denominación de Estado Islámico en la Provincia de África Occidental (ISWAP). Este grupo surgió en el

⁶ THOMSON, Jared. «Examining Extremism: Islamic State in the Greater Sahara», 22.07.2021, CSIS. Disponible en: <https://www.csis.org/blogs/examining-extremism/examining-extremism-islamic-state-greater-sahara>

⁷ CHIAPPE, Domenico. «Abu Walid, el terrorista saharauí del ISIS que pudo ser español», HOY.es, 16.09.2021. Disponible en: <https://www.hoy.es/internacional/muere-terrorista-isis-20210916174309-ntrc.html>

⁸ NARANJO, José. «Al Qaeda se extiende en África occidental apoyada en el cantera subsahariana», EL PAIS, 16.04.2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/04/15/actualidad/1460728241_287676.html.

2016 como una escisión de Boko Haram, el grupo más activo y letal de África occidental, el cual, para 2019, había asesinado a más de 35 000 personas y causado más de dos millones de desplazados⁹.

Creado en el 2002 en el estado de Borno en el norte de Nigeria y liderado desde 2009 por Abu Bakr Shekau¹⁰, tras la muerte bajo custodia policial del fundador Mohammed Yusuf, Boko Haram se caracterizó por los ataques indiscriminados a civiles expandiéndose a los países vecinos de Níger, Chad y Camerún.

En el 2015, Shekau juró lealtad al Estado Islámico (EI) y el grupo cambió su nombre a ISWAP, pero debido a su brutalidad, el EI decidió destituirlo en el 2016 nombrando sucesor a Al Barnawi, el hijo mayor del fundador y hasta entonces portavoz del grupo, con lo que se crearon dos facciones: Boko Haram e ISWAP.

Ambos grupos buscaban el mismo objetivo de establecer un califato salafista-yihadista de línea dura en el Sahel gobernado por la sharía, siendo la diferencia principal entre ambos el carácter despiadado de las acciones de Boko Haram, frente a la mayor preocupación por lograr la aceptación de la población local del ISWAP. Su trayectoria operativa de ave fénix cuenta una historia similar en ambos, siendo su mayor fortaleza la capacidad de usar áreas con poca presencia estatal para retirarse y reagruparse, mientras utilizan gran variedad de tácticas para mantener el flujo de recursos. Ello les ha convertido en grupos yihadistas mortíferos y resilientes.

No obstante, la muerte de Shekau en junio de 2021, después de que la escisión rival irrumpiera en su feudo del bosque de Sambisa, ha debilitado a Boko Haram y facilitado la integración de muchos de sus miembros en ISWAP¹¹.

En lo referente a la relaciones entre ISWAP y EIGS, ambos grupos yihadistas son independientes en términos geográficos, si bien ISGS técnicamente se considera un subgrupo de ISWAP de acuerdo con la estructura burocrática del Estado Islámico. ISWAP es particularmente activo en la región de la cuenca del lago Chad, donde ha intensificado los ataques contra las fuerzas de seguridad desde mediados de 2018

⁹ SANNI, Kunle. «Nigeria: Boko Haram - 35,000 Killed So Far in Nigeria – UN», Allafrica, 17.08.2019. Disponible en: <https://allafrica.com/stories/201908180028.html>

¹⁰ Sanguinario líder yihadista que moriría en junio de 2021.

¹¹ M.R, «La última muerte de Abubakar Shekau, el sanguinario líder de Boko Haram», La Voz de Galicia, 12.06.2021. Disponible en: <https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2021/06/11/ultima-muerte-abubakar-shekau-sanguinario-lider-boko-haram/00031623422695083181209.htm>.

principalmente en Nigeria, Níger, Chad y Camerún, mientras el ISGS está más confinado a la región de Liptako Gourma con operaciones en Mali, Burkina Faso y Níger¹².



Figura 2. Recombinación de los grupos terroristas en el Sahel. Fuente. Elaboración propia.

Otro aspecto diferencial del yihadismo saheliano se refiere a las relaciones entre JNIM como filial de Al Qaeda e EIGS como filial del Estado Islámico. Durante varios años existió, a diferencia de la filiales en otras regiones del mundo donde operan, una especie de acuerdo tácito de no beligerancia, e incluso de cooperación entre ambos en incursiones conjuntas contra enemigos compartidos; es lo que se vino a denominarse la «anomalía saheliana»¹³. Ello facilitó que el yihadismo extendiera desde 2017 su radio de acción por otros países del Sahel y del África occidental aprovechando la existencia de fronteras porosas en las que vivían sociedades rurales marginadas por el Estado.

No obstante, en 2019, se rompió este pacto y las tensiones entre JNIM y EIGS se hicieron violentas en el área de Tres Fronteras de la región del Liptako. Las causas de esta

¹² THOMSOM, Jared. «Examining Extremism: Islamic State in the Greater Sahara», Center for Strategic and International Studies, 22.07.2021. Disponible en: <https://www.csis.org/blogs/examining-extremism/examining-extremism-islamic-state-greater-sahara>.

¹³ «The End of the Sahelian Anomaly: How the Global Conflict between the Islamic State and al-Qa'ida Finally Came to West Africa,» *Combating Terrorism Center at West Point*.

ruptura deben atribuirse a una serie de factores siendo el principal el endurecimiento ideológico del EIGS, consecuencia su integración en el más radical ISWAP y la presión consiguiente para que se enfrentase a JNIM. A ello habría que añadir las tensiones que han surgido entre ambos grupos, motivadas por la creciente ambición operativa del EIGS, que compite por los combatientes y los recursos del Sahel¹⁴.

En estos momentos, el riesgo yihadista se extiende a Costa de Marfil, Benín y Senegal y aunque el EIGS se haya visto debilitado en Mali por la acción militar de Francia y sus socios y haya perdido a su líder Adman abu Walis al-Saharai en septiembre de 2021, sigue buscando asentarse en el oeste de Níger y Burkina Faso, aunque eso signifique vincularse con Boko Haram en Nigeria. El JNIM, por su parte, cuyo emir Droukdel también fue asesinado en junio de 2020 en el sur de Argelia, estaría tratando de fortalecerse en el Azawad aprovechándose de la falta de reacción de Argelia y en el centro de Mali, donde está obligado a coexistir con los grupos nacionalistas del Azawad.

Para completar el cuadro de amenazas armadas en el Sahel habría que añadir, finalmente, a los grupos separatistas del norte de Mali signatarios de los acuerdos de Argel de 2015 que supuestamente debían garantizar la paz y la reconciliación. Estos grupos armados han formado una especie de ejército paralelo en la región de Kidal, dominado por la Coordinadora de Movimientos de Azawad (CMA), que es una alianza de grupos rebeldes creada en Mali en octubre de 2014. Estos grupos se unieron en septiembre de 2021 para formar el Marco Estratégico Permanente (CSP, por sus siglas en inglés)¹⁵, dominado por tuareg y nómadas árabes y donde las comunidades mayoritarias de Mali (Songhaïs, Peuls, Bellahs) están escasamente representadas.

Balance de la actuación de las fuerzas militares

En lo que respecta a las fuerzas militares occidentales y de los Gobiernos de Sahel, resulta innegable admitir que, desde el punto de vista táctico, se han logrado importantes éxitos en los últimos años. Las operaciones contra grupos terroristas armados durante el 2020 y 2021 han dado como resultado la eliminación selectiva de algunos de los más importantes líderes yihadistas, entre los que destaca la de Abdelmalek Droukdel (jefe de

¹⁴ Ibid.

¹⁵ El CSP está integrado por la Coordinación de Movimientos Azawad (CMA), el Movimiento Árabe Azawad (MAA), el Grupo Tuareg Imghad y Autodefensas Aliadas (GATIA) y el Movimiento para la Salvación de Azawad (MSA), todos signatarios del Acuerdo de Paz y Reconciliación, del proceso de Argel.

Al Qaeda en el Magreb Islámico, AQMI)¹⁶, Bah Ag Moussa (uno de los líderes del Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes, JNIM), Abu Walid al-Saharoui (jefe del Estado Islámico en el Gran Sáhara, EIGS), o Abu al-Maghrebi (líder religioso del JNIM).

Estos resultados favorables sobre el terreno no han logrado evitar, no obstante, la extensión de la violencia yihadista al sur de Mali y Burkina Faso y también al oeste de Níger e, incluso, los ataques en las zonas fronterizas de Burkina Faso con países del golfo de Guinea. Precisamente, este fue el principal motivo del doble golpe militar en Mali en agosto de 2020 y mayo de 2021 y del golpe de Estado de enero de 2022 en Burkina Faso¹⁷.

El deterioro de la situación motivó que, a principios de junio de 2021, el presidente francés Emmanuel Macron decidiera suspender las operaciones conjuntas entre soldados franceses y malienses si bien asegurando que Francia seguiría comprometida militarmente en el Sahel, pero en el marco de una «alianza internacional que asocie a los Estados de la región»², una nueva misión cuyos contornos precisos están todavía por definir.

En realidad, no se trata de una decisión nueva; en la Cumbre de Pau de enero de 2020, que reunió a los países del G5 Sahel¹⁸ y Francia, el Gobierno francés ya había manifestado su deseo de reducir su presencia en el Sahel y reiterado la necesidad de que los países africanos se responsabilizaran de la seguridad de sus ciudadanos. Sin embargo, fue el segundo golpe de Estado el 26 de mayo de 2021, que destituyó al presidente interino Bah Ndaw convirtiendo en presidente de transición al hasta entonces vicepresidente Assimi Goita de Mali, el que precipitó la decisión de retirarse de Mali.

La nueva Junta de Gobierno de Mali, en un contexto de creciente hostilidad hacia la presencia francesa en Mali —cuya mayor expresión fue la expulsión del embajador francés en enero de 2022¹⁹—, exigió la salida de todas las fuerzas francesas y europeas y la entrega de las bases de Barkhane a los soldados de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) y del ejército

¹⁶ CHAUVEL, Oren. «Elimination de Droukdel par la France : crise pour AQMI et tournant dans la lutte contre les GAT ?», IEC-IES, 07.07.2020. Disponible en: <https://uriz.fr/gH1j>

¹⁷ «Las acciones yihadistas en el Sahel aumentaron un 70% en 2021, con Burkina Faso como principal foco», Europa Press, 01.02.2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-acciones-yihadistas-sahel-aumentaron-70-2021-burkina-faso-principal-foco-20220201115352.html>.

¹⁸ Mali, Burkina Faso, Níger, Mauritania y Chad.

¹⁹ «Le Mali annonce l'expulsion de l'ambassadeur de France sous soixante-douze heures», Le Monde, 31.01.2022. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/01/31/le-mali-decide-d-expulser-l-ambassadeur-de-france_6111729_3212.html.

maliense, pero también a los mercenarios rusos del grupo Wagner quienes, a principios de enero de 2022, se asentaron en la base militar de Tombuctú⁴.

Consecuentemente, el nuevo diseño francés de «reposicionamiento» de sus fuerzas, respondía a un reconocimiento implícito de que su estrategia contrainsurgencia no estaba funcionando y que la consecuencia natural era la reducción del número de tropas de la fuerza Barkhane a la mitad, en un proceso que debía terminar a mediados de 2023. La fuerza militar pasaría, así, de 5100 a 2500 soldados franceses red desplegados fuera de Mali, principalmente en la zona de las «tres fronteras» en territorio de Níger²⁰ y su misión sería exclusivamente antiterrorista dirigida a frenar la expansión de los grupos yihadistas hacia el sur, una tendencia que ha venido acentuándose en los últimos años²¹.

Esta redefinición operativa del marco de la acción militar francesa implicaba, junto con el compromiso de seguir combatiendo el terrorismo, una sensible disminución de sus fuerzas convencionales en beneficio de un mayor incremento de las fuerzas especiales, así como una mayor confianza en los medios aéreos, en detrimento de las capacidades terrestres.

El empleo creciente de drones desde finales de 2019 combinados con fuerzas especiales favorecería esta estrategia de reducción de tropas, al mostrarse más eficaces a la hora de eliminar adversarios que las fuerzas sobre el terreno. De esta manera, los drones constituyen, actualmente, el 40 % de los ataques aéreos con el resultado de haber permitido multiplicar las operaciones en la zona²².

La reducción de las tropas francesas en el Sahel va a afectar necesariamente a la otra operación francesa en la región, la Operación Sabre, activa desde 2009. Con su base de operaciones situada en Ouagadougou, en Burkina Faso, la *task force* (TF) Sabre está compuesta por 400 efectivos de las fuerzas especiales francesas y ha sido la principal responsable de la eliminación de la mayor parte de los objetivos de alto valor (HVT, por sus siglas en inglés) como son los líderes yihadistas.

En el nuevo contexto de red despliegue francés, su autonomía orgánica y operativa frente a Barkhane corre el riesgo de verse afectada por el final de esta operación. De hecho, la TF Sabre podría perder parte de sus recursos humanos y materiales si Barkhane

²⁰ Región de Liptako ubicada en la frontera entre Níger, Mali y Burkina Faso.

²¹ GOYA, Michel. «France In The Sahel Is A Policeman Trying To Escape From Prison», Hoover Institution, 21.09.2021. Disponible en: <https://www.hoover.org/research/france-sahel-policeman-trying-escape-prison>.

²² Francia tiene 6 drones armados y 7 aviones de combate en el Sahel.

desaparece, en beneficio del aumento de poder de la nueva fuerza Takuba que, aunque europea, basa su estructura en buena medida en las fuerzas especiales francesas que son quienes han definido las reglas de enfrentamiento y los procedimientos operativos²³.

Creada en julio de 2020 para suplir las deficiencias de la misión de entrenamiento de la Unión Europea en Mali (EUTM) —dada la imposibilidad por parte de los entrenadores europeos de la Misión de Entrenamiento (EUTM) de acompañar a los soldados malienses durante sus operaciones—, la fuerza Takuba debía llegar a los 2000 combatientes de varios países europeos y participar en acciones contrainsurgencia, sustituyendo a la Operación Barkhane.

Su despliegue supone el reconocimiento implícito de la incapacidad de las fuerzas francesas para controlar el extenso territorio del Sahel, excepto temporalmente y en áreas específicas, así el de la debilidad de las fuerzas armadas locales, especialmente en Mali, para hacerlo. De esta manera, el propósito constitutivo de la *task force* Takuba, sería el de integrar fuerzas locales con equipos de fuerzas especiales europeos, lo que permitiría crear una masa crítica de fuerzas capaces de derrotar a cualquier grupo contrario y proteger mejor a la población. Esto no resolvería, evidentemente, los problemas estructurales de los ejércitos locales, pero les permitiría ser mucho más efectivos sobre el terreno y hacerlo más rápidamente.

Y en la guerra de contrainsurgencia rige el principio de que golpear al enemigo es bueno, pero controlar el terreno es mejor, siendo la combinación de ambos efectos la que produce los mejores resultados. Este principio funciona bien en teoría, pero quedaría por ver si, en el escenario del Sahel puede tener resultados estratégicos.

Además, la TF Takuba está adoleciendo de serios problemas estructurales derivados de su lento despliegue, la reticencia de algunos Estados a participar en la misma, la expulsión traumática del componente danés de Mali en el momento de su llegada alegando ciertas carencias burocráticas, el escaso número de sus componentes que no superan los 800 efectivos siendo la mitad de ellos franceses, o el hecho de que no puedan operar en Mali donde se encuentra el centro de gravedad de la insurgencia.

En lo que se refiere a las misiones de entrenamiento, éstas siguen siendo hoy por hoy, la principal y más sustancial contribución de la Unión Europea a la seguridad en el Sahel.

²³ ALONSO, Pierre. «L'opération Takuba, successeuse de Barkhane ? L'union fait la task force», Libération, 21 de octubre de 2021. Disponible en: <https://urlz.fr/gHby>

Aunque la voluntad europea es la de fortalecer sus medios y capacidades en apoyo de las fuerzas de seguridad de los países de la región, un objetivo que considera crucial para incrementar la protección de las poblaciones locales y la estabilidad de la región, su pervivencia dependerá, en todo caso, de si se dan las condiciones necesarias para ello, tal y como reconoce la declaración conjunta UE-UA el 17 de febrero de 2022²⁴.

Estas condiciones pasan por la separación estricta entre sus actividades y las del grupo paramilitar ruso Wagner, cada vez más activo en el Sahel, y la garantía de que los soldados malienses entrenados por la UE no se unirían posteriormente a las unidades que operan bajo las órdenes de Wagner²⁵. En estos momentos, no hay consenso sobre el futuro de las operaciones de la UE en Mali, estando varios estados miembros a favor de suspender la misión, mientras otros se muestran reacios a ello.

Las otras dos fuerzas que operan sobre el terreno tampoco están produciendo resultados tangibles en la mejora de la situación de estabilidad, debido a la falta de equipo, medios financieros y coordinación transnacional. La Fuerza Conjunta G5 Sahel —creada en 2017 y compuesta oficialmente por 5000 hombres de los estados de Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad—, se encuentra condicionada por la necesidad de una mayor cooperación regional que evite que cada uno de ellos persiga sus intereses nacionales por encima de todo²⁶. Además, el hecho de depender del apoyo de otras estructuras militares como la fuerza Barkhane para el entrenamiento y de la MINUSMA para apoyo en operaciones, tampoco facilita su desempeño operativo.

En el caso de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA), presente en Mali desde el 2013, su labor se ve obstaculizada por tener su mandato limitado al territorio de Mali²⁷. Con la retirada de Francia, Naciones Unidas ha anunciado el aumento de su plantilla desde los 13 000 soldados y 1700 policías, hasta alcanzar los 17 300 miembros²⁸ con la finalidad sería

²⁴ «Déclaration conjointe sur la lutte contre la menace terroriste et le soutien à la paix et à la sécurité au Sahel et en Afrique de l'Ouest», Élysée. Disponible en: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/02/17/declaration-conjointe-sur-la-lutte-contre-la-menace-terroriste>.

²⁵ «Crucial European Union foreign ministers' meeting on EU presence in Mali», Africa Intelligence, 18.03.2022. Disponible en: https://www.africaintelligence.com/central-and-west-africa_diplomacy/2022/03/18/crucial-european-union-foreign-ministers-meeting-on-eu-presence-in-mali_109761562-art.

²⁶ «Après trois ans d'existence, la force Sahel peine à convaincre», VOA, 21 décembre 2020. Disponible en: <https://urlz.fr/qHaL>.

²⁷ OLLIVIER, Bertrand. «Les implications de la mise en place de la Force-Conjointe du G5 Sahel sur la MINUSMA et les contributeurs Régionaux», GRIP, 04.2021. Disponible en: https://www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/Note%20OBG%20MINUSMA-FC_Bertrand.Ollivier.pdf.

²⁸ «Adaptation et effectif autorisé de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali», Rapport du Secrétaire général (S/2021/657), 16.07.2021. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/mali/adaptation-et-effectif-autoris-de-la-mission-multidimensionnelle-int-gr-e-des-nations>

cubrir los huecos territoriales producidos por el repliegue francés y evitar que se produzcan vacíos de seguridad. Sin embargo, al igual que ocurre con la fuerza conjunta G5 Sahel, la falta de capacidades materiales, financieras y de inteligencia y el hecho de que su misión sea exclusivamente de apoyo a las autoridades y no contrainsurgencia, hacen difícil que puedan reemplazar en su papel a los franceses.

Por otra parte, estarían los ejércitos regionales y las fuerzas de autodefensa surgidas espontáneamente en el seno de la población civil como consecuencia de la degradación de la situación de seguridad. Su actuación está muy lejos de los estándares internacionalmente aceptados y las reacciones excesivas del Ejército maliense contra los civiles fulani acusados de acoger a los militantes tanto del JNIM como del EIGS estarían produciendo el efecto contrario de aumentar el reclutamiento local y llevar a numerosas poblaciones a buscar la protección de los yihadistas²⁹. Los ataques indiscriminados contra la población local por parte de las fuerzas afiliadas al gobierno habrían provocado, según la MINUSMA, que en 2020 se produjeran más víctimas civiles que propiamente yihadistas⁶.

En otros casos, son las comunidades locales, las que han armado milicias de autodefensa rural, con el consentimiento del estado imponiendo con violencia su propia ley³⁰. Esta situación se ha extendido también a Níger, un país un país extenso y pobre actualmente amenazado en cinco de sus siete fronteras por los principales grupos yihadistas, el cual está considerado como la mejor alternativa francesa para desplegar después de la expulsión de sus fuerzas de Mali.

Un último actor que ha aparecido con fuerza en el terreno de la seguridad en los últimos años es Rusia. Desde que albergara la primera cumbre Rusia-África de octubre de 2019 en Sochi, su presidente Vladimir Putin se ha venido esforzando en hacer jugar a su país un papel protagonista en África, extendiendo la competencia geopolítica como ocurriera en los tiempos de la Guerra Fría.

En el Sahel, al igual que anteriormente en Siria, República Centroafricana o Libia, Rusia ha sabido aprovecharse oportunamente de la situación de inseguridad y del vacío

²⁹ UNDP, 'Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment', 2017.

Disponible en: <http://journey-to-extremism.undp.org/content/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf>

³⁰ NSAIBIA, H., 'State atrocities in the Sahel: the impetus for counterinsurgency results in fueling government attacks on civilians', Analysis, Armed Conflict Location and Data Project (ACLED), 20 May 2020- Disponible en: <https://acleddata.com/2020/05/20/state-atrocities-in-the-sahel-the-impetus-for-counter-insurgency-results-is-fueling-government-attacks-on-civilians/>

provocado por el anuncio de la salida de las fuerzas francesas de Mali, y ha buscado reemplazar la tradicional asociación francesa y extender su influencia en la región a través de medios irregulares. Para ello, su estrategia, que comenzó en diciembre de 2021, se ha basado en la desinformación facilitando las actividades de la compañía militar privada (PMC) Wagner —vinculada al Kremlin a través del Ministerio de Defensa y el Servicio de Seguridad Federal (FSB)—, y capitalizando el sentimiento antifrancés en unos momentos en los que este se ha extendido por la región³¹.

Al igual que ocurriera en la República Centroafricana y Mozambique, Wagner ha aprovechado el giro de la junta de Mali hacia Rusia para garantizarse los servicios de protección del régimen y la seguridad de los altos funcionarios malienses ante cualquier intento de golpe de estado, al tiempo que se asegura importantes beneficios financieros por medio de concesiones financieras y minerales.

No obstante, no puede asumirse que el empleo de los mercenarios la compañía rusa Wagner garantice el éxito a la vista de lo ocurrido en Libia, donde 1200 mercenarios rusos no lograron dar la victoria al mariscal Haftar en su ofensiva contra Trípoli en la primavera de 2020. Es más, si nos atenemos a sus pobres resultados operativos en la realización de misiones similares —como por ejemplo, en 2019 frente a la insurgencia islamista en la provincia Cabo Delgado de Mozambique—, y sumamos a ello los altos costos legales y humanitarios que imponen, incluyendo graves violaciones de los derechos humanos, podemos concluir que Wagner es más una herramienta para aumentar la influencia rusa en el continente, que un elemento para aumentar la seguridad y la estabilización regional. En todo caso, su influencia en el futuro político de la región dependerá grandemente del resultado de la guerra en Ucrania donde Rusia tiene, actualmente, concentrada su atención.

¿Es posible alcanzar el fin de las hostilidades con los yihadistas en el Sahel?

Las importantes transformaciones en la situación de seguridad en el Sahel de los últimos tiempos con el anuncio del «fin de Barkhane», el surgimiento de un sentimiento de hostilidad hacia la política francesa y la multiplicación de acuerdos puntuales con grupos

³¹ THOMPSON, Jared; DOXSEE, Catrina; BERMUDEZ Jr, Joseph S., «Tracking the Arrival of Russia's Wagner Group in Mali», CSIS, 02.02.2022. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/tracking-arrival-russias-wagner-group-mali>.

si bien condicionado a que cualquier acuerdo tuviera la aprobación de los servicios de inteligencia y del gobierno argelino³⁴.

Cabe, por tanto, preguntarse si —y hasta qué punto— el emirato islámico reivindicado por los yihadistas puede convertirse en una alternativa creíble a un modelo de Estado que amplios sectores de las poblaciones locales considera disfuncional e impuesto, y donde la legalidad formal importada es también menos efectiva y la justicia se traduce normalmente en impunidad. De confirmarse esta alternativa, ello supondría el final de un ciclo histórico de intervenciones europeas, con la ocupación del espacio saheliano por organizaciones yihadistas autóctonas, aunque ello no se hubiera logrado de manera violenta y coercitiva.

No obstante, la consecución de un posible acuerdo no parece una tarea fácil. Si los yihadistas de JNIM, mayoritariamente sahelianos y más inclinados a la negociación, lo aceptasen se verían obligados a romper con su matriz AQMI dominado por los yihadistas argelinos, de los que tendrían que deshacerse. AQMI, por su parte, solo aceptaría un compromiso contrario a su razón de ser, en el supuesto que ello fuera una capitulación del Gobierno de Bamako. En cualquier caso, un compromiso real solo sería posible si la yihad local rompiese con la yihad global de Al Qaeda y las autoridades locales aceptasen, al menos formalmente, que la sharía se aplicase a todo Mali.

También sería necesario que los actuales combatientes del JNIM, dejaran las armas, algo que solo se produciría si se les ofreciera recompensas significativas a través de un ambicioso proceso de desarme, desmovilización y reinserción (DDR) financiado por la comunidad internacional. En este supuesto es muy posible que el EIGS, un grupo que rechaza categóricamente cualquier diálogo, atrajese todos los descontentos que, por motivos ideológicos o materiales, no aceptasen un proceso de negociación con el Gobierno.

Es, precisamente, esta falta de garantía sobre el éxito, lo que hace que el gobierno de Bamako contemple la posibilidad de un diálogo con el JNIM con grandes dudas.

Más favorables son las posibilidades de éxito que ofrecen los acuerdos alcanzados con el CSP, en febrero de 2022, en Roma, donde los grupos armados del norte de Mali allí

³⁴ EUGENE, Adam. «Un gradé des services de renseignement algériens à Tinzawaten pour semer le trouble au Mali», Agence Afrique, 04.11.2021. Disponible en: <https://www.agenceafrique.com/30992-un-grade-des-services-de-renseignement-algeriens-a-tinzawaten-pour-semer-le-trouble-au-mali.html>.

representados firmaron un acuerdo de paz con el ministro maliense de Reconciliación Nacional, Ismaël Wagué.

Bautizado como Acuerdo de principio de Roma, y bajo el patrocinio de una Italia que sigue su propia agenda, este acuerdo pretende garantizar el cese definitivo de las hostilidades entre Azawad y Bamako y supone la culminación de los esfuerzos diplomáticos iniciados por Argelia en 2015, pero también un desaire a París que considera que el movimiento rebelde debería ser «desarmado, no armado»³⁵.

Si este acuerdo se torna duradero sería una excelente noticia para la pacificación de un país clave en el Sahel y una buena prueba de que, en última instancia, el Gobierno de Mali es capaz de garantizar su integridad territorial por la vía de la diplomacia y no de las armas, y ello sin necesidad de la intervención francés e, incluso, en unas condiciones de sanciones de la CEDEAO. Pero todo dependerá, en última instancia, de la capacidad de integrar en estos acuerdos a la otra variable de la ecuación de seguridad que son los grupos yihadistas, y esto está todavía por ver.

Perspectivas futuras para la seguridad en el Sahel

Las perspectivas en cuanto a la seguridad en el Sahel siguen siendo sombrías en el corto y medio plazo. Los grupos yihadistas han venido demostrando una gran resiliencia para adaptarse rápidamente a la dinámica de las operaciones sobre el terreno, incluso cuando se han enfrentado a derrotas tácticas. Cada vez que un gobierno africano ha declarado que un grupo está «derrotado», los hechos lo han desmentido poco después. Los esfuerzos militares destinados a derrotarlos en el campo de batalla, la opción preferida para restaurar la seguridad, han sido decepcionantes.

Los esfuerzos militares de las fuerzas francesas y locales, a pesar de haber acabado con muchos de los líderes yihadistas, así como las iniciativas regionales como la fuerza conjunta G5 Sahel, o el entrenamiento militar impartido por la Unión Europea (EUTM) no han dado los resultados esperados y, sorprendentemente, no han logrado superar a los grupos yihadistas locales como proveedores fiables de seguridad y servicios.

³⁵ «Con el Acuerdo de Roma, ¿Mali recuperará su integridad territorial?» El Journal de l'Afrique, 4.02.2022. Disponible en: <https://lejournaldeafrique.com/es/con-el-acuerdo-de-roma-mali-recuperar%C3%A1-su-integridad-territorial/>

En este sentido, la experiencia de estos años indica que los ataques militar contra las organizaciones yihadistas tienden a desplazarlas obligándolas a buscar refugio, en lugar de erradicarlas, de manera que, una vez que la presión militar disminuye, regresan más fuertes y se expanden más, salvo en el caso de que las capacidades del estado en el que han venido actuando hayan mejorado sustancialmente.

Por otra parte, y con independencia de la diferencia en el enfoque o la ideología, la nueva realidad de seguridad en el Sahel viene definida por la intensa competencia entre las franquicias regionales del Estado Islámico y Al Qaeda, exacerbada por vulnerabilidades estructurales preexistentes, lo que se ha traducido en un incremento de la violencia y la conflictividad.

No obstante, la competición entre ambas ramas del yihadismo en el Sahel puede ser un factor favorable en el nuevo contexto de retirada francesa y contribuir al debilitamiento de estos grupos y al agotamiento de sus recursos, diluyendo efectivamente la amenaza que representan³⁶.

Pero también puede ocurrir lo contrario: que la competencia directa por nuevos reclutas y el apoyo de los lugareños, derive en un proceso de «puja al alza» empleando niveles crecientes de violencia para demostrar su compromiso y poder relativo frente a la organización competidora³⁷.

Dicha competencia entre grupos yihadistas puede agravar la situación de inseguridad al incentivar la innovación operativa, aumentar el reclutamiento y empujar a los civiles a elegir bando, contribuyendo al alargamiento del conflicto, así como a la resistencia y adaptabilidad de los grupos en competencia³⁸. De ocurrir esto, se complicaría, aún más, el panorama de seguridad en una región ya de por sí muy frágil.

Por otra parte, el cambio en el dispositivo de la Operación Barkhane para delegar la responsabilidad de la lucha contra la insurgencia en los ejércitos locales y en los socios europeos de la fuerza Takuba llega tarde, y lo hace en unos momentos en los que la contestación de las poblaciones locales y la incapacidad de comunicación estratégica

³⁶ ZENN, Jacob; COLIN P., Clarke. «Al Qaeda and ISIS Had a Truce in Africa—Until They Didn't.» *Foreign Policy* (blog), accessed November 3, 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/05/26/al-qaeda-isis-west-africa-sahel-stability-jihadi-groups/>

³⁷ BLOOM, Mia M. «Palestinian Suicide Bombing: Public Support, Market Share, and Outbidding.» *Political Science Quarterly* 119, no. 1 (2004): pp. 61-88. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20202305>.

³⁸ PHILLIPS, Brian J. «Enemies with Benefits? Violent Rivalry and Terrorist Group Longevity.» *Journal of Peace Research*, Volume 52, Issue 1, January 2015, accessed August 22, 2021. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0022343314550538>.

por parte de unas autoridades francesas está mostrando los límites de la acción militar externa.

Parece fundamental, por tanto, para tener unas mínimas garantías de éxito, lograr una mayor «hibridación» entre las fuerzas internacionales y los ejércitos locales que evite un posible rechazo, de manera que las primeras aparezcan como un elemento de apoyo y no como las responsables de la acción de contrainsurgencia.

En conclusión, la respuesta local e internacional a la amenaza yihadista se ha ido enriqueciendo a lo largo de estos años y ahora se acepta la necesidad de contemplar una solución multidimensional e inclusiva, más allá de la puramente militar, que aborde las disfunciones económicas, sociales y de gobernanza que están en la raíz de las insurgencias locales y del yihadismo, refuerce las funciones soberanas de los estados sahelianos, empezando por las fuerzas de seguridad, pero también los servicios públicos locales. Esta respuesta debe, no obstante, mantener una dimensión militar y policial absolutamente imprescindible para garantizar unos mínimos de respeto a la ley y el orden en unos estados sahelianos débiles, incapaces y disfuncionales. El éxito dependerá, en última instancia, de que esta toma de conciencia se traduzca en hechos sobre un espacio físico, el Sahel, que hoy por hoy permanece en gran parte descontrolado.

*Ignacio Fuente Cobo**
Analista Principal IEEE

24/2022

1 de abril de 2022

Federico Aznar Fernández-Montesinos

**El Ártico como espacio de
conflicto geopolítico (reedición)**

El Ártico como espacio de conflicto geopolítico (reedición)

Publicado originalmente en:

[«Panorama geopolítico de los conflictos 2020».](#)

Editado en diciembre de 2020.

Resumen:

El proceso de deshielo que afronta el Ártico ha alterado el *statu quo* vigente en la región ante la mayor accesibilidad de sus recursos y la aparición de nuevas rutas de transporte, razón por la que los países árticos tratan de ampliar sus aguas. Todo ello en un momento en el que Rusia aspira a recuperar, al menos en parte, el liderazgo del pasado y estalla la rivalidad sino-norteamericana. En la región coexisten hasta ahora cooperación y militarización, si bien lo que ha primado en los países hasta ahora es la cooperación. Los países árticos hacen una visión exclusivista de la región en un momento en que la globalización se impone.

Palabras clave:

Ártico, geopolítica, recursos, Ruta Norte, Rusia, China, 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 Arctic as a space of geopolitical conflict

Abstract:

The thawing process the Arctic facing has altered the current statu quo in the region due to the greater accessibility of its resources and the appearance of new transport routes. Because of these reasons, the Arctic countries are trying to expand their waters. All this when Russia aspires to regain, at least in part, the leadership of the past and the rivalry between China and America is increased. Until now, cooperation and militarization coexist in the region, if what has prevailed in the countries up to now is cooperation. Arctic countries make an exclusive vision of the region when globalization is prevailing.

Keywords:

Arctic, geopolitics, resources, Northern Route, Russia, China, United States.

Introducción

Los espacios polares guardan múltiples similitudes entre sí, la más importante de ellas es su carácter extremo, lo que determina que, no pocas veces, se les dote de un tratamiento análogo a pesar de su significativamente diferente naturaleza. Y es que la Antártida es una masa de tierra aislada, un continente, mientras que el Ártico es físicamente todo lo contrario, una cuenca oceánica rodeada por los continentes euroasiático y americano que han servido a su delimitación.

El uno se encuentra deshabitado, pero, eso sí, con una población de unos 10 000 investigadores en verano y 1000 en invierno. El otro cuenta con una población estable de 4 000 000 de habitantes —la mitad de ellos en Rusia— procedentes de más de 30 pueblos nativos (en torno al 10 % de la población total) y que hablan al menos diez idiomas diferentes. Y es que las temperaturas del Ártico no son tan extremas como las del Antártico, lo que hace posible que, junto a la fauna, que existe en las dos, se den también asentamientos seculares de grupos tribales.

Todo ello ha derivado en diferentes estatutos. Las características del primero han hecho posible un acuerdo *ad hoc*, el Tratado Antártico, convirtiéndose de este modo en un espacio jurídicamente ordenado. En el segundo, la diversidad, fuerza y multiplicidad de los intereses que concurren, no lo ha permitido. Como resultado, si la Antártida ha sido internacionalmente declarada zona para la investigación y la ciencia, libre de actividad comercial, económica o militar, un auténtico *global commons*; en la región ártica cada país decide la explotación de sus recursos¹ y ventajas geográficas.

Por otra parte, y fruto de la variabilidad de algunos elementos clave, tampoco hay una definición clara y comúnmente aceptada de lo que es el Ártico; se le ha definido como el espacio interior correspondiente a la isoterma de 10° en el mes de julio, o también como el espacio interior a la línea arbórea, la llamada «línea de crecimiento del árbol», esto es, el espacio en el que no es posible el crecimiento de árboles. Suele aceptarse, no obstante, y pese a la falta a veces interesada de consenso, como elemento geográfico de definición el espacio al norte del paralelo 66° 33' 45" N, si bien existen otras definiciones más amplias geográficamente.

¹ MOLTÓ, Aurea. «El Ártico y la política exterior de Canadá», *Revista Política Exterior*, marzo 2011. Disponible en: <https://www.politicaexterna.com/actualidad/el-artico-y-la-politica-externa-de-canada/>

Estamos hablando de un área de unos 14 100 millones de km², aproximadamente un 8 % de la superficie terrestre; de ella forman parte los mares de Groenlandia, Barents, Kara, Siberia oriental, Lavtev, Chukchi y Beaufort. El océano glacial Ártico se centra en el polo Norte y alcanza hasta el paralelo 80° N. Esta latitud solo está rebasada por Groenlandia y algunos archipiélagos canadienses, siendo el espacio restante mar. Como puede verse, el Ártico es en realidad un conjunto de mares paradójicamente sólidos. Estos vienen a ser un 90 % de la región, por más que se encuentren cubiertos de una banquisa, y encerrados por tierras continentales y un subsuelo helado.

En palabras de Peter Croker, miembro de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, el Ártico es «el único lugar en el planeta donde un número de países rodean de manera cerrada a un océano. Además, muchos espacios se solapan, a diferencia de los linderos normales que se definen en el espacio en que comienza otro país»².

Antecedentes del conflicto

Como subraya Elena Conde, la región ártica es política y geográficamente diversa. Hay ocho Estados con intereses árticos: Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca (por las islas Feroe y Groenlandia), Islandia, Rusia, Estados Unidos y Canadá. Cada uno señala los aspectos instrumentales de su relación, configurando de este modo un espacio poliédrico de intereses no suficientemente claros y expresos. Así, Canadá incide sobre el derecho de las poblaciones autóctonas, Estados Unidos lo hace sobre el medio ambiente, Dinamarca respecto al clima, Noruega sobre los recursos pesqueros. Pero los fines últimos de cada uno de ellos van más allá de las motivaciones que enuncian.

Estos Estados, miembros todos ellos y constituyentes del Consejo Antártico —foro que ha servido hasta ahora para el mantenimiento de un cierto *statu quo* de la región ártica, configurándose una gobernanza basada en la cooperación—, suman a sus identidades nacionales una identidad específica cuyo peso varía según la latitud media del conjunto del país. Los cinco Estados ribereños del Ártico (Noruega, Dinamarca, Rusia, Estados Unidos y Canadá) son conocidos como los Artic 5. De ellos, cuatro son miembros de la

² CINELLI, Claudia. «La «Cuestión ártica» y la Unión Europea», *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2009, pp. 138-163. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4844042>

OTAN (todos excepto Rusia); además el grupo incluye a dos superpotencias con intereses globales³.

Y tienen distinto peso en la región; las costas de Canadá y Rusia hacen necesariamente más poderosa su identidad ártica, siendo, asimismo, este espacio una prioridad de la política exterior noruega. Aun cuando para el resto de los Estados el Ártico es un espacio relevante, estos mantienen un perfil más bajo, derivado todo ello de su propia condición geoeconómica, de su pertenencia a la Unión Europea o de su situación geográfica⁴.

En este espacio de indefinición y concurrencia, además, se estima que se ubica alrededor de un 30 % de las reservas de gas, y entre un 20 y un 13 % del petróleo mundial según la fuente considerada; de ellas el 50 % de las reservas potenciales de petróleo y el 70 % de las de gas se hayan bajo control ruso. Esta es una herramienta política de primer nivel.

A ello se suman recursos minerales: oro, plata, platino, níquel, plomo, molibdeno y estaño que se encuentran en el lecho submarino; y por supuesto las pesquerías (las capturas en el área suponen un 4 % de las mundiales). O diamantes, como los que proporciona la mina de Diavik ubicada en una isla congelada diez meses al año. Estas riquezas, en su mayoría, aún siguen siendo de difícil de acceso, aunque en algunas zonas comparativamente más cálidas —como el mar de Barents— ya se está logrando. De hecho, la cooperación que se da en el área entre Rusia y Noruega se explica muy bien por las transferencias de tecnología que han posibilitado su explotación.

Situación actual del conflicto

La relevancia estratégica del Ártico, ya en el contexto de la Guerra Fría, fue grande pues encarnaba el área de menor distancia entre la URSS y Estados Unidos, lo que propiciaba su militarización, especialmente la referida a su espacio aéreo.

El estrecho de Davis, ubicado entre Canadá y Groenlandia, comunica el Ártico con el Atlántico, en el paso también denominado por la OTAN como GIUK (acrónimo de

³ CONDE PÉREZ, Elena. *El régimen de los espacios polares. El espacio ártico*, en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. Disponible en:

<https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20EI%20Regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

⁴ *Ibidem*.

Groenlandia, Islandia y Reino Unido). Este paso fue de gran interés estratégico pues, en caso de conflicto armado, estaba previsto su bloqueo para impedir el acceso de los submarinos soviéticos al Atlántico y que, de este modo, ejercieran un dominio negativo de este océano e interrumpieran el enlace entre Europa y Estados Unidos⁵.

Esta situación se sigue manteniendo hoy pues los imperativos geográficos permanecen y el estrecho de Davis continúa siendo el principal acceso marítimo al Ártico ruso. Ahora, como entonces, la península escandinava se interpone entre el noroeste de Rusia y las aguas libres del Atlántico, proporcionando el control de los accesos marítimos del noroeste ruso (mares Barents y Báltico).

El área norte de la península escandinava y el mar de Barents se la conoce como «área bastión». Esta incluye tanto las bases de apoyo como las áreas de despliegue de los SSBN; estamos ante un inmenso saco libre de hielos todo el año y cuyos únicos accesos transitables están en el GIUK⁶. En él se encuentra el puerto de Múrmansk —dicho sea de paso, la principal población del Ártico— y, como antaño, las bases de la Flota del Norte donde se ubican los submarinos nucleares lanzamisiles balísticos (SSBN); de hecho, dos tercios de los submarinos soviéticos tenían allí su base. Estos emplazamientos estratégicos se ubican a unos 100 km de las fronteras de Finlandia y Noruega, miembro este último de la OTAN.

Rusia percibe esta situación como una vulnerabilidad, tanto por una insuficiente profundidad estratégica para defender sus puertos árticos, como por el compromiso en la libertad de acción de la Flota del Norte, ya que sus unidades tienen que operar en áreas donde la superioridad naval aliada es manifiesta, lo que, si fuese el caso, impediría tanto su tránsito hacia las aguas libres del Atlántico, como una defensa efectiva de las áreas de despliegue de los SSBN⁷.

La comunicación del Ártico con el Pacífico se efectúa, a su vez, por el estrecho de Bering, situado entre el extremo oriental de Siberia y el extremo noroccidental de Alaska y de

⁵ ALBERT FERRERO, Julio. «Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico», *Revista de Marina*, noviembre 2011, pp. 681-690.

⁶ MACKINLAY, Alejandro. «Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo», Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 20 de abril 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO46-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

⁷ MACKINLAY, Alejandro. «Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo», Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20 de abril de 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO46-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

64 km de amplitud, que representa la mínima distancia entre los Estados Unidos y Rusia, con fondos entre 30 y 50 metros y de gran importancia estratégica⁸.

El Ártico está experimentando un proceso de deshielo que, durante los últimos treinta años, ha reducido el grosor de su capa de hielo entre un 30 y un 40 %, según distintos estudios —en 2015 la superficie de hielo en enero había pasado a 9700 millones de km² desde 13,38 millones en 2007; se calcula que desde 1978 ha perdido una superficie de hielo equivalente a cinco veces el tamaño de España— haciendo previsible un verano completamente limpio de hielos en un plazo razonable que algunas fuentes cifran en 2035. Sucede, además, que es la zona del mundo más vulnerable al calentamiento ya que, al fundirse el hielo, se deja paso al agua que absorbe la luz solar en lugar de reflejarla, con lo cual este se funde aún más. Es la «retroalimentación positiva» que explica que el calentamiento en el territorio sea el triple que el global.

El deshielo en la región tiene lugar en tres ámbitos distintos: el de la capa de agua dulce, que cubre la mayor parte de Groenlandia y que proviene de los glaciares y de la lluvia (*permafrost*, en el suelo congelado); el que cubre el océano glacial Ártico, es decir, la banquisa (mar helado), cuya capa de agua salada helada suele ser de algunos metros de espesor, que también está disminuyendo, y finalmente el deshielo procedente de las aguas de los grandes ríos siberianos⁹.

No viene mal recordar en este punto y contexto el pavoroso plan que formulara Lenin para deshelar el Ártico, consistente básicamente en represar el agua de los ríos siberianos, generar electricidad de uso industrial y alterar el nivel de salinidad del océano, provocando simultáneamente el deshielo y un incremento de la temperatura ambiente¹⁰.

De hecho, actualmente el presidente ruso Vladimir Putin se identifica con las ambiciones árticas de Rusia poniendo en valor las primeras exploraciones rusas, pero también de la iniciativa propagandística de Stalin conocida como el «Ártico rojo». Con todo, y aun con el inmenso capital geopolítico con el que la geografía dota a Rusia, esta no es la antigua URSS, ni en su ideología ni en un PIB que no corresponde ya a una superpotencia, sino más bien a una potencia media como Italia.

⁸ ALBERT FERRERO, Julio. «Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico», *Revista de Marina*, noviembre 2011, pp. 681-690.

⁹ ALBERT FERRERO, Julio. «Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico», *Revista de Marina*, noviembre 2011, pp. 681-690.

¹⁰ TOFFLER, Alvin y Heidi. *Las guerras del futuro*. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994, p. 178.

Otra cuestión es la referida a los pasos, que es particularmente importante si se considera que más del 90 % del comercio internacional mundial se realiza utilizando diferentes rutas marítimas. La Ruta del Noreste y la Ruta del Noroeste son pasos de una accesibilidad creciente. La segunda, que se ubica en el Ártico canadiense y con una distancia de 7000 millas, une los océanos Atlántico y Pacífico y permitirá reducir la distancia entre Estados Unidos y Asia aproximadamente un 15 %.

Pero es la Ruta Noreste la que presenta actualmente mejores características para la navegación. Esta discurre por la costa ártica y conecta directamente los océanos Pacífico y Atlántico sin necesidad de atravesar los canales de Suez y Panamá o el cabo de Buena Esperanza. Esta ruta era ya conocida en el siglo XVII, pero no comenzó a ser utilizada hasta el periodo posterior a la Revolución rusa, cuando el país fue sometido al aislamiento internacional y se hizo preciso explorar por puras razones de supervivencia todas las alternativas posibles.

Esta ruta resultaba utilizable durante parte de verano por la mejora de las condiciones climatológicas. No obstante, el cambio climático está favoreciendo la progresiva ampliación de su uso. En verano de 2017 un buque hizo la ruta entre Noruega y Corea del Sur en tan solo diecinueve días, un 30 % más rápido que en la ruta que cruza el canal de Suez¹¹. Fue el primero, además, en lograrlo sin ayuda de un rompehielos. Un año después, en enero de 2018, otro navío ruso realizó el trayecto entre Corea del Sur del puerto de Sabetta (Rusia) en mitad del invierno¹². También era el primero que conseguía hacerlo en esa época del año¹³.

Esta ruta es un 40 % más corta en distancia entre Europa y el Lejano Oriente, unas 3900 millas, lo que, según hemos visto, equivale a de doce a quince días, si bien la adversa climatología que cabe esperarse en el Ártico y los peligros para la navegación presentes en la zona reducen el factor de ventaja a un 30 %. La distancia entre Tokio y Nueva York, por dar otra referencia, se reduce en 3700 millas.

¹¹ Disponible en: <https://elordenmundial.com/canal-de-suez-egipto/>

¹² Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/natural/20180215/44795216132/primer-buque-mercante-que-transita-por-el-artico-en-pleno-invierno.html>

¹³ MERINO, Álvaro. «Hacia la ruta del Ártico», *El orden mundial*, 2020. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas/hacia-la-ruta-del-artico/>

En 2018, 18 000 000 de toneladas¹⁴ fueron transportadas a lo largo del litoral marítimo ruso, lo cual consignó un incremento del 80 % desde 2017. En 2019, 26 000 000 de toneladas¹⁵ fueron trasladadas por la misma zona¹⁶.

En la parte rusa existe una gran asimetría entre las zonas occidentales y orientales del Ártico, pudiendo hablarse incluso de la existencia de dos Árticos. Mientras que las primeras han sido relativamente bien exploradas, sobre las segundas existe un conocimiento reducido; esta última área, vedada hasta ahora, ha quedado abierta a la navegación foránea. Como se ha visto, en la parte más al oeste se ha conseguido la explotación de recursos (mar de Barents, península de Yamal). Sin embargo, en el mar de Kara, de menor sonda, la aparición de hielo constante dificulta gravemente su explotación¹⁷.

Esta ruta sirve, además, para movilizar los recursos naturales de la región, contribuyendo al desarrollo económico, tanto de la costa ártica —cuenta con una red de infraestructuras portuarias rusas en las que se apoya, así como de medios navales especializados (incluso de propulsión nuclear) y una cultura de empleo— como de la región en su conjunto, sirviendo adicionalmente a descongestionar la ruta férrea del transiberiano; no obstante, las infraestructuras que sirven a la conexión de estos con el resto del país resultan deficientes.

En cualquier caso, el ramal que discurre por el continente norteamericano, por el contrario, no había existido un desarrollo portuario equiparable, ni existe una cultura tecnológica acorde a la climatología, ni tampoco se contaba con dispositivos de control del tráfico como sí había hecho antes Rusia.

Este esfuerzo y la cultura de trabajo asociadas a la geografía otorgan a Rusia una preeminencia estratégica en lo que se refiere al transporte internacional de mercancías. Pero también fortalece una mentalidad ártica y refuerza su discurso político con una realidad factual y legitimadora, una ratificación hecha en términos de presencia real y efectiva en la región.

¹⁴ Disponible en: <https://www.arctictoday.com/russias-northern-sea-route-sees-record-cargo-volume-in-2018/>

¹⁵ Disponible en: <https://www.maritime-executive.com/article/cargo-shipments-increase-on-northern-sea-route>

¹⁶ Disponible en: <http://www.elojodigital.com/contenido/18017-el-plan-de-rusia-para-avanzar-en-el-artico>

¹⁷ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. «Rusia y la geoestrategia del Ártico», *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

Con base en ello, trata de dictar las reglas con las que se lleva a cabo la actividad en su entorno cercano aun a pesar de discurrir por fuera de su mar territorial, alegando un interés legítimo, cuanto menos de naturaleza medioambiental¹⁸. Es la forma de marcar su liderazgo político en la región, tratando de imponer las reglas que regulan la vida en la misma como forma de reconocimiento de su primacía. Así, Rusia ha dado a la Rosatom, su agencia nuclear, el control burocrático sobre la ruta y la capacidad de limitar el tráfico de los buques de guerra extranjeros; para ello exigen una notificación previa de cuarenta y cinco días y el permiso del Gobierno ruso¹⁹. Canadá mantiene una lógica similar, aunque no tan acusada.

Con todo, el incremento del tráfico provoca una necesidad cada vez mayor de infraestructuras costeras, pero también de regulación (aduanas, gestión de fronteras, de tráfico...), y debe preverse cualquier contingencia —humana o medioambiental— en un entorno tan extremo como el polar, lo que supone todo un desafío en términos de gobernanza y concertación entre Estados vecinos y usuarios.

Otra de las cuestiones, en relación con todo lo anterior, es la derivada del estatuto jurídico de los espacios polares. Estas disponen de bases comunes que han permitido se les dote de un tratamiento conjunto a ambos polos en aquello que resulta común, configurándose una suerte de «Derecho Polar» al existir modelos que resultan comunes y superponibles. Sin embargo, y como se ha dicho, sus fuentes de Derecho atienden plenamente a su diferente constitución y a las circunstancias e intereses que los rodean.

Y es que la naturaleza de continente aislado con la que cuenta la Antártida ha posibilitado la creación de una forma jurídica cohesionada, lo que se conoce como Sistema del Tratado Antártico, centrado en el Tratado Antártico de 1959, que con todas las imperfecciones y vacíos que deja —incluso la diferente forma en que trata a quienes tienen o pueden tener intereses legítimos— ha creado un régimen de gestión muy consolidado. Ello ha dado pie a que el continente se convierta en una reserva natural única y en un laboratorio excepcional.

Pero en el caso del Ártico no ha sido posible establecer un régimen jurídico internacionalizado y específico, manteniéndose la primacía del Derecho Marítimo Internacional con la que se atiende a su condición de espacio oceánico por más que

¹⁸ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. «Rusia y la geoestrategia del Ártico», *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

¹⁹ Disponible en: <https://israelnoticias.com/militar/la-presencia-militar-de-rusia-en-el-artico/>

helado. Destaca así en la gobernanza del Ártico la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, la cual, por otra parte, no ha sido ratificada por todos los interesados, en concreto y particularmente por Estados Unidos que, sin embargo, se remiten a ella para la resolución de las controversias en la región.

Su primacía fue proclamada explícitamente por los ya citados Art. 5 en una reunión de 2008. A ello se suman ordenamientos regionales como el Derecho de la Unión Europea además de, naturalmente, el Derecho interno de los Estados de la zona, lo que da pie a la aplicación de una multiplicidad normativa en un espacio cohesionado y hasta sólido²⁰.

La debilidad de este sistema radica en que no existe ningún organismo operativo que sirva para resolver las controversias entre las partes —el Consejo Ártico es un instrumento cooperativo y de *soft law*—, circunstancia a la que se suma que nos encontramos en un espacio donde se pueden llegar a enfrentar los intereses de los Estados y estos hasta con los propios de la comunidad internacional en su conjunto. Y es que el Ártico se ha convertido en un espacio objeto tanto de pretensiones individuales como de preocupaciones comunes por el equilibrio ecológico, geopolítico y económico del planeta.

Así, no existen normas jurisdiccionales claras y asumidas por todas las partes que sirvan a la definición de sus fronteras, existiendo vacíos y zonas grises. De hecho, se está produciendo lo que ha venido a llamarse una «carrera por el Ártico» o más exactamente por los recursos del Ártico ahora que parecen más accesibles; o mejor aún, hay una imagen de tal cosa, contraria a la realidad cooperativa que, por el momento, es la práctica común y norma. Y, al mismo tiempo, se trata de dejar literalmente fuera a quienes no pertenecen a la región.

Esta carrera se encuentra balizada por el constante intento por convalidar jurídicamente el dominio de un espacio cada vez mayor. No es propiamente un reparto de este mar sino más bien una ampliación del territorio realizada a partir del ya asignado y que actúa como factor de legitimación. Ello se acentúa porque coincide que parte de los yacimientos de

²⁰ CONDE PÉREZ, Elena. «El régimen de los espacios polares. El espacio ártico», en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ Fernando M (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. Disponible en: <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20EI%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

hidrocarburos muchas veces se encuentran en zonas cuya posesión no está completamente clarificada o es discutible.

Al igual que sucedió en la Antártida, en los albores de la Guerra Fría, varios países han pretendido justificar su presencia en el Ártico sobre la base de distintas teorías que evidencian un interés político.

Y es que no solo el deshielo ha afectado al *statu quo* establecido, sino que este se ha sumado a otros factores como los avances tecnológicos que permiten una mayor accesibilidad a los recursos (desde los hidrocarburos a las pesquerías) en un contexto climático más benigno al que, además, se han sumado los años pasados el alza de precios de las materias primas.

Así fue Canadá, el país que en 1907 alumbró la teoría de los sectores, que en base a ella consideraba las regiones polares como una prolongación de las costas de los países que rodean; ni que decir tiene que las suyas y las rusas son las de mayor tamaño. Y el Ártico es central en su discurso de construcción nacional, por más que fuese una región poco desarrollada. Ello se concretaría al trazar desde las extremidades de los territorios circumpolares líneas convergentes hacia el polo con lo que se marcaría el territorio correspondiente a cada Estado. Este planteamiento también resulta beneficioso para Rusia por la extensión de su costa ártica, por lo que también lo han sostenido distintos tratadistas rusos. Estados Unidos, con el apoyo de Noruega y Dinamarca, está en las antípodas de esta posición²¹.

Pero es claro que esta teoría no ha prosperado, en tanto que no desembocó en una práctica generalmente aceptada. Así, los primeros años de la Guerra Fría se separó el destino jurídico de las regiones ártica y antártica en que sí lo hizo, estableciéndose en ella un marco normativo *ad hoc*. La norma que se impuso para el Ártico fue el Derecho Marítimo, al que explícitamente se recurrió como contraposición a lo que se consideró un intento foráneo de intromisión, en concreto de la Unión Europea, en un Consejo Antártico celebrado en Groenlandia en 2008.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar señala con carácter general un mar territorial de 12 millas y una Zona Económica Exclusiva de 200 millas que podía ampliarse a la plataforma continental. Esta es la continuación submarina de los

²¹ NAVAS ITURRALDE, María Fernanda. «La cuestión ártica», *Revista Afese, Temas Internacionales*, Vol. 65, n.º 65 (2017).

continentes. El límite exterior de la plataforma continental debe estar situado a una distancia inferior a 350 millas marinas o de 100 millas marinas contadas desde la isóbata de 2500 m; pero tal extensión debe ser autorizada por la Comisión Internacional para los Límites de la Placa Continental de Naciones Unidas. Los cinco Estados circumpolares buscan extender su zona económica y soberanía amparándose en esta normativa, así como en las singularidades que su situación e historia les ofrece.

Así surgen distintos problemas que, por más que se formulen en términos jurídicos, son de una indudable naturaleza política. Estamos hablando, y no lo perdamos de vista pese a la argumentación jurídica, de problemas inherentemente políticos.

En esta lógica y clave se sitúa el debate referido a la cordillera o dorsal submarina de Lomonosov que alcanza prácticamente el Polo Norte y que es reclamada simultáneamente por Canadá, Dinamarca y Rusia (que suma a sus razones la cordillera Mendelejev) como parte de la plataforma o margen continental para ampliar sus aguas. En 2007 y a efectos reivindicativos, Rusia, en el contexto de la expedición *Arktika*, emplazó una bandera a 4200 m de profundidad.

Con ello intentar situar su plataforma continental más allá de las 350 millas, aunque dentro del límite de las 100 millas desde la isóbata de 2500 m de profundidad. Canadá rechazó como arcaico este proceder —pues tiene un regusto a la llamada era de los descubrimientos— mientras anunciaba la instalación de nuevas bases militares y un sistema de vigilancia satélite en la zona; Estados Unidos también se sumó a este rechazo, si bien el compromiso de su política exterior con el Ártico había sido hasta entonces más limitado, lo que tenía su reflejo en los recursos y medios disponibles en la región. Dinamarca envió una expedición científica para reconocer la zona y validar su derecho²².

Lo relevante de los planteamientos ruso y canadiense es que, de ser aceptados, las 200 millas de la zona económica exclusiva en la que los países tienen derecho a explotar los recursos existentes se contarían a partir de la cordillera, y dado que las cordilleras atraviesan el Ártico, ambos países están reclamando soberanía sobre una amplia extensión de sus aguas. La aceptación supone, por ejemplo y en el caso ruso, una reclamación sobre 1,2 millones de km² del océano Ártico.

²² FIGUEROA GONZÁLEZ, Silvia. «El Ártico en disputa», *Tecnológico de Monterrey*, Campus Guadalajara. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/TendenciasZapopan/primavera/7.pdf>

Por su naturaleza cooperativa merece destacarse el acuerdo alcanzado en 2010 entre Rusia y Noruega con base al cual se repartieron por mitades un área de 175 000 km² correspondientes a sus Zonas Económicas Exclusivas, en disputa entre ambos en el mar de Barents, estableciendo un régimen de cogestión de hidrocarburos y pesquerías.

Existen además territorios que son objeto de disputa, sin que puedan clasificarse estas como disputas de gran calado. Tal es el caso de la isla Hans, reivindicada por Canadá y Dinamarca, en el mar de Lincoln, en el estratégico pasaje del Noroeste, en cuyo entorno pueden encontrarse importantes cantidades de petróleo y gas; o la isla Franz Joseph Land, a 1100 km del Polo Norte, y que pertenece a Rusia desde 1926, siendo reclamada por Noruega desde entonces.

Canadá reclama como aguas territoriales una parte del Paso Norte, el mar de Beaufort, mientras Estados Unidos (y la Unión Europea) sostiene que son aguas internacionales, pues el mar territorial alcanza hasta las 12 millas y el canal se extiende en algunos tramos hasta alcanzar las 60. Para justificar sus razones, Canadá aduce criterios técnicos referidos a islas, así como que tribus inuit acampan en él durante el tiempo que se encuentra congelado²³. Rusia también pretende que las aguas del paso Noreste sean parte de su mar territorial, con lo cual podría dictar condiciones de acceso o impedirlo, lo cual cuenta con el rechazo de Estados Unidos y la Unión Europea.

Un dilema de seguridad, papel de los actores externos: implicaciones regionales

Como se ha visto, existen múltiples elementos de indefinición y hasta de confrontación en la región, si bien, hasta ahora, las cuestiones litigiosas se han ido resolviendo de modo cooperativo, particularmente después de la Guerra Fría, que es cuando el deshielo físico se ha incrementado significativamente en la región y con ello, también, la intensidad de las relaciones. Y la globalización lo hace hacia fuera de modo que el Ártico se instala inevitablemente en el espacio global y en su lógica.

La cuestión es que el Ártico no ocupaba un lugar preferente en las agendas de las grandes potencias, como lo hace ahora. Merece en este sentido mencionar las declaraciones que realizó en Múrmansk en 1987 el entonces premier de la URSS, Gorbachov, apostando por la cooperación y que marcarían la política para la región los

²³ FIGUEROA GONZÁLEZ, Silvia. «El Ártico en disputa», *Tecnológico de Monterrey*, Campus Guadalajara. Disponible en: <https://biblat.unam.mx/hevila/TendenciasZapopan/primavera/7.pdf>

veinte años: «Dejemos que el norte del planeta, el Ártico, se convierta en una zona de paz; dejemos que el Polo Norte sea un polo de paz». Fue el preludio para un proceso de desarme.

Las publicaciones estratégicas rusas insisten hoy en preservar el Ártico como un espacio de paz y cooperación. En este sentido, Rusia ha fomentado la cooperación tanto bilateral como multilateral con otros Estados con intereses en el Ártico y ha subrayado reiteradamente que se adhiere a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar²⁴. En 2019, el ministro de Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, aseveraba: «Respecto a las declaraciones de que supuestamente estamos militarizando el Ártico, puedo asegurar que abogamos justamente por lo contrario»²⁵.

Pero esta afirmación no se encuentra avalada por los hechos. Así, el incremento del armamento ruso en el Ártico y la modernización del existente, que se ha producido a partir del año 2000, tiene un punto de contradicción con tales declaraciones. Y esta es mayor si se considera que este rearme se ha producido al mismo tiempo que el gasto militar se reducía en relación con el PIB del país. Esto dota de mayor significado la intencionalidad política con que se hace. En 2007, Rusia, al igual que hacía en la Guerra Fría, retomó sus patrullas aéreas en la zona hasta el límite mismo de los Estados vecinos.

En cualquier caso, tras la llegada de Putin al Gobierno la política rusa hacia el Ártico adquirió una dimensión más asertiva. Este espacio pasó a erigirse como un punto clave de la estrategia rusa en el año 2008, cuando se elaboró el documento «Fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico hasta el año 2020 y con una perspectiva ulterior». En este documento Rusia plantea su política en el Ártico desde dos enfoques divergentes: por un lado, la cooperación y, por otro, el rearme militar con vistas a la defensa de su soberanía²⁶.

Siguiendo estas directrices Rusia situaba al Ártico como prioridad regional en su Concepto de Política Exterior de 2013. En 2014, estableció un Mando Estratégico

²⁴ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?», *Recercat*, Universitat de Barcelona, 2019. Disponible en: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf>

²⁵ «Rusia está preocupada por intentos de militarización del Ártico, según Lavrov», *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190409/461562689187/rusia-esta-preocupada-por-intentos-de-militarizacion-del-artico-segun-lavrov.html>

²⁶ BAQUÉS QUESADA, Josep, y ARRIETA RUIZ, Andrea. «La estrategia rusa en el Ártico», *Revista General de Marina*, noviembre de 2019, pp. 731-745.

Conjunto para el Ártico y se han reabierto bases aéreas, desplegado elementos de defensa de costa. En 2017, el país disponía de seis bases militares, dieciséis puertos de aguas profundas y trece bases aéreas, cuatro brigadas desde entonces además ha instalado un «domo de Defensa Antiaérea», dotado de misiles S-400. Su Flota Norte con submarinos balísticos, nucleares de ataque, portaviones... sigue siendo impresionante. Dispone, además, como prueba de la adaptación de su fuerza al medio, de seis rompehielos nucleares con capacidad de navegación por el Ártico, junto a veinte rompehielos convencionales²⁷.

A finales de 2019, publicó su Plan para el Desarrollo de la Ruta Marítima Norte. Se trata de una estrategia integral para los próximos quince años que incorpora «84 puntos y cubre un amplio margen de prioridades, desde el desarrollo de la infraestructura necesaria y la construcción de nuevos navíos, hasta el mapeo de recursos naturales y el lanzamiento de nuevos satélites y de equipo meteorológico». Este plan prevé hasta la construcción de cuarenta buques, incluyendo ocho rompehielos y dieciséis naves de rescate y apoyo, todo ello con horizonte 2035.

Pero como nos recuerda Alejandro Mackinlay, el problema de los puertos y bases navales en el oeste ártico ruso es que, además de encontrarse situados en la proximidad de la frontera con Finlandia y Noruega, el tránsito entre ellos y las aguas abiertas del Atlántico debe hacerse especialmente durante el invierno, barajando la costa noruega; de hecho, hasta el 80 % de este tráfico del Ártico pasa por las inmediaciones del país. Así, la situación de los principales accesos marítimos de Rusia es cuando menos complicada, algo que en periodos de tensión se hace evidente y que además enlaza con la tradicional percepción rusa sobre la seguridad de su extensísimo territorio²⁸.

En cualquier caso, el peso del Ártico ha sido históricamente mayor en Rusia que en el resto de los países de la región lo que, como ya se ha apuntado, explica el mayor desarrollo de su costa y la mejor calidad y cantidad de sus medios técnicos. De hecho,

²⁷ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?», *Recercat*, Universidad de Barcelona, 2019. Disponible en: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf>

²⁸ MACKINLAY, Alejandro. «Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo». Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20 de abril de 2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO46-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

sus políticas implican una cierta patrimonialización de este espacio, como si la historia y la geografía le concedieran un mayor derecho que al resto de los actores regionales.

Rusia considera la región como capital importancia. Cuando Putin visitó el archipiélago de Franz Josef Land en 2008 ya sostuvo que, geopolíticamente, los intereses más profundos del Estado ruso estaban relacionados con el Ártico y que la región debía ser dominada²⁹.

No en vano obtiene de ella el 20 % de su PIB. Las demandas de energía derivadas de la mayor presencia humana y del incremento del tráfico de la región han provocado hasta el despliegue de plataformas flotantes de producción de energía nuclear, de modo que se prevé que el Ártico ruso tendrá, para 2035, las aguas más nuclearizadas del planeta³⁰. De los sesenta y un campos de gas y petróleo de gran tamaño existentes en el Ártico, 43 se encuentran en Rusia³¹. Utilizando las palabras de Vladimir Putin, en 2014, en el Ártico se da «una concentración de prácticamente todos los aspectos de la seguridad nacional: militar, político, económico, tecnológico, medioambiental y de recursos»³².

Sus intereses, como se ha visto, están referidos a los recursos y el control de los pasos. Y hay que considerar los elementos psicosociales: la presencia de Estados Unidos en la región provoca el retorno de la antigua rivalidad en cuyo contexto rechaza también la presencia de la OTAN. En este sentido, impugna como muy hostil la inclusión de Finlandia y Suecia en esta organización, en tanto que una grave alteración del *statu quo* vigente en las inmediaciones de su territorio. Su temor es que el deshielo permita replicar en el Ártico lo que ocurrió en Europa del Este tras el fin de la Guerra Fría³³.

China tiene importantes intereses en el área —para algunos analistas es el país asiático con más intereses en la región—, máxime si se considera que el 46 % del PIB de China

²⁹ BAQUÉS QUESADA, Josep, y ARRIETA RUIZ, Andrea. «La estrategia rusa en el Ártico», *Revista General de Marina*, noviembre de 2019, pp. 731-745.

³⁰ Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2019/09/02/opinion-artico-nuclear.php>

³¹ CONNOLLY, Gerald E. «NATO and Security in the Arctic report», *OTAN, Subcomité de Relaciones Transatlánticas*, octubre de 2017. Disponible en: <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2017-11/2017%20-%202017%20PCTR%2017%20E%20rev.1%20fin%20-%20NATO%20AND%20SECURITY%20IN%20THE%20ARCTIC.pdf>

³² CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. «El preocupante incremento de la actividad rusa en el Ártico», Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEO39/2017. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO39-2017_ActividadRusa_Artico_BartolomeCanovas.pdf

³³ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?», *Recercat*, Universidad de Barcelona, 2019. Disponible en: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%2017%20-%202017%20PCTR%2017%20E%20rev.1%20fin%20-%20NATO%20AND%20SECURITY%20IN%20THE%20ARCTIC.pdf>

depende del tráfico marítimo. En este sentido el país posee siete de las veinte mayores terminales de contenedores del mundo, lo cual es el resultado de la necesidad de materias primas que requiere el convertirse en «la fábrica del mundo». Empresas como Cosco y China Shipping están entre los 10 mayores operadores de servicios de contenedores del mundo³⁴.

La idea de «ascenso pacífico» o «desarrollo pacífico» que durante años ha recibido su estrategia política trata de expresar la voluntad de China de llegar a ser una potencia central de modo armónico, esto es, sin poner en peligro el sistema de equilibrios establecidos a todos los niveles mediante dinámicas de seducción. Es la conocida como «estrategia de los veinticuatro caracteres»³⁵.

En 2012, el cambio de actitud que se produjo con la llegada de Xi Jinping se hizo más visible con el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda en la medida en que suponía una alteración visible del *statu quo*. Xi consideraba que la etapa del desarrollo y perfil bajo con su prioridad puesta en la economía estaba llegando a su fin, lo cual resultaba lógico pues un PIB equivalente al 15 % del PIB mundial era muy difícil de esconder y disponía ya de un mercado interior suficientemente desarrollado³⁶.

La traducción regional de esta política global ha sido, como en otros casos, una política componedora y de seducción orientada al largo plazo con vistas a generar redes de cooperación e influir económicamente en los miembros del Consejo Ártico, incluyendo al Ártico en su Nueva Ruta de la Seda.

Este interés por el Ártico está en relación con su objetivo revisionista de replantear el marco del sistema de relaciones internacionales para ser reconocida como una potencia global.

Es más, con el progresivo enfriamiento de las relaciones con Occidente, China se acercó a Rusia —ambas formaban parte de la Organización de Cooperación de Shanghái desde 2001— buscando ganar profundidad estratégica y evitar un eventual cerco por más que no mantengan una intensa relación comercial: las exportaciones chinas a Rusia no alcanzan el 2 % del total y difícilmente pueden crecer. Pero China siente que necesita

³⁴ VV. AA. «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

³⁵ En palabras de Deng Xiaoping, «Observa con calma, asegura tu posición, afronta los asuntos con calma, esconde tus capacidades y aguarda el momento oportuno, mantén un perfil bajo, y nunca reivindiques el liderazgo».

³⁶ FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*

un colchón con Occidente y, en este sentido, Rusia lo es. Y es que, como dice un célebre proverbio chino, «sin labios los dientes se enfrían»³⁷. Todo lo cual condujo a que en 2018 publicara una estrategia para la región bajo el nombre de China Artic's policy, en cuyo contexto se define como un «Estado casi ártico».

Con esta lógica se han realizado importantes inversiones en Groenlandia (este territorio dispone del 10 % de las tierras raras del mundo y constituye una relevante posición geoestratégica. De hecho, China hasta solicitó utilizar una antigua base norteamericana); Islandia, con la que se alcanzó un acuerdo de libre comercio en 2013, pretende convertir en base logística y tiene interés en sus hidrocarburos; Finlandia, con la que tiene una relevante relación comercial; Suecia forma parte de la financiación de proyectos de la Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) al igual que Dinamarca, Islandia, Finlandia y Noruega³⁸.

Con igual propósito, instrumenta su asociación estratégica con Rusia al tiempo que se sirve de sus debilidades geoeconómicas y geoestratégicas para que este país no obstaculice su presencia en el área, como ha hecho en otros casos. De este modo puede tomar parte en el diseño de las políticas árticas y fomentar el desarrollo del Ártico ruso en su propio beneficio.

Como puede verse, China actúa bajo la misma lógica estratégica con que lo hace en otros territorios, buscando en el Ártico, fundamentalmente, acceso a los hidrocarburos y materias primas, pero también una ruta alternativa —y además más reducida y económicamente beneficiosa— en previsión además de un eventual cierre del estratégico estrecho de Malaca. Acepta el estatus vigente y trata de suplir su déficit de legitimidad con el compromiso, a largo plazo, que comporta su capacidad de financiación, fomentando con ella y a modo de Plan Marshall la generación de vínculos duraderos con los países del entorno.

Dentro de la controversia que mantienen ambos países, Estados Unidos se opone a esta presencia. En 2019, el vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, calificó de

³⁷ ZORRILLA, José Antonio (2006). *Op. cit.*

³⁸ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?», *Recercat*, Universidad de Barcelona, 2019. Disponible en: <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf>

«esencial» el papel estratégico de Islandia en el Ártico y alertó contra la actividad «creciente» de Rusia y China en esa región.

En términos militares, la capacidad de la Armada china es muy inferior, ya sea cualitativa o cuantitativamente a la norteamericana, y además no dispone de submarinos balísticos. En 2019, contaba con un rompehielos de altura, si bien acababa de lanzar una clase nueva de este tipo de buques, lo que acredita esfuerzo y voluntad. Merecen destacarse por su simbolismo las maniobras rusochinas que tuvieron lugar en 2017 en el mar de Barents.

Los intereses de Estados Unidos se sitúan en la región de Alaska, donde cuenta con importantes recursos minerales, petrolíferos o madereros, pero su costa limítrofe con el Ártico es reducida por más que se sitúe en sus aledaños. Igualmente, hace una interpretación en clave defensiva de sus propias intenciones, pero, al mismo tiempo, exhibe la desconfianza que le suscita el rearme ruso y, sobre todo, la presencia china en el entorno y en el contexto de la actual rivalidad geopolítica entre ambos países. Además, siempre ha sido dogmático en lo que se refiere a la libertad de los mares, lo que le lleva confrontar tanto con Canadá como con Rusia con respecto a las rutas o pasos árticos y a su derecho al control sobre ellos. Pero Estados Unidos no es miembro de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por lo que no puede presentar reclamaciones oficiales por el territorio.

En términos militares, y por su condición de superpotencia, es clara su superioridad global respecto de cualquier posible contendiente, máxime considerando sus capacidades nucleares, con las que solo Rusia se puede comparar. Y es capaz de trasladar esa superioridad global al escenario Ártico. Consecuentemente, no ha habido tanto un rearme como un moderado incremento de sus fuerzas en la región, pues esta se encuentra cubierta por su capacidad de actuación global. Con todo, en 2017 solo disponía de un rompehielos de gran tamaño operativo de los cuatro con que contaba, lo que hace pensar que el Ártico no es un escenario tan relevante para los norteamericanos como parece serlo para Rusia, al menos hasta fechas recientes.

Pero, en agosto de 2018, la Armada estadounidense reactivó la segunda Flota en el Atlántico Norte, que había desmantelado el secretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo.

Este resumió en el Foro Ártico (Finlandia) de 2019. «Estamos entrando en una nueva era de compromiso estratégico en el Ártico», y describió «nuevas amenazas para todos nuestros intereses en esa región».

El ejercicio Trident Juncture 2018 que contó con la participación de Finlandia y Suecia; o el Cold Response 2020 (finalizado antes de lo previsto por la crisis del coronavirus; fue una continuación de las Defender Europe 2020) con más de 37 000 efectivos —20 000 de ellos norteamericanos— realizadas por encima del Círculo Polar, son expresión explícita de la voluntad y compromiso de la Alianza con los países de estas latitudes.

Por el lado ruso y en la mejor de las tradiciones de la Guerra Fría —cuando el enfrentamiento entre las superpotencias se sustanciaba en forma de ejercicios militares y carreras tecnológicas, como la que condujo a los viajes espaciales—, Rusia ha reactivado los ejercicios militares. Así, el Ejercicio de Escudo Oceánico de la Flota del Norte, realizado en agosto de 2019, tuvo lugar antes o simultáneamente a los ejercicios Vostok-18, Tsentr-19 y Grom-19 en otros lugares del Ártico. El ejercicio Vostok-18 se realizó en septiembre de 2018 en el este de Rusia y parcialmente en el mar de Bering. Involucró a un total de 300 000 soldados y fue el mayor ejercicio militar realizado por Rusia desde 1981³⁹.

El ministro de Defensa noruego hizo pública su preocupación por los Ejercicios Tsentr-19. Y, es que Noruega, por su proximidad a Rusia, es muy sensible a las cuestiones de seguridad y políticamente muy activa habiendo dotado de un notable impulso al concepto de *High North* (otra forma de referirse al Ártico a la par que un concepto estratégico) en el ámbito OTAN en su intento de tratar de implicar más a esta organización en el Ártico.

El Alto Norte es la prioridad estratégica más importante de la política exterior noruega, especialmente en cuanto a las oportunidades comerciales y sociales. Pero, además, y simultáneamente, intenta mantener una relación constructiva, amistosa y cooperativa con Rusia. Noruega, obviamente, está preocupada por las acciones de Moscú en la región, que ha incrementado agresivamente sus fuerzas en sus mismas fronteras y organiza allí ejercicios; utiliza para ello su ventaja tecnológica como elemento de atracción e intercambio y, por tanto, de estabilización. Una suerte de mantra oficial que

³⁹ «La presencia militar de Rusia en el Ártico», *Israel Noticias*. Disponible en: <https://israelnoticias.com/militar/la-presencia-militar-de-rusia-en-el-artico/>

recoge esta lógica y que con frecuencia es utilizado para referirse a la región es «Alto Norte-Baja Tensión».

A pesar del carácter simbólico del Ártico en la identidad canadiense, el país, de lejos, no desempeña un rol fundamental en el área —y así es explícitamente reconocido a nivel político— cuando se afirma intentar favorecer su desarrollo para no quedarse atrás en la actual pugna. En palabras del primer ministro, Stephen Harper, *use it or lose it* («úsalo o piérdelo»)⁴⁰.

De su retórica y gestualidad política se puede deducir su intención de intercambiar el tradicional internacionalismo y la condición de potencia intermedia del país por el «continentalismo» y la condición de gran potencia. En esta lógica ha dificultado el acceso de la Unión Europea a la zona (vetando, por ejemplo, su entrada como observador en el Consejo Antártico) y trata de alejar a la OTAN de la región⁴¹.

En 2019, se presentó un plan estratégico de diez años para la región ártica del país, que incluye un refuerzo de la presencia militar en esa zona, aseverando, en relación con el paso del noroeste —este ha experimentado un incremento del tráfico del 17 % desde 2017— que «Canadá sigue comprometida a ejercer su soberanía» sobre ese paso que otros países, incluido Estados Unidos, consideran como aguas internacionales. Asevera, además, que «hay un creciente interés internacional y una mayor rivalidad en el Ártico canadiense por parte de actores estatales y no estatales que intentan beneficiarse de los numerosos recursos naturales de la región y de su postura estratégica»⁴².

Canadá (y Rusia, como se ha visto) trata de limitar el acceso a los asuntos de la zona exclusivamente a los Estados costeros, es decir, excluyendo también a Islandia, Finlandia y Suecia. Esto sin duda debilita la posición de la Unión Europea en el Ártico y también a la propia de la OTAN, que no gusta que se instale en la zona. No obstante, la

⁴⁰ VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. «La internacionalización del hielo: nuevos actores en el Ártico», Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEA 024/2015. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO24-2015_Artico_SoniaVelazquez.pdf

⁴¹ PERREAULT, Francois. «El 'tira y afloja' político sobre la gobernanza del Ártico: el viaje de China hacia la condición de observador permanente», en VV. AA. «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴² «Canadá anunció un plan para aumentar su presencia militar en el Ártico», *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/09/11/canada-anuncio-un-plan-para-aumentar-su-presencia-militar-en-el-artico/>

falta de legislación es una ventana de oportunidad para que Gobiernos ajenos a la zona traten de implicarse en sus asuntos⁴³.

Dinamarca incorpora las contradicciones de su relación con Groenlandia y las islas Feroe que disponen de una amplia autonomía. El país es ejemplo de cómo el espacio ártico se solapa a otros espacios - en este caso al europeo - sin primar sobre ellos, contribuyendo tanto a su diversidad como a su identidad. Esta mezcla tiene como lógica consecuencia que la legislación de la Unión Europea no se aplique ni a las islas Feroe ni a Groenlandia por su autonomía respecto de los daneses.

La estrategia danesa tiene una clara perspectiva global, y las oportunidades económicas, los conocimientos científicos y la cooperación global son componentes claves de su política. Ha realizado inversiones importantes en los últimos años para reforzar su capacidad militar y planea crear una Fuerza de Respuesta Ártica. La presencia china en Groenlandia es vista con particular recelo por Estados Unidos que ha intentado adquirir esta isla, siendo tal petición una vez formulada públicamente rechazada por extravagante.

Dinamarca nos trae al papel de la Unión Europea en el Ártico. En sus relaciones con esta organización, los Estados árticos se dividen en tres categorías: los Estados miembros (Dinamarca, Finlandia y Suecia), los Estados asociados (Noruega e Islandia) y los socios estratégicos (Canadá, Estados Unidos y la Federación de Rusia). La Unión Europea ha participado intensamente en la dimensión nórdica colaborando con Rusia, Noruega, Islandia y Finlandia⁴⁴.

Todo esto ha ocasionado un efecto rebote que ha traído un incremento en la cooperación con la Unión Europea, e incluso la creación de una «ventana ártica» en la Dimensión Septentrional de la Política Europea de Vecindad⁴⁵. Sin embargo, se va a ver excluida formalmente de estas políticas por el veto canadiense a su ingreso en el Consejo

⁴³ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. «Rusia y la geoestrategia del Ártico», *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

⁴⁴ CONDE PÉREZ, Elena. «El régimen de los espacios polares. El espacio ártico», en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. Disponible en: <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20El%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

⁴⁵ CINELLI, Claudia. «La 'Cuestión ártica' y la Unión Europea», *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2009, pp. 138-163. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4844042>

Antártico como observador, a causa de su embargo sobre productos importados derivados de focas.

Así, frente al éxito chino, encontramos el desencanto europeo. Y es que la Unión Europea ha sido un actor tradicionalmente interesado en el Ártico. Su contribución al desarrollo económico, científico y social de la zona es notable. Los intereses de la Unión Europea en la región ártica abarcan diferentes aspectos como el medio ambiente, la energía, el transporte y las pesquerías. En consonancia con ello, la Unión Europea aspiró a influir en su reglamentación jurídica, cosa que no fue posible por las reticencias tanto de Canadá como de Rusia que en 2008 frenaron tal posibilidad⁴⁶.

Contra sus deseos se ha producido una relativa involución de las políticas de la Unión Europea hacia la región o un tope, pese a los Estados parte de la Unión Europea que son Estados árticos —Dinamarca, Finlandia y Suecia— y que evidentemente están interesados en ella. De esta forma, los intereses de la Unión Europea en la región ártica comenzaron centrándose en los aspectos medioambientales, principalmente relacionados con el fenómeno del cambio climático. Posteriormente, ha ido orientándose hacia los aspectos geopolíticos y estratégicos de dicho espacio, integrándolos en el diseño de su política marítima para perder fuerza posteriormente⁴⁷.

Es obvio que cualquier país del hemisferio que nos ocupa mira con interés hacia el norte, y España no podía ser menos. Sin embargo, dichos intereses no parecen haberse definido claramente, salvo en lo que se refiere a pesquerías y a la investigación científica.

Y es que no hay una percepción en nuestro país de las eventuales oportunidades de negocio que se derivan de los cambios que están teniendo lugar en el área; tampoco hay asentada una cultura ni un conocimiento adecuado de una región que, de común, se presenta a la opinión pública impregnada de un cierto exotismo y aventura; es más, a juicio de algunos expertos es preciso incentivar más a las empresas que, de natural, tienden a quedarse en entornos cómodos, próximos y conocidos, e ignoran otras opciones y los eventuales mecanismos para hacerlas posibles.

⁴⁶ VV. AA. «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴⁷ CONDE PÉREZ, Elena. «Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica» en VV. AA, «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

Esto es más difícil aun cuando se formulan en términos de posicionamiento y en clave de futuro o de cambio. Por poner ejemplos de posibles ventanas de oportunidad, reseñar que nuestro tráfico portuario se verá sin duda afectado por la apertura de nuevas rutas, la industria de construcción naval tendrá un nuevo campo para la investigación y desarrollo, y habrá, además, nuevos desafíos para los recursos pesqueros y energéticos con el cambio climático⁴⁸.

España tiene intereses en la región, para empezar referidos a los hidrocarburos (la seguridad energética es siempre un factor que considerar y la empresa Repsol⁴⁹ se encuentra presente) y a la investigación que se está llevando a cabo en ella y en la que toma parte activa. Estos se materializan en el Comité Polar español, así como en distintas expediciones y proyectos. No es menor reconocer aquí el papel del Ministerio de Defensa en la urdimbre de la relación de nuestro país con el Ártico, completada por las publicaciones que sobre el área se presenta, muchas de ellas fruto de la labor del Instituto Español de Estudios Estratégicos. El Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta con un embajador para Asuntos Polares y del Ártico.

En lo que se refiere a las pesquerías, recordar que el 5 % de las capturas totales tienen lugar en el Ártico. No olvidemos que el exclusivismo nacionalista de Canadá condujo, a mitad de los noventa, al conflicto del fletán, cuando este país amplió unilateralmente su Zona Económica Exclusiva más allá de las 200 millas.

En este sentido, existe hoy el riesgo derivado de una progresiva ampliación de las plataformas continentales y con ello, el posible cambio en el régimen internacional de las aguas. También en este terreno, y hasta una relativamente reciente mejora sustancial fruto de un Memorándum de Entendimiento suscrito en 2013, nuestro país ha confrontado con Noruega en cuyas aguas se desarrolla parte de la actividad pesquera⁵⁰.

Esto enlaza con la idea de que España tiene también intereses políticos en el área. Para empezar, tiene que fomentar en lo posible un régimen jurídico para la región que resulte

⁴⁸ CONDE PÉREZ, Elena. «Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica» en VV. AA, «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴⁹ VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. «La internacionalización del hielo: nuevos actores en el Ártico», Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEA 024/2015. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO24-2015_Artico_SoniaVelazquez.pdf

⁵⁰ CONDE PÉREZ, Elena. «Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica» en VV. AA, «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

favorable a sus intereses económicos o, cuanto menos, que no sea incompatible con ellos, proporcionando seguridad jurídica a las empresas y beneficiándose de la accesibilidad que está ofreciendo el cambio climático, ya sea en términos de recursos o en términos de transporte. Se deben defender los intereses y oportunidades de las empresas españolas y dar cuenta en la zona de sus potencialidades favoreciéndose su implicación en la región⁵¹.

España cuenta con la condición de observador en el Consejo Ártico. En este sentido, nuestro país debe promover el internacionalismo, ya que la intervención de organismos multilaterales podrá facilitar un mayor entendimiento y el alivio de las tensiones existentes en la región, mientras al hilo de ello trae al Ártico a su contexto nacional⁵².

Conclusiones y prospectiva

Toda alteración del *statu quo* internacional resulta potencialmente conflictiva; no en vano, la guerra es una reordenación sangrienta de las relaciones geopolíticas. Y como sostiene Elena Conde y puede apreciarse, el cambio climático a través del deshielo ha roto con la lejanía y marginalidad propias de esta región. Como servidumbre transforma constantes en variables —en este caso evidente hasta con el paso del estado sólido (hielo) a líquido (agua)—, alterando los fundamentos socioeconómicos del entorno geográfico y haciendo previsible que en un futuro no muy lejano la actividad humana sea mucho más intensa, lo que incrementa la relevancia estratégica del espacio ártico⁵³.

Así, la falta de acuerdo sobre la soberanía en los mares árticos, el descubrimiento de importantes recursos en su subsuelo, la mejora de los accesos que el cambio climático trae consigo, las rutas comerciales que se han de abrir hacen prever, en esta tierra en

⁵¹ CONDE PÉREZ, Elena. «Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica» en VV. AA, «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur», Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁵² MORERA CASTRO, María. «Los intereses de España en el Ártico», Instituto Español de Estudios Estratégicos DIIIEEO58, 9 de junio de 2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIIIEEO58-2016_Espana_Artico_MariaMorera.pdf

⁵³ CONDE PÉREZ, Elena. «El régimen de los espacios polares. El espacio ártico», en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. Disponible en: <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20EI%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

parte aún ignota, la aparición de futuros litigios. Todo lo cual implica un mayor nivel de efervescencia internacional.

Esta dificulta la gobernabilidad que los ingentes retos que han de afrontarse demanda, entorpeciendo su mejoramiento, ya sea con fórmulas *ad hoc* como el Tratado Antártico o mediante el reforzamiento del Consejo Antártico, que es un instrumento cooperativo y de *soft law*. No en vano, la falta de gobernabilidad favorece las lógicas de poder en un espacio en el que existe una distribución asimétrica del mismo.

Con todo, el Ártico ha sido incorporado al proceso de globalización y sometido a sus dinámicas; ya no es ni puede ser un cantón aparte. Y es hasta natural: por ejemplo, el clima en la región condiciona el del conjunto de Eurasia.

Consecuentemente, la correcta comprensión de su situación no puede hacerse únicamente en clave local sino efectuarse dentro de las lógicas globales. Los Estados árticos han de encontrar un equilibrio entre regionalizar algunos asuntos y excluir a los Estados no miembros del Ártico; e internacionalizar otros temas al tiempo que incluir a países no miembros del Consejo Ártico en el proceso decisorio⁵⁴. En la lógica de la globalización, el Ártico no pertenece en exclusiva a los Estados árticos por más que contribuya a su identidad.

El análisis de la situación actual tampoco puede reducirse únicamente a la clasificación de los actores en dos bloques antagónicos, al igual que sucedía durante la Guerra Fría; la historia no se repite sino como farsa. Estos bloques estarían eventualmente constituidos por Rusia y el resto de los actores. La cuestión es que en el segundo bloque todos los actores cuentan con sus propios y legítimos intereses y pugnan por ello; incluso los hay como China que paradójicamente sirven a modo de puente entre ambos. A este espacio se suman organizaciones como la OTAN y la Unión Europea, que cuentan con sus propias dinámicas.

Así, el Ártico tiene un gran peso en el discurso de construcción canadiense que incorpora *tícs* de gran potencia, pero la presencia del país en este océano no resulta comparable a la rusa. Dinamarca queda lejos de Groenlandia, lo que somete a un importante estrés a su relación por la autonomía y suscita el interés de otros actores

⁵⁴ VV. AA. «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur».

presentes en la zona. La proximidad de la península escandinava y Finlandia a territorios estratégicos rusos hace que hayan de soportar una importante presión de ese país.

La presencia china en la región es fruto de una política componedora y de «ascenso pacífico» que le permite relacionarse con Rusia y con miembros de la OTAN a un mismo tiempo. Ello es posible por su capacidad de financiación y un proceder híbrido, es decir, diferente según el plano considerado. De este modo, diversifica y asegura los recursos y rutas que su necesidad demanda.

China proporciona a Rusia las bases tecnológicas y el capital para la explotación de los hidrocarburos, permitiéndole escapar a las sanciones derivadas de su actuación en Ucrania y afianzarse en el mercado internacional sobre la base de su capacidad de control de un mayor porcentaje de recursos. Su rivalidad geopolítica con Estados Unidos se traslada aquí a clave local.

Rusia es heredera histórica y emocional de la antigua URSS y, con ello, de sus agravios y fobias; siente su seguridad concernida por la expansión de la OTAN a su entorno cercano. La asertividad que viene desplegando especialmente desde 2008 en sus relaciones con Occidente ha puesto de manifiesto su voluntad de volver a ocupar un relevante lugar en la geopolítica global, pese a que este no corresponda a sus capacidades económicas actuales. Considera el Ártico como su patio trasero y pretende evitar su involucramiento estratégico, derivado de la accesibilidad que el deshielo trae consigo. Además, y no es menor, este área le proporciona un 20 % de su PIB.

En el Ártico existen contradicciones y se ha generado una suerte de rivalidad por el acceso a los recursos, pero, con todo, no existen importantes diferendos territoriales. La lucha entre Estados se realiza en clave de futuro y en términos de Derecho Internacional, sobre la base de un cambio que aún no se ha materializado completamente. Pero, aunque se plante en términos jurídicos, no debe perderse nunca de vista que nos encontramos ante enfrentamientos políticos.

Con todo no puede ignorarse, es más debe realizarse por su realidad, que la fórmula que hasta ahora ha prevalecido en la región es la cooperación. No obstante, tampoco puede pasarse por alto el intenso proceso de militarización que se ha producido en esta durante los últimos años.

Estamos, pues, ante un espacio en el que conviven al mismo tiempo militarización y cooperación; puede ser un ejemplo de este espíritu tan profundamente contradictorio las relaciones que se han detallado entre Noruega y Rusia. Es esperable que prevalezca, como hasta ahora, la racionalidad, pero cuando el factor humano interviene en la ecuación nada es seguro. Recordando el dictado del maestro Sun Tsu: «Ten cerca a tus amigos y mucho más cerca a tus enemigos».

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE



25/2022

6 de abril de 2022

Juan Alberto Mora Tebas

**Conflicto en Tigray (Etiopía):
¿Posible «efecto dominó»?**

Conflicto en Tigray (Etiopía): ¿Posible «efecto dominó»?

Publicado originalmente en: [«Panorama geopolítico de los conflictos 2021»](#).

Editado en febrero de 2022.

Resumen:

La estabilidad de Etiopía, uno de los países más complejos de África depende, en gran medida, de difíciles equilibrios étnicos y del grado de descontento social. Etiopía funciona como un estado federal y cada una de sus regiones, basadas principalmente en las etnias predominantes, disfruta de una amplia autonomía. Una de las diez regiones de Etiopía es Tigray, ubicada en el extremo norte del país, frontera con Sudán y Eritrea.

El conflicto de Tigray tiene sus raíces en una tensión de larga duración entre el Gobierno central de Etiopía y el Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF), que era la fuerza política dominante en todo el país hasta que Abiy llegó al poder en 2018 e introdujo una serie de reformas de gran alcance. Cuando en junio de 2020, Abiy pospuso las elecciones nacionales debido a la COVID-19, las relaciones se deterioraron aún más desembocando en una guerra abierta. Este conflicto, además de haber desencadenado una profunda crisis humanitaria, podría debilitar no solo internamente al estado etíope, pues cualquier concesión a Tigray podría ser reclamada por cualquiera de las otras regiones, sino que también podría desestabilizar toda la región del Cuerno de África.

Palabras clave:

Tigray, Tigré, Tigraya, Etiopía, TPLF, conflicto, crisis humanitaria.

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

Conflict in Tigray (Ethiopia): Possible “domino effect”?

Abstract:

The stability of Ethiopia, one of the most complex countries in Africa, depends to a large extent, on difficult ethnic balances and social unrest. Ethiopia functions as a federal state and each of its regions, based mainly on predominant ethnic groups, enjoys wide autonomy. One of the ten regions of Ethiopia is Tigray (or Tigré) located far north of the country, bordering Sudan and Eritrea.

The Tigray conflict has its roots in a long-lasting tension between Ethiopia's central government and the Tigray People's Liberation Front (TPLF), which was the dominant political force across the country until Abiy came to power in 2018. and introduced a series of far-reaching reforms. When Abiy postponed national elections in June 2020 due to the coronavirus, relations were further deteriorated leading to an open warfare.

This conflict, besides to having triggered a deep humanitarian crisis, could internally weaken internally not only the Ethiopian state, since any concession to Tigray could be claimed by any of the other regions, but also it could destabilize the entire Region of the Horn of Africa.

Keywords:

Tigray, Tigraya, Tigré, Ethiopia, TPLF, conflict, humanitarian crisis.

«The stability of Ethiopia is important for the entire Horn of Africa region».

António Guterres
Secretario general de Naciones Unidas
(6 de noviembre de 2020)

Introducción

Etiopía es uno de los países más complejos de África, cuya estabilidad depende, en gran medida, de difíciles equilibrios étnicos y del grado de descontento social. Un país con más de 115 millones de habitantes¹ distribuidos en más de cien grupos étnicos con otras tantas lenguas y en el que conviven cuatro religiones mayoritarias. Esto hace que las tensiones, las protestas y la violencia hayan sido una constante en la historia del país más antiguo, y segundo más poblado, del continente africano.

Con una de las orografías más accidentadas de África, Etiopía promueve una política de federalismo étnico, donde supuestamente todas las etnias tienen igual valor y representación. Funciona como un estado federal y cada una de sus regiones, basadas principalmente en los orígenes étnicos de sus habitantes, disfruta de una amplia autonomía que les permite tener su propio Gobierno y su propio sistema judicial².

Tigray (Tigré o Tigraya)³ es una de las diez regiones de Etiopía, ubicada en el extremo norte del país, en la frontera con Sudán y Eritrea. Con una extensión de 50 000 km² (similar a la de Aragón), tiene unos 6 millones de habitantes, pertenecientes casi exclusivamente al pueblo *tigrino*. Esta etnia que también está presente en Eritrea (donde representa el 50 % de la población), tiene su propia lengua y su propia cultura.

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). «World Population Prospects 2019, Volume I: Comprehensive Tables».

² ROUSSET Alexandre. «Ethiopie : le conflit au Tigré en six questions». *Les Echos*. 30 de noviembre de 2020.

³ NB: En este documento se ha optado por dar preferencia al topónimo «Tigray» sobre «Tigré» por ser el más empleado en las fuentes consultadas. En cuanto al gentilicio, según *Fundeu*, no hay un gentilicio asentado, pero podría formarse «*tigrino*». Este último es el empleado por el Padre Juan GONZÁLEZ NÚÑEZ (misionero comboniano con más de 25 años en Tigray) en su obra *Etiopía. Hombres. Lugares y Mitos*. Editorial Mundo Negro, y sus diversas obras publicadas sobre Etiopía. Aunque «tigrayano» está ganando en uso (*Wikipedia*, *El País*, etc.); «tigrés» y «tigreños» empleados principalmente por otros medios de comunicación (*DW*, Reuters, AFP, *La Vanguardia*, *El País*,...) serían términos inadecuados porque se confunde con la etnia homónima en Eritrea.

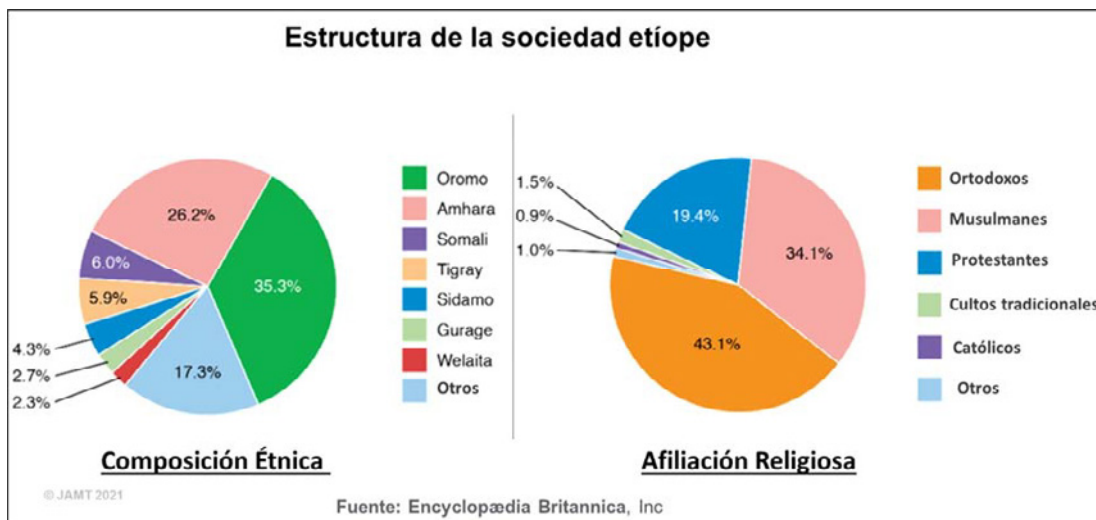


Figura 1. Estructura de la sociedad etíope. Fuente. *Encyclopædia Britannica, Inc.*

Antecedentes del conflicto

En las décadas de 1970 y 1980, el Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF⁴) libró una guerra para arrebatarse el control del Gobierno a una junta militar. El partido triunfó, por lo que se convirtió en el principal miembro del Gobierno de coalición que tomó el poder tras la caída del régimen comunista en 1991⁵. Desde entonces, la escena política ha estado dominada por el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF⁶), una coalición de cuatro partidos de base étnica, controlada fundamentalmente por la etnia *tigrina* (un 7 % de la población), y el Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF). Este periodo de 27 años se caracterizó por una mayor etnización de la sociedad y de la política, además de por niveles destacables de corrupción y autoritarismo⁷.

⁴ TPLF: Tigray People's Liberation Front.

⁵ BBC News World-Africa. «Ethiopia's Tigray war: The short, medium and long story». BBC. 29 de junio de 2021

⁶ EPRDF: Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front.

⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. «Ficha de País: Etiopía». Agosto 2021.



Figura 2. Mapa de Etiopía: Ubicación de Tigray. Fuente. Elaboración propia.

A partir del 2015, debido al enorme malestar social, se sucedieron una serie de protestas y revueltas, encabezadas por la etnia mayoritaria *oromo*. La hegemonía del EPRDF duró hasta el nombramiento en 2018 del primer ministro Abiy Ahmed, primer *oromo* en acceder al cargo, que inició un proceso de transición democrática y apertura, con reformas políticas y económicas. Estas reformas no consiguieron acabar con las divisiones y la violencia étnica que, de hecho, han aumentado y provocado que Etiopía se encuentre actualmente sumida en una grave crisis⁸.

En 2019, Aby disolvió la coalición y refundó el EPRDF en el Partido de la Prosperidad (PP), en un intento de reforma tras las intensas protestas contra su modelo autoritario y unipartidista. El TPLF se desvinculó del nuevo partido, probablemente por no querer que un partido *oromo* le quitara el control sobre el EPRDF⁹. Este desaire fue seguido por

⁸ *Ibidem*.

⁹ Redacción. «LA ONU firma un acuerdo con Etiopía para permitir el acceso humanitario a Tigray». *La Vanguardia*. 2 de diciembre de 2020.

nuevos desplantes, haciendo que surgieran las raíces del conflicto debido a una tensión de larga duración entre el Gobierno central y el TPLF.

La aparición de la COVID-19 tuvo como principal consecuencia el aplazamiento de las elecciones generales federales previstas para agosto de 2020. Las dificultades logísticas habían provocado varios aplazamientos, decidiéndose que en el 80 % del país se celebrasen las elecciones el 21 de junio de 2021, y en el resto, por cuestiones logísticas y de seguridad, se celebraran el 6 de septiembre¹⁰.

Precisamente la decisión de cancelar las elecciones generales fue el detonante del principal conflicto interno que atraviesa Etiopía, pues Tigray decidió celebrar sus propias elecciones el 9 de septiembre de 2020. Fue un acto de desafío sin precedentes contra el Gobierno central. Ambas partes se señalaron recíprocamente como «ilegítimas»¹¹.

Situación actual del conflicto

Primera fase (NOV. 2020 – JUN. 2021)

El 4 de noviembre de 2020, la oficina del primer ministro Abiy Ahmed enviaba el siguiente mensaje a la prensa:

«Esta mañana, el partido gobernante local, el Frente de Liberación Popular de Tigray (TPLF), intentó robar artillería y otros equipos de las fuerzas federales estacionadas. La última línea roja se ha cruzado con estos ataques y, por lo tanto, el Gobierno federal se ve obligado a un enfrentamiento militar»¹².

La operación consistió en el intento por parte del Gobierno central de eliminar las Fuerzas de Defensa de Tigray (TDF¹³) lideradas por el TPLF, empleando las Fuerzas Nacionales de Etiopía (ENDF¹⁴) y las Fuerzas de Defensa de Eritrea (EDF¹⁵).

Inicialmente, la victoria militar se decantó a favor del Gobierno federal, que expulsó al TPLF de sus bastiones en las principales ciudades de la región a finales de 2020. Sin

¹⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. «Ficha de País: Etiopía». Agosto 2021.

¹¹ BBC News World-Africa. «Ethiopia's Tigray war: The short, medium and long story». BBC. 29 de junio de 2021.

¹² PARAVICINI Giulia. ENDESHAW Dawit. «Ethiopia sends army into Tigray region, heavy fighting reported» Reuters. 4 de noviembre de 2020.

¹³ TDF: Tigray Defense Forces.

¹⁴ ENDF: Ethiopia's National Defense Force.

¹⁵ EDF: Eritrean Defense Forces.

embargo, las operaciones que siguieron se convirtieron en un atolladero para las tropas federales, una vez que las fuerzas del TPLF se reagruparon en aldeas montañosas remotas y practicaron la insurgencia. Sobre el terreno, las tropas del Ejército etíope se enfrentaron a una fuerza guerrillera que asesinaba a las autoridades provisionales y atacaba convoyes militares, complicando los esfuerzos del Gobierno central para gobernar la región¹⁶.

PROCESO DE PAZ: Evolución	
2020	
9 NOV	Debretsion, presidente del FLPT solicita a la Unión Africana que detenga la guerra y pide negociaciones de paz. El primer ministro Abiy se niega a negociar.
25 y 27 NOV	La presidencia de la UA designa 3 expresidentes africanos para intentar una mediación; se reúnen con Abiy y representantes del Gobierno de Transición de Tigray (designados por Abiy para reemplazar al gobierno electo presidido por el TPLF).
20 DIC	Cumbre de emergencia de jefes de Estado y Gobierno de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en Yibuti, que emite una declaración de apoyo al orden constitucional etíope y al acceso humanitario a la región de Tigray.
2021	
19 FEB	El TPLF expresa su deseo de negociaciones de paz, declarando 6 condiciones previas: <ul style="list-style-type: none"> - Retirada de las fuerzas invasoras procedentes de Amhara y Eritrea - Procesamiento del primer ministro etíope y del presidente de Eritrea a cargo de una comisión de NN. UU y posible apertura de diligencias por parte del Tribunal Penal Internacional (TPI). - Facilidades para la llegada de ayuda humanitaria - Retorno seguro de los desplazados y establecimiento de indemnizaciones para compensar a los miles de familias desplazadas y afectadas por los combates. - Pleno reconocimiento del TPLF como máxima autoridad y representante del "gobierno democráticamente electo" de Tigray. - Liberación no solo de los presos políticos de la organización, sino de los militares etíopes naturales de Tigray que se encuentran encarcelados.²⁰
20 FEB	El Congreso Nacional del Gran Tigray, el Partido de la Independencia de Tigray (TIP) y <i>Salsay Weyane Tigray</i> (SAWET) publican similares demandas a la comunidad internacional
11 MAR	La embajadora de EE.UU. en Etiopía anuncia el apoyo a las actividades humanitarias conjuntas de los socios internacionales y el gobierno federal de Etiopía.
2 JUL	Se crea un grupo de mediación denominado "A3 + 1" formado por 3 países africanos, Kenia, Níger y Túnez y un país no africano, San Vicente y las Granadinas, en el espíritu de "soluciones africanas a desafíos africanos". Este grupo pidió el apoyo de la estructura de paz y resolución de conflictos existente, "especialmente los de la Unión Africana". ²¹
AGO	El gobierno de Sudán se ofrece como mediador para apoyar un acuerdo de paz, pero es rechazado por el gobierno etíope, que considera que Sudán no podría ser mediador neutral, debido a la disputa fronteriza (franja de al-Fashaga) entre los dos países

Figura 3. Proceso de paz. Fuente. Elaboración propia.

¹⁶ Office of the Prime Minister. «Tigray Region Press Briefing Update», 3 de junio de 2021.

El 28 de junio de 2021, las fuerzas de Tigray (TDF) volvieron a controlar la capital, Mekelle, y gran parte del territorio de la región. A propuesta de la administración regional interina, nombrada por el Gobierno federal tras derrocar a las fuerzas del TPLF, se declaró un alto el fuego unilateral en Tigray por motivos humanitarios, a pesar de que seguían bloqueando las rutas de ayuda hacia Tigray¹⁷. Frustrado, y ante un desastre humanitario y militar, el Gobierno decidió retirarse en los últimos días de junio de 2021.

El Gobierno federal informó en un comunicado que este «alto el fuego» unilateral permanecería hasta que terminara la temporada agrícola, que dura de mayo a septiembre¹⁸.

El TPLF desestimó rápidamente este alto el fuego y lanzó una nueva ofensiva tras las elecciones presidenciales (julio de 2021) en las que Abiy obtuvo una aplastante mayoría. Los objetivos de esta ofensiva serían:

- Poner fin a las restricciones para la llegada de la ayuda humanitaria a la región.
- Recuperar todo el territorio perdido en la primera fase de la guerra, incluidas las tierras en disputa del oeste de Tigray, un área fértil de cultivo de sésamo que limita con Sudán y ahora está bajo control de la región de Amhara.

Segunda fase (JUN. 2021 – Actualidad¹⁹)

El verano del 2021 supuso un «salto cualitativo» en el desarrollo del conflicto, en la medida que la guerra se hizo más extensiva y más compleja²⁰. La resistencia en Tigray fue capaz de reclutar en masa y ganar apoyo entre los *tigrinos*, en gran parte debido a la repulsa generada por las atrocidades contra civiles llevadas a cabo por las fuerzas etíopes y eritreas²¹.

En junio, las fuerzas de Tigray expulsaron a soldados etíopes y eritreos de las partes centrales de Tigray, recuperando la mayor parte de la región. Sin embargo, no lograron

¹⁷ Council on Foreign Relations (CFR). «Conflict in Ethiopia». Global Conflict Tracker. 14 de octubre de 2021.

¹⁸ PARAVICINI Giulia, HOURE Katharine y ENDESHAW Dawit. «Tigray's former rulers back in Mekelle, Ethiopian government declares ceasefire». Reuters. 29 de junio de 2021.

¹⁹ NB: Este documento se cerró el 2 de noviembre de 2021. Se trata de un conflicto activo y puede haber evolucionado, en un sentido o en otro, en el momento de su lectura o consulta.

²⁰ MARTÍNEZ LÓPEZ, María. «El conflicto en Tigray ya ha incendiado toda Etiopía». Alfa & Omega. 22 de septiembre de 2021.

²¹ International Crisis Group. «Ethiopia's Civil War: Cutting a Deal to Stop the Bloodshed» BRIEFING / AFRICA. 26 de octubre de 2021.

avanzar hacia el oeste, donde un número significativo de tropas eritreas y etíopes fuertemente armadas respaldaban a los paramilitares y milicias de la región de Amhara. El 22 de junio, la Fuerza Aérea etíope realizó un ataque aéreo en un mercado de la ciudad de Togoga (20 km al oeste de Mekelle) que causó la muerte de, al menos, 64 civiles, resultando heridos otros 184²².

El 23 de julio, el TPLF respondió adentrándose en las regiones vecinas de Amhara (al sur) y Afar (al este) (Figura 7.4.), desplazando a más de 54 000 personas; Afar alberga la carretera principal y el ferrocarril que une Addis Abeba con el puerto de la vecina Yibuti.



Figura 4. Mapa de Situación (AGO-2021). Fuente. Elaboración propia sobre datos de PolGeoNow.

Simultáneamente, las autoridades federales y regionales también luchaban por contener pequeñas insurgencias en Oromia, Benshangul/Gumuz y la Región de Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur (SNNPR²³). También había estallado la violencia en áreas del territorio en disputa entre los estados regionales de Afar y Somali, así como en áreas que rodean la ciudad de Ataye de la «Zona Especial Oromo» en la región de Amhara. Cientos de personas han muerto y miles han sido desplazadas por estos

²² HOURELD Katharine. «Medical official: air strike kills at least 43 in Ethiopia's Tigray». Reuters. 23 de junio de 2021.

²³ SNNPR: Southern Nations, Nationalities, and Peoples' Region.

conflictos internos, ensombrecidos en gran medida por la muy publicitada guerra de Tigray.

La capacidad del Gobierno federal para abordar estos problemas reside en la capacidad que le reste a la Fuerza de Defensa Nacional de Etiopía (ENDF). El alcance de los daños sufridos por los ejércitos etíope y eritreo en Tigray es difícil de estimar, ya que las tropas fueron evacuadas rápidamente ante el avance del TPLF hacia Mekelle en los últimos días de junio. La prensa internacional informó que hasta 7 000 soldados del Ejército etíope estarían prisioneros²⁴, aunque esta información fue calificada como exagerada por fuentes gubernamentales. Si las fuerzas federales quedaran incapacitadas o les fallase el reclutamiento, el peso de la acción militar recaería en las milicias regionales, fuerzas étnicamente exclusivas y leales a los Gobiernos regionales, como es el caso del papel destacado que han desempeñado las milicias de Afar y Amhara para frenar los avances del TPLF en julio de 2021.

La alianza llevada a cabo en agosto entre las fuerzas de Tigray y los insurgentes antigubernamentales en la vecina región de Oromia aumentó la probabilidad de una guerra civil total. Además, si las fuerzas de Tigray comienzan a recibir suministros del vecino Sudán, las tensiones aumentarían entre Addis Abeba y Jartum, lo que posiblemente desencadenaría una guerra interestatal²⁵.

A finales de septiembre, solo un goteo de ayuda alimentaria llegaba a Tigray; la ONU acusó al Gobierno de un bloqueo *de facto*, que negó.

El 11 de octubre, las fuerzas federales lanzaron una ofensiva terrestre destinada a expulsar a las fuerzas *tigrinas* de las regiones vecinas de Amhara y Afar, incluyendo ataques aéreos.

A finales de octubre, las fuerzas del TPLF rodearon la ciudad de Dessie (en la región de Amhara, 260 km al NE de Addis Abeba) con 200 000 habitantes y una posición estratégica sobre la carretera que une Asmara (Eritrea) y Addis Abeba. Simultáneamente, Mekelle (400 km al N) sufría ataques aéreos que causaron 6 muertos y 20 heridos²⁶.

²⁴ WALS Declan. «Ethiopia Leader, Stung by World Condemnation, Denies Troops Were Defeated» *New York Times*. 2 de julio de 2021.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ RFI. «Ethiopie : les rebelles tigréens aux portes de la ville de Dessie en région Amhara ». 28 de octubre de 2021.

El 2 de noviembre, tras los últimos avances del TPLF sobre la vecina región de Amhara, el Gobierno central declaró el Estado de Emergencia a nivel nacional, que entre otras medidas, restringe la realización de protestas y prohíbe diseminar información o propaganda de apoyo de grupos considerados terroristas (como los rebeldes de Tigray). También se prohíbe portar armas de fuego excepto a las personas autorizadas por las fuerzas de seguridad²⁷.

Crisis humanitaria

El conflicto es la principal causa de la inseguridad alimentaria aguda que se sufre en Tigray y que ha provocado desplazamientos masivos de la población, pérdidas de empleos y destrucción generalizada de los medios de vida (acceso a mercados y semillas, etc.), así como la destrucción de infraestructuras críticas (carreteras, puentes, tendido eléctrico, etc.).

El 10 de junio de 2021, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO²⁸), el Programa Mundial de Alimentos (WFP²⁹) y el Fondo de la ONU para la Infancia (UNICEF³⁰) alertaron del riesgo inminente de hambruna en Tigray. Según sus datos más recientes, unas 350 000 personas afrontaban ya condiciones catastróficas, la cifra más alta de individuos en ese nivel de gravedad registrada en un solo país desde 2011, cuando 250 000 somalíes perdieron la vida. También la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA³¹) informaba de que más del 90 % de la población *tigrina* necesitaba ayuda alimentaria de emergencia. Además, cerca del 60 % de la población padece altos niveles de inseguridad alimentaria aguda, tanto en Tigray como en las regiones vecinas de Amhara y Afar. De ese colectivo, 2 millones de personas se encuentran en un nivel de emergencia tan grave que caerán en la hambruna si no se toman medidas inmediatas. Estos organismos prevén que la

²⁷ Agencia EFE. «Etiopía declara el estado de emergencia nacional por la guerra de Tigray». 2 de noviembre de 2021.

²⁸ FAO: Food and Agriculture Organization.

²⁹ WFP: World Food Programme.

³⁰ UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund.

³¹ OCHA: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

gravedad de la inseguridad alimentaria se incrementa a finales de 2021, sobre todo en Tigray³².

A este panorama sombrío habría que sumar el peligro de que el conflicto se intensifique y obstaculice, aún más, la llegada de la asistencia humanitaria, como viene ocurriendo desde agosto de 2021, cuando solo se permitía la entrada de un 10 % de los camiones con la ayuda necesaria. En otoño, se lograron algunos avances con el anuncio del establecimiento de un sistema de notificaciones que sustituye al sistema de solicitud de autorizaciones para los trabajadores humanitarios que deseen visitar la región³³.

El suministro comercial sigue bloqueado, lo que provoca una grave escasez de productos básicos esenciales en los mercados privados y una subida de los precios (p. ej.: el precio del aceite vegetal se ha multiplicado por cinco) lo que hace imposible que las personas puedan cubrir las necesidades básicas diarias.

Los bajos rendimientos agrícolas previstos están deteriorando aún más esta situación. Solo se ha cultivado la cuarta parte de las tierras, ya que la mayoría de los agricultores tenían una ventana estrecha para la temporada de siembra (de mayo a septiembre). En 2021, solo se ha dispuesto de entre un 25 % a un 50 % de la producción de cereales, ya que la temporada de siembra agrícola se perdió en muchas partes de Tigray³⁴.

Además, se notificaron plagas de langostas del desierto en partes de Afar, áreas adyacentes del sureste de Tigray y las regiones orientales de Amhara. La respuesta a estas plagas es limitada, debido tanto a la falta de recursos para combatirlas – combustible, plaguicidas, etc. – como a la falta de información sobre la evolución de estas en las regiones vecinas³⁵.

Mientras tanto, la propagación del conflicto a las regiones vecinas sigue afectando a los civiles con una mayor inseguridad alimentaria, un aumento de los desplazamientos y la interrupción de los medios de vida. Se estima que 1,7 millones de personas se enfrentan a la inseguridad alimentaria en las regiones vecinas de Afar y Amhara.

³² ONU Ayuda Humanitaria. «El riesgo de hambruna es inminente en la región de Tigray, en Etiopía, alertan agencias de la ONU». *Noticias ONU*. 10 de junio de 2021.

³³ « Réponse du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères » publiée dans le Journaux Officiel du Sénat du 25/03/2021 - page 2009.

³⁴ OCHA. «Ethiopia Situation Report Last updated: 1 Nov 2021».

³⁵ Food and Agriculture Organization (FAO). «Desert Locust situation update 14 October 2021». Disponible en: <https://www.fao.org/ag/locusts/en/info/info/index.html>.

El 27 de junio de 2021, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) hacía pública su extrema preocupación por el destino de 24 000 refugiados eritreos, actualmente atrapados en los campamentos de Mai Aini y Adi Harush en el área de Mai Tsebri (Sur de Tigray. Ver Figura 7. 4), mientras los combates entre grupos armados se intensifican dentro y alrededor de dichos campos, impidiendo la llegada de la asistencia humanitaria³⁶.

Más de 2,1 millones de personas se han visto desplazadas durante el conflicto en las regiones de Tigray, Afar y Amhara³⁷. Por otro lado, no hay que olvidar que 48 000 refugiados etíopes viven en los campamentos de Um Rakuba y Tunaydbah, en el este de Sudán, a unos 70 km de la frontera etíope³⁸.

Violaciones graves del Derecho internacional: posibles crímenes de guerra y de lesa humanidad

Este conflicto también ha generado graves violaciones de los derechos humanos, como lo demuestran los informes de la Comisión de Derechos Humanos de Etiopía y los de varias ONG internacionales.

Una semana después de que Amnistía Internacional y la CNN publicaran sendos informes sobre masacres cometidas presuntamente por tropas eritreas en Axum y Maryam Dengelat, el 4 de marzo de 2021, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (OHCHR³⁹) decidía abrir una investigación dirigida por la ONU sobre «las informaciones, continuas y creíbles, en relación con graves violaciones del derecho internacional en Tigray»⁴⁰.

El 14 de abril de 2021, la relatora especial de la ONU sobre violencia sexual en conflictos armados alertaba en el Consejo de Seguridad de que la violencia sexual a la que son

³⁶ WAMBUI Mary. «Gen Kibochi - Why Kenya Is Tense Over Ethiopia War». *AllAfrica*. 29 de julio de 2021.

³⁷ International Organization for Migration (IOM). «IOM Relocates Over 17,000 People Uprooted by Conflict in Northern Ethiopia to New Shelter». *News-Global*. 17 de septiembre de 2021.

³⁸ WACHIAYA Catherine. «Grandi calls for peace in Ethiopia, stresses 'there is no military solution'». *UNHCR News and Stories*. 25 de Agosto de 2021.

³⁹ OHCHR: Office of the High Commissioner for Human Rights.

⁴⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). «Ethiopia: Persistent, credible reports of grave violations in Tigray underscore urgent need for human rights access – Bachelet». *DisplayNews*. 4 de marzo de 2021.

sometidas mujeres y niñas en Tigray había llegado a «un nivel de crueldad imposible de comprender»⁴¹.

El 10 de agosto de 2021, Amnistía Internacional presentaba un nuevo informe, en el que su secretaria general afirmaba: «Está claro que la violación y la violencia sexual se han utilizado como arma de guerra para infligir un daño físico y psicológico persistente a las mujeres y las niñas en Tigray. Cientos de ellas han sido sometidas a un trato brutal con el objetivo de degradarlas y deshumanizarlas». El informe concluye que muchos supervivientes señalaron a las fuerzas eritreas como únicos autores de violación⁴².

Tanto el TPLF como las fuerzas regionales de Amhara han estado implicadas en masacres de civiles durante el conflicto, incluso en Mai Kadra (noroeste del país, junto a la frontera con Sudán), donde una investigación encontró que al menos 600 personas de etnia *amhara* fueron asesinadas en noviembre de 2020. Las fuerzas de la región de Amhara también han sido acusadas de expulsiones forzadas de personas de etnia *tigrina*, un acto que las autoridades estadounidenses afirman que equivale a una limpieza étnica. El TPLF ha insistido en la retirada de todas las fuerzas *amharas* de Tigray y en el regreso al *statu quo*, una condición que es poco probable que acepte el estado regional de Amhara.

Se culpa a todas las partes en el conflicto, pero las peores atrocidades parecen haber sido cometidas por las fuerzas eritreas, cuyo papel en este conflicto parece ser particularmente desestabilizador.

La OHCHR admite que, tras el análisis preliminar de la información recibida, hay claros indicios de graves violaciones del Derecho internacional, que posiblemente sean equivalentes a crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Y que pueden haber sido cometidas por múltiples actores del conflicto, entre ellos: las Fuerzas de Defensa Nacional de Etiopía (ENDF), el Frente de Liberación Popular de Tigray (TPLF), las Fuerzas de Defensa de Eritrea (EDF) y las Fuerzas Regionales de Amhara y las milicias afines, entre otras⁴³.

⁴¹ Europa Press. «La ONU alerta de que la violencia sexual en Tigray llega a un nivel de crueldad imposible de comprender». Internacional. 15 de abril de 2021.

⁴² Amnesty International. «Ethiopia: Troops and militia rape, abduct women and girls in Tigray conflict – new report». News. 10 de agosto de 2021.

⁴³ Office of the High Commissioner for Human Rights. «Ethiopia: Persistent, credible reports of grave violations in Tigray underscore urgent need for human rights access – Bachelet» *Display News*. Ginebra. 4 de marzo de 2021.

A punto de cumplirse el año desde el comienzo de la guerra, se cuentan innumerables historias de asesinatos, violaciones colectivas y destrucción sin sentido de la propiedad por parte de todos los beligerantes en Tigray, y en las regiones donde la guerra se ha extendido (Amhara y Afar), que han sido confirmadas por una investigación independiente. Sin embargo, para gran consternación de la comunidad internacional, ni una sola de las partes ha reconocido las conclusiones de dicha investigación, ni se han adherido a un proceso transparente de rendición de cuentas. Más bien todas las partes han optado por apuntarse a teorías conspiranoicas⁴⁴.

Papel de los actores internos

El conflicto militar en el norte de Etiopía presenta una complejidad intrínseca manifiesta dada la presencia de múltiples actores con intereses contrapuestos, atizados por el factor étnico, el reclamo de autonomía política y la demanda histórica de territorios por parte de diferentes grupos étnicos, es decir, por la propiedad de la tierra⁴⁵.

- *Fuerzas de Defensa de Eritrea (EDF)*⁴⁶. La participación de las EDF en el conflicto constituye uno de los aspectos más sensibles del mismo, puesto que significó la internacionalización del conflicto, ya que la intromisión de tropas extranjeras en un conflicto armado de índole interno implica la violación de la soberanía etíope; por otro lado, existe la posibilidad de que dichas fuerzas se estacionen en territorio etíope hasta eliminar al TPLF, enemigo declarado del régimen del presidente eritreo Afewerki desde la década de los noventa.

No hubo un reconocimiento oficial de la presencia de las EDF en el conflicto hasta el 23 de marzo de 2021, cuando el primer ministro etíope anunció que las tropas eritreas se retirarían «con efecto inmediato». Desde el principio, las acciones militares de las EDF fueron denunciadas por los organismos de derechos humanos, y por el TPLF. Dichas acusaciones estuvieron sistemáticamente negadas por el Gobierno etíope y por el

⁴⁴ EGA Eskinder. «Tigray: One thing the warring parties and outside powers must unite on». *African Arguments*. 25 de octubre de 2021.

⁴⁵ MOLFINO, Santiago. «La reconciliación entre Etiopía y Eritrea (2018): acercamiento y posibilidades en el Cuerno de África». Universidad Nacional de Rosario. Escuela de Relaciones Internacionales-Tesinas. 24 de noviembre de 2020. Disponible en <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/19464>.

⁴⁶ EDF: Eritrean Defense Forces.

presidente eritreo Afewerki, este último a través de una carta enviada al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en abril del 2021⁴⁷.

El 23 de agosto de 2021, Estados Unidos señalaba al jefe de Estado Mayor de las EDF por su conexión con los graves abusos contra los derechos humanos cometidos durante el conflicto en curso en Etiopía⁴⁸.

- *Las Fuerzas Regionales de Amhara y sus milicias afines*. Amhara es una región situada al sur de Tigray. Las comunidades *tigrina* y *amhara* están enfrentadas históricamente por la reclamación de dos territorios (Gichew y Gobe), que Amhara considera que fueron anexados unilateralmente por el TPLF a principios de los noventa.

Inicialmente, estas milicias operaron de manera conjunta con las tropas federales, pero posteriormente ocuparon *de facto* dichos territorios y fueron acusadas de ejercer una «limpieza étnica» en Tigray occidental, expulsando a miles de habitantes de dicha zona hacia la frontera con Sudán.

- *El Frente de Liberación Oromo (OLF⁴⁹)*. Esta organización independentista etíope lucha por la autodeterminación del pueblo *oromo* y su célula armada, el Ejército de Liberación Oromo (OLA⁵⁰), ha sido denunciado por los dirigentes de Amhara de haber librado una «guerra relámpago» en los últimos meses caracterizada por «masacres de civiles y destrucción masiva» en territorio *amhara*. Este grupo armado reclama, de manera intransigente, una reforma de la Constitución vigente a través de un referéndum para la autodeterminación de las minorías étnicas regionales.
- *Fuerzas de Defensa Nacional de Etiopía (ENDF)*. Cuenta con unos 138 000 efectivos⁵¹ que han adquirido formación y experiencia a través de

⁴⁷ BOYLE Jon y ELGOOD Giles. «Ethiopian PM confirms Eritrean troops entered Tigray during conflict». Reuters. 23 de marzo de 2021.

⁴⁸ US Department of State. «Sanctioning Eritrean Military Leader in Connection with Human Rights Abuse in Ethiopia». Press Statement. 23 de agosto de 2021.

⁴⁹ OLF: Oromo Liberation Front.

⁵⁰ OLA: Oromo Liberation Army.

⁵¹ Ethiopian National Defense Forces (ENDF): 7000 efectivos desplegados en misiones de la Unión Africana y Naciones Unidas. Military Balance 2021.

despliegues internacionales de mantenimiento de la paz. Etiopía es el cuarto país contribuyente de efectivos a las misiones de paz de la ONU y la Unión Africana⁵².

Papel de los actores externos

Eritrea

Eritrea tiene un historial de malas relaciones con el TPLF, con sus propias cuentas que saldar. Además, su presidente, Isaías Afwerki, es un aliado del primer ministro etíope Abiy Ahmed.

Tras doce años de guerra (1998-2000) entre los dos países, no cabe duda de que los *tigrinos* desean vengarse de Eritrea. Sobre todo porque Eritrea, aliada de Addis Abeba, facilitó el paso de tropas y armas para atacar Tigray.

Aunque inicialmente lo negaron, las Fuerzas de Defensa de Eritrea (EDF) han estado involucradas desde el principio en operaciones de apoyo a las Fuerzas de Defensa Nacional de Etiopía (ENDF) y de las fuerzas especiales de la región de Amhara.

La finalidad de estos apoyos podría ser:

- Deshacerse del TPLF. Un enemigo tradicional desde la década de 1990, durante la cual constituyó la principal amenaza para el régimen de Eritrea, mientras el TPLF ostentaba el poder en Addis Abeba.
- Recuperar territorios eritreos. Estos fueron ocupados militarmente en la guerra de 1998, principalmente el Triángulo de Badme (Ver Figura 2).
- Evacuación de los campos de refugiados eritreos en Tigray. Estos albergan principalmente a miembros de la oposición eritrea y estaban siendo utilizados por el TPLF para avivar las tensiones dentro de Eritrea, y a quienes el Gobierno regional de Tigray se negó a evacuar a pesar de la decisión del Gobierno federal de cerrar algunos de estos campamentos en mayo de 2020.
- Reactivación de los planes de integración económica con Etiopía. Estos planes chocaban con las políticas del Gobierno regional de Tigray, contrario a esta integración.

⁵² UNAMID (808 efectivos) en Sudán, UNISFA (3663 efectivos) en Abyei (Sudán del Sur). UNMISS (2130 efectivos) en Sudán del Sur y la misión de la Unión Africana AMISOM (4000 efectivos) en Somalia. 10 601 en total. <https://peacekeeping.un.org/es/troop-and-police-contributors>.

- La participación de Eritrea en el conflicto ha tenido también repercusiones negativas:
- Exponer su territorio a los múltiples ataques con cohetes por parte del TPLF. Principalmente dirigidos a la capital Asmara y la ciudad de Assab en el mar Rojo.
- Ser corresponsable ante la comunidad internacional de la profunda crisis humanitaria.
- Proporcionar argumentos a la oposición eritrea en el extranjero. Esta lanzó una nueva campaña de propaganda contra el régimen de Isaías Afwerki, centrada en las violaciones cometidas por las fuerzas eritreas contra la población *tigrina* y los refugiados eritreos⁵³.

Sudán

Desde el inicio del conflicto, Sudán ha adoptado una posición solidaria con Abiy Ahmed en el marco del gran acercamiento entre Sudán y Etiopía tras el cambio político en ambos países en 2018 y 2019, además de intentar contener la crisis en Tigray lo antes posible para evitar que esta se transformara en una fuente de continuas tensiones en la región.

Sudán se ha visto afectado por:

- La gran afluencia de refugiados (unos 50 000), que ha obligado a reabrir los campamentos de Um Rakuba y Tunaydbah (en el este de Sudán), establecidos durante los años de hambruna y guerra civil en Etiopía en la década de 1980.
- Las posibles repercusiones negativas en los estados del este de Sudán. Están sufriendo frecuentes enfrentamientos civiles y que pueden verse agravados por el parentesco entre los *tigrinos* etíopes y los del este de Sudán.
- El incremento de las divisiones internas entre los socios gobernantes de Sudán. El primer ministro etíope Abiy Ahmed respondió positivamente a la comunicación

⁵³ Emirates Policy Center (EPC). «Positions of External Actors vis-à-vis the Conflict in Tigray Region: Limitations and Interests». 24 de junio de 2021 Consultado el 15 de octubre de 2021. Disponible en: <https://epc.ae/topic/positions-of-external-actors-vis-a-vis-the-conflict-in-tigray-region-limitations-and-interests>

con los líderes militares sudaneses, mientras que no atendió a las iniciativas de mediación del primer ministro sudanés Abdalla Hamdok⁵⁴.

Yibuti

Yibuti mostró un claro apoyo a la operación policial en la región de Tigray, siendo el primer país de la región en felicitar al Gobierno federal por el éxito inicial de la misma.

Yibuti tiene múltiples intereses que se materializarían adoptando una posición de apoyo al Gobierno federal en Etiopía:

- Asegurar que el contagio de la rebelión armada no se transmita a la región de Afar (E de Etiopía), colindante con Tigray, dado el solapamiento poblacional entre los dos países y la presencia de un gran componente *afarí* dentro de Yibuti que ya había intentado rebelarse previamente.
- Beneficiarse de las crecientes relaciones con el Gobierno de Abiy Ahmed en el ámbito de la transferencia del comercio etíope entrante y saliente a través de los puertos de Yibuti, que lo convierte en uno de los mayores interesados en restaurar cuanto antes la estabilidad y el desarrollo en Etiopía.
- El retorno positivo de las políticas regionales de Abiy Ahmed, que han calmado relativamente la creciente tensión entre Yibuti y Eritrea a la luz de la disputa fronteriza entre los dos países por la zona costera de Ras Doumeira (Ver Figura 7.2)⁵⁵.

Somalia

En diciembre de 2006, las fuerzas etíopes facilitaron la implantación del Gobierno Federal de Transición de Somalia en Mogadiscio, tras derrotar a la Unión de Tribunales Islámicos (UCI⁵⁶). Desde entonces, Etiopía viene ayudando a las fuerzas del Gobierno somalí a contener y disolver a Al-Shabab, el principal oponente del Gobierno federal somalí y el grupo extremista más violento y notorio de la región.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ UCI: Islamic Courts Union.

En 2014, las fuerzas etíopes se unieron oficialmente a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM⁵⁷). Posteriormente, las tropas etíopes de la AMISOM han ayudado eficazmente a las fuerzas del Gobierno somalí a recuperar ciudades y pueblos claves.

Desde el comienzo del conflicto, el Gobierno somalí se ha comprometido a apoyar la aplicación de la ley en esa región. Sus motivos podrían ser:

- El continuo apoyo de Etiopía en la lucha contra el Movimiento Al-Shabab Al-Mujahideen.
- La creciente necesidad somalí del apoyo etíope en la lucha contra el terrorismo, una vez que se retiren las fuerzas estadounidenses y la posibilidad de que finalice el mandato de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM).
- La adopción de una visión política idéntica por parte de los Gobiernos de Mogadiscio y Addis Abeba basada en el esfuerzo por poner fin a la implementación del «modelo etnofederal» aplicado en los dos países, que otorga a los Gobiernos regionales amplios poderes a expensas del Gobierno central, incluyendo la formación de milicias.
- El papel activo de Etiopía en la construcción de una nueva alianza regional que incluiría a Somalia y Eritrea, en la que el Gobierno de Mogadiscio confía fortalecer su posición regional para contrarrestar los efectos negativos de su creciente disputa con Kenia⁵⁸.

Kenia

Su postura es de apoyo al Gobierno federal etíope, debido principalmente a lo distante del conflicto y a la ausencia de manifestaciones de apoyo por parte de grupos étnicos keniatas. A través de este apoyo, Kenia buscaría:

- Mantener la seguridad interna del país, especialmente a la luz de las tensiones en la región etíope de Oromia, fronteriza con Kenia.
- La confianza en el destacado papel de Etiopía en la lucha contra Al-Shabab, dado que las fuerzas etíopes constituyen la mayor proporción de las fuerzas africanas

⁵⁷ AMISOM: African Union Mission to Somalia.

⁵⁸ Emirates Policy Center (EPC). «Positions of External Actors vis-à-vis the Conflict in Tigray Region: Limitations and Interests». 24 de enero de 2021.

ubicadas en la región de Gedo (SO de Somalia) donde se cruzan las fronteras de Somalia, Etiopía y Kenia.

- Acelerar la integración económica a través de una serie de proyectos que conectarían a Etiopía con Kenia a través de una red de carreteras y ferrocarriles, en la que Kenia confía para maximizar sus beneficios económicos⁵⁹.

Sudán del Sur

En general, Sudán del Sur desea establecer relaciones estrechas con Etiopía como resultado del papel activo de esta última en el mantenimiento de la estabilidad regional y en el impulso de proyectos de integración y desarrollo que pueden beneficiarle. Sin embargo, el conflicto de Tigray ha generado cierta presión sobre Sudán del Sur debido a:

- Retirada de algunos efectivos de las fuerzas etíopes participantes en la Fuerza de Seguridad Provisional de las Naciones Unidas para Abyei (UNIFSA) ⁶⁰en la frontera entre Sudán y Sudán del Sur.
- Aumento de la sensibilidad en las relaciones exteriores de Sudán del Sur, como se reflejó en la crisis que siguió a la visita del presidente egipcio a Juba, vinculada por medios de comunicación etíopes al conflicto de Tigray, lo que fue negado categóricamente por Sudán del Sur.

Egipto

Oficialmente, la política exterior egipcia no se ha involucrado en el conflicto de Tigray, debido a la compleja relación entre ambos países como consecuencia de la Presa del Renacimiento, proyecto lanzado por el TPLF cuando llegó el poder.

La ampliación en tiempo y espacio del conflicto de Tigray plantea amenazas para la seguridad egipcia, tanto en lo que respecta a la corriente de refugiados que se dirigirían hacia el norte, como en la creación de un entorno favorable para la creciente actividad

⁵⁹ WAMBUI Mary. «East Africa: Gen Kibochi - Why Kenya Is Tense Over Ethiopia War». *AllAfrica Stories*. 29 de julio de 2021.

⁶⁰ UNISFA: *United Nations Interim Security Force for Abyei* <https://peacekeeping.un.org/es/mission/unisfa>.

de Al-Shabab en el Cuerno de África, en un periodo en el que Egipto pretende fortalecer sus relaciones con los demás países de la cuenca del Nilo.

China

Durante décadas, China ha sido –y es– el principal socio económico de Etiopía. Sus intereses económicos se han visto directamente afectados por el conflicto en Tigray. Es en Tigray donde se encuentra la zona industrial china en Etiopía y, a modo de ejemplo, la empresa China Gezhouba Group Corporation (CGGC) ha retirado a sus trabajadores e inversiones de un proyecto para abastecer de agua a la capital de Tigray, por un importe de 270 millones de dólares.

Los intereses chinos serían:

- Preservar la participación china en la economía etíope, que representa casi el 60 % del total de la inversión extranjera en Etiopía, y brindar la oportunidad de aumentarla en el futuro.
- La importancia de mantener la buena relación con el Gobierno de Addis Abeba a la luz del papel central de Etiopía en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI⁶¹), pues China busca vincular a Etiopía más estrechamente con otros socios, como Yibuti y Kenia, a través de varios proyectos de carreteras y transporte.
- El deseo de contener el conflicto en la región de Tigray en un ámbito más limitado y evitar su expansión a los países vecinos y evitando que pueda repercutir en la estabilidad de sus aliados en la región, especialmente el régimen de Ismail Omar Guelleh en Yibuti, que proporcionó a China la oportunidad de establecer su primera base militar en el exterior⁶².

Emiratos Árabes Unidos (EAU)

Las relaciones que unen a Emiratos Árabes Unidos con Etiopía son muy estrechas desde que Abiy Ahmed llegó al poder. Varios serían sus motivos para apoyar la estabilidad de Etiopía:

⁶¹ BRI: Belt and Road Initiative.

⁶² BODETTI Austin. «What Ethiopia's Ethnic Unrest Means for China: China's massive investments in Ethiopia give it a lot to lose amid renewed sectarian violence», *The Diplomat*. 10 de diciembre de 2020.

- Su participación en la pacificación del Cuerno de África favoreciendo, junto con Arabia Saudita, el acuerdo de reconciliación entre Etiopía y Eritrea⁶³, y el fortalecimiento de la cooperación a nivel estratégico entre las tres partes.
- Las grandes inversiones en múltiples sectores, tanto en Etiopía como en la mayoría de sus países vecinos, que pueden verse amenazadas en caso de inestabilidad regional.

Estados Unidos

Etiopía es su aliado tradicional en el Cuerno de África y sus relaciones han pasado de ser muy buenas a deteriorarse, a consecuencia de la posición del presidente Trump en el contencioso entre Egipto, Sudán y Etiopía por la construcción de la gran presa en el Nilo Azul. Se espera que las relaciones mejoren en bien de la estabilidad regional y de la propia Etiopía, pues la Administración Biden ha cambiado el enfoque, llegando a subrayar la importancia de la salida de las fuerzas eritreas de la región de Tigray.

La posición de Estados Unidos ante este conflicto se ha caracterizado por:

- Adoptar una posición de apoyo al Gobierno federal en la aplicación de la ley, responsabilizando con ello al TPLF por el estallido del conflicto.
- Escasez de declaraciones, que se limitaron a algunos tuits de varios funcionarios, en particular el exsecretario de Estado Mike Pompeo.
- Presencia de unas «líneas rojas» bien definidas que no quería que ninguna de las partes del conflicto cruzara. Como, por ejemplo, que este no se internacionalizara, pues pasaría de ser una operación de seguridad interna a un conflicto regional. Esto se reflejó en las severas críticas al TPLF tras el bombardeo con cohetes de Asmara (Eritrea) y en la exigencia de que las fuerzas eritreas se retiraran por completo de Tigray tras el anuncio del fin de las operaciones militares.

⁶³ El conflicto armado entre Eritrea y Etiopía, que duró desde mayo de 1998, hasta junio de 2000, tiene su origen en las disputas fronterizas entre ambos países, con epicentro en la localidad de Badme, cuyo estatus sigue sin resolverse.

Esta posición estaría basada en:

- El deseo de no perder a su aliado tradicional en el Cuerno de África, región que se está volviendo cada vez más importante debido a la retirada de Estados Unidos de Somalia.
- El aumento de la actividad del Ejército chino, con base en Yibuti, y el anuncio del establecimiento de una base rusa en Port Sudan.
- Un éxito militar del presidente Aby le permitiría consolidarse y, así, poder tomar decisiones difíciles a la hora de privatizar empresas estatales, considerando que EE. UU. ha destinado 5000 millones de dólares para inversiones en los sectores estratégicos a privatizar en Etiopía hasta 2022, como parte de la Iniciativa Prosper Africa.
- Evitar el éxito del modelo de insurgencia que representa el TPLF, que podría extenderse a Somalia, y también a Sudán, que se ha convertido en un elemento importante en la política estadounidense desde la caída de Bashir.

Naciones Unidas

El 2 de julio de 2021, el Consejo de Seguridad de la ONU (a propuesta de Estados Unidos, Irlanda y Reino Unido) celebraba su primera reunión pública sobre la crisis en la región etíope de Tigray, donde las organizaciones humanitarias han denunciado el bloqueo a la entrada de ayuda a pesar del alto el fuego unilateral anunciado por el Gobierno.

Este retraso en abordar la cuestión se debe a que algunos Estados miembros son reticentes a que este conflicto sea abordado en el Consejo, al considerar que se trata de un asunto doméstico y no de una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Esa división ha hecho que el Consejo de Seguridad se mantuviera en un perfil bajo durante la primera fase del conflicto⁶⁴.

⁶⁴ EFE. «El Consejo de Seguridad de la ONU abordará hoy la situación en Tigray». *Swissinfo*. 2 de julio de 2021.

Unión Africana (UA)

Su presidente, Cyril Ramaphosa, nombró a los expresidentes Joaquim Chissano de Mozambique, Ellen Johnson Sirleaf de Liberia y Kgalema Motlanthe de Sudáfrica como enviados especiales para buscar un alto el fuego e iniciar conversaciones de mediación. Desafortunadamente, el Gobierno etíope rechazó el esfuerzo de la UA, confiando en que sus fuerzas que marchaban hacia Mekelle derrotarían a las fuerzas de Tigray.

Desde noviembre de 2020, no hubo ni enviado especial ni propuesta alguna de paz. Esto contrasta con los esfuerzos de Estados Unidos y la Unión Europea, que consignaron una serie de enviados para negociar el cese de hostilidades.

Existen al menos tres razones que podrían explicar el porqué de la renuncia de la UA a resolver el que puede considerarse el conflicto más destructivo de África en la actualidad:

- *El peso de la historia.* Etiopía no solo fue miembro fundador, sino que es el corazón de la organización y tiene un lugar especial en la UA. Un ejemplo es la declaración oficial sobre este conflicto del presidente de la Comisión de la Unión Africana, Moussa Faki Mahamat, favoreciendo la posición del Gobierno etíope.
- *La maldición de la geografía.* La UA, después de cincuenta y ocho años de estancia en Addis Abeba, es el foco de las actividades diplomáticas de la ciudad. La organización tiene una relación especial con el Gobierno etíope. Esta proximidad física es la principal limitación a su capacidad para influir en su anfitrión. El resultado es que la guerra en Tigray recibe un tratamiento silencioso.
- *La ausencia de las instituciones.* Los esfuerzos diplomáticos de EE. UU. y la UE pueden explicarse en parte por las presiones provenientes de las instituciones de derechos humanos y los medios de comunicación. Amnistía Internacional, Human Rights Watch, CNN, AFP y otros, han venido informando de violaciones colectivas, ejecuciones extrajudiciales, destrucción de propiedades y delitos similares cometidos durante los ocho meses de enfrentamientos en Tigray.

Pero no existen instituciones africanas de derechos humanos o medios de comunicación que puedan iniciar investigaciones similares y utilizar sus hallazgos para presionar a sus Gobiernos para que impulsen un alto el fuego o conversaciones de paz⁶⁵.

⁶⁵ HAILU Fasil. «The African Union must intervene to stop the war in Ethiopia». *Ethiopia Insight* .25 de julio de 2021.

Turquía

Turquía se presenta como un actor importante en las interacciones del Cuerno de África⁶⁶. En esa línea, propuso (AGO. 2021) liderar una mediación para solucionar las diferencias de delimitación de fronteras entre Sudán y Etiopía, problema que se agravó tras la crisis de Tigray. La propuesta fue aceptada por Sudán⁶⁷.

Su actitud en este conflicto es la de comprensión ante las decisiones tomadas por Etiopía para mantener el orden público. Esta posición podría estar justificada por:

- Preservar las crecientes relaciones económicas. En 2019, las exportaciones turcas a Etiopía se elevaron a los 380 millones de dólares (el 95 % del intercambio comercial) con 2000 millones de dólares en inversiones, a través de más de 200 empresas turcas.
- La gran importancia de la coordinación con Etiopía en la gestión de las principales cuestiones económicas y de seguridad relacionadas con la situación en Somalia⁶⁸.

Unión Europea

Sus esfuerzos en la región se han concentrado en la acción diplomática y en la ayuda humanitaria a los países de la zona afectados por este conflicto, destinando 63,2 millones de euros para Etiopía, 67,5 millones para Sudán y 17,9 millones para Kenia en 2020⁶⁹.

España

España sigue de cerca el conflicto en curso en Tigray, dado su fuerte impacto en la población civil y los riesgos que plantea para la cohesión de Etiopía y la estabilidad de la región. Al igual que sus socios internacionales y –en particular– la Unión Europea, quiere que Etiopía vuelva a ser un pivote de la estabilidad regional en el Cuerno de África y un modelo de coexistencia pacífica en el continente⁷⁰.

⁶⁶ Para saber más: SANCHEZ TAPIA, Felipe. «"Turcáfrica", poder virtuoso en acción». Documento de Análisis IEEE 29/2020. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA29_2020FELSAN_TurcAfrica.pdf.

⁶⁷ AMIN Mohammed. «Sudan accepts Turkey's mediation over border disputes with Ethiopia». Anadolu Agency. 19 de septiembre de 2021.

⁶⁸ Turkey Ministry of Foreign Affairs. «Relations between Turkey and Ethiopia. Foreign Policy. Regions».

⁶⁹ European Commission. *Press Release*. 19 de diciembre de 2020.

⁷⁰ La contribución de España a la misión EUTM-Somalia es de 15 militares.

Este conflicto estaba pasando desapercibido de la opinión pública española hasta que el 24 de junio de 2021 asesinaron a una cooperante española de Médicos Sin Fronteras en Abi Adi, una ciudad del centro de Tigray, a unos 90 kilómetros de la capital regional, Mekelle.

Conclusiones y perspectiva

A nivel regional

Dada su ubicación geográfica central en el Cuerno de África, el conflicto entre el Gobierno Federal de Etiopía y el TPLF tiene múltiples repercusiones que van más allá de las fronteras del Estado etíope para incluir a los países del Cuerno de África, y las potencias regionales e internacionales preocupadas por esta región de gran importancia estratégica en el escenario internacional.

- *El conflicto amenaza la estabilidad en la subregión.* No solo porque afectó a Eritrea y dio lugar a flujos de refugiados internos y transfronterizos, sino también porque existe la posibilidad de una reducción del apoyo militar etíope al Gobierno somalí. Etiopía ya retiró a unos 600 soldados de la frontera occidental de Somalia, aunque no estaban vinculados a la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), que Etiopía también apoya.
- *Fin de la inacción de la Unión Africana:* La UA debería intervenir cuanto antes, sería un grave error histórico si permite la autodestrucción/desintegración de su nación anfitriona. Para ello, debería resucitar la «iniciativa por la paz» de Cyril Ramaphosa y volver a nombrar a los Enviados Especiales, e incluso desplegar una misión híbrida (con Naciones Unidas) de interposición y que facilitara la llegada de la ayuda humanitaria.
- *Fallo/Ausencia de los mecanismos de detección de crisis.* Los principales actores internacionales: la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA) no han podido mitigar, ni prevenir, la escalada de esta crisis, a pesar de contar con mecanismos institucionales diseñado para hacerlo.
- *Enfoque muy conservador por parte de los actores regionales e internacionales.* Estos han adoptado un perfil bajo, ya que los múltiples intereses internacionales en Etiopía han favorecido un enfoque discreto, esperando los resultados del conflicto en Tigray; esto permitió a las fuerzas armadas etíopes ganar tiempo

suficiente para su campaña militar contra la región de Tigray. En el caso de que los combates no se detengan en los próximos meses, la posibilidad de entregar alimentos a quienes los necesiten con urgencia antes de que sea demasiado tarde recaerá en la comunidad internacional. Esto no lo puede hacer Occidente solo, será necesaria la cooperación de China y Rusia.

Si finalmente este conflicto se intensifica y se alarga, las consecuencias para la región pueden ser desastrosas, pudiendo reproducirse nuevas confrontaciones en la vecina Eritrea y ejerciendo una gran presión demográfica y económica para Sudán, lo que deterioraría aún más las relaciones Jartum-Addis Abeba, pudiendo desencadenar un conflicto interestatal. Asimismo, las rutas comerciales y las bases militares de grandes potencias en el cuerno de África, como Estados Unidos, China o Francia, pueden verse afectadas.

Internamente

- *Internacionalización del conflicto.* Esto proporcionaría al TPLF un foro y una perspectiva para la mediación internacional que le permitiría sacar partido de las circunstancias.
- *Es de esperar un aumento de las «fuerzas centrífugas» en detrimento de las «centrípetas».* El conflicto supone un debilitamiento de Etiopía como Estado federal, pues cualquier concesión al Estado de Tigray podría ser reclamada por cualquiera de los otros 9 Estados regionales. Todo ello, a pesar de que la Constitución etíope de 1995 contempla un nivel de descentralización de competencias bastante alto.

Por último, no hay que descartar que el conflicto de Tigray ejerza un «efecto dominó» tanto en la estabilidad regional, debido a la preponderancia que Etiopía ejerce en el Cuerno de África; como internamente, pues no cabe la menor duda de que este conflicto va a determinar el futuro de Etiopía, pudiendo degenerar en una guerra civil total. En efecto, a pesar de las diferencias geográficas, históricas, culturales y políticas, se podría llegar a afirmar que, como opinan algunos autores⁷¹, Etiopía es una de las «Yugoslavias de África», dada su diversidad étnico-lingüística y religiosa.

⁷¹ SALUGA Juan Antonio. «Etiopía: la Yugoslavia de África». Nueva Tribuna.es. 23 de diciembre de 2020.

«No hay solución militar a este problema, la única forma de restaurar la paz en Etiopía es mediante negociaciones diplomáticas y conversaciones políticas»⁷²

Filippo Grandi

Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR)
Campamento de Um Rakuba (este de Sudán) 25 de agosto de 2021

Juan Alberto Mora Tebas*

Analista del IEEEE

ANEXO I

Etiopía: indicadores geopolíticos

Superficie (km²) ⁽¹⁾	1 221 900
Población (est. 2020) ⁽²⁾	114 964 000
Tasa de crecimiento (% anual de la población. 2015-2020) ⁽²⁾	2,62
Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacimientos) ⁽²⁾	46
Esperanza de vida ⁽²⁾	66
PIB (2020; millones dólares)	107 645
Tasa anual (% de crecimiento del PIB, 2020)	6,1
Renta per cápita (dólares) ⁽³⁾	623,1
Presupuesto de Defensa (Millones de dólares, 2020) ⁽⁵⁾	460
% PIB en Defensa (2019) ⁽⁵⁾	3,2

¹⁾ ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ World Bank.

⁽²⁾ Naciones Unidas. World Population Prospects: 2019 Revision.

⁽⁵⁾ SIPRI Military Expenditure Database.

FLORIAN BIEBER, Florian y TADESSE GOSHU, Wondemagegn. «Don't let Ethiopia be the next Yugoslavia». *Foreign Policy*, 15 de enero de 2019.

⁷² WACHIAYA, Catherine. «Grandi calls for peace in Ethiopia, stresses 'there is no military solution'». UN Refugee Agency News. 25 de agosto de 2021.

Cronología del conflicto

CONFLICTO DE TIGRAY: PRINCIPALES HITOS	
FECHA	DESCRIPCIÓN
2020	
JUN	Aplazamiento de elecciones generales y regionales debido a la COVID-19 , previstas para agosto. Las autoridades de Tigray contradicen al Gobierno y anuncian la celebración de elecciones en septiembre de 2020. El 24 de junio, la Comisión Electoral etíope anuncia que Tigray no tiene potestad para convocar elecciones.
9 SEP	Tigray celebra elecciones parlamentarias. El TPLF, partido gobernante, obtiene 189 de los 190 escaños.
4 NOV	Ataque del TPLF a 2 bases militares de las ENDF en Mekelle, capital de Tigray. El primer ministro Abiy ordena una ofensiva en respuesta a dicho ataque.
13 NOV	El TPLF ataca con cohetes los aeropuertos de Bahir Dar y Gondar (Etiopía) y, al día siguiente contra Asmara (capital de Eritrea). El TPLF, reconoce haber estado luchando contra tropas eritreas «en varios frentes».
22 NOV	El primer ministro Abiy lanza un ultimátum de 72 horas a las autoridades de Tigray para deponer las armas incondicionalmente antes de atacar la capital, Mekelle.
28 NOV	Las ENDF informan de la recuperación de Mekelle, y que la guerra había terminado. Sin embargo, los combates continuaron.
2021	
FEB	Amnistía Internacional acusa a soldados eritreos de asesinar a «cientos de civiles» en la ciudad santa de Axum (Tigray) en noviembre. Surgen más informes de atrocidades que acusan a las fuerzas eritreas.
10 MAR	Secretario de Estado de EE. UU. Blinken, insta a Eritrea a que se retire de la región y describe la violencia en el oeste de Tigray como «limpieza étnica». También pide que se ordene la retirada de las fuerzas especiales de la región de Amhara.
23 MAR	Tras meses de negarlo ambas partes, Abiy admite la presencia de las tropas eritreas en Tigray.
16 ABR	La embajadora de Eritrea ante la ONU remite una carta al Consejo de Seguridad informando de un acuerdo con Etiopía para la «retirada de las fuerzas eritreas».
21 JUN	Elecciones parlamentarias.
22 JUN	Ataque aéreo etíope en un mercado en la ciudad Togoga (25 km al este de Mekelle) causando 60 muertos y 40 heridos.
25 JUN	3 cooperantes de la sección española de la ONG Médicos Sin Fronteras mueren durante un ataque en Tigray.
28 JUN	Las Fuerzas de Defensa de Tigray (TDF) recuperan Mekelle, la capital <i>tigrina</i> . El Gobierno etíope anuncia un alto el fuego humanitario inmediato y unilateral tras casi 8 meses de enfrentamientos. Pero las hostilidades continúan.
2 JUL	El Consejo de Seguridad celebra la 1ª reunión pública para discutir la situación, a petición de Reino Unido, Irlanda y Estados Unidos.
26 AGO	El Consejo de Seguridad celebra la 2ª reunión pública para discutir la situación, a petición de Reino Unido, Estonia, Francia, Irlanda, Noruega y Estados Unidos.
4 SEP	Abiy Ahmed es reelegido como primer ministro, por 5 años.
17 SEP	El presidente Biden amenaza con sanciones a actores gubernamentales y del TPLF.
30 SEP	El Gobierno federal expulsa a miembros de OCHA, UNICEF y ACNUDH.
28 OCT	Nuevos bombardeos aéreos sobre Mekelle.
2 NOV	Tras los avances del TLPTF en la vecina región de Amhara, el Gobierno federal declara el Estado de Emergencia a nivel nacional .

26/2022

8 de abril de 2022

Francisco José Dacoba Cerviño

Guerra en Ucrania, un puñetazo sobre el tablero internacional

Guerra en Ucrania, un puñetazo sobre el tablero internacional

Resumen:

La invasión militar de Ucrania va a tener consecuencias de gran calado para las relaciones internacionales. Pero, en contra de lo que se ha llegado a afirmar, no es el comienzo de un nuevo modelo de ordenamiento global. Esta guerra es, sencillamente, un capítulo más de la competición entre grandes potencias que ya se venía produciendo en las pasadas décadas. La novedad, eso sí, es la posibilidad de escalada en el conflicto que pudiera llevar al enfrentamiento militar directo entre Rusia y la Alianza Atlántica. Esta vez, en contra de lo que venía siendo habitual hasta ahora, sin actores interpuestos, sin proxies.

El enconamiento en las posiciones adoptadas por todos los actores implicados, así como las muertes y la destrucción causadas, han cerrado las puertas a cualquier posibilidad de entendimiento razonable entre Rusia, Ucrania, la OTAN y la Unión Europea. El reto de revertir este bloqueo consiste en encontrar una salida a la crisis que permita a Rusia cantar victoria, aunque sea de manera retórica, y a Ucrania un futuro viable como nación soberana. Difícil, muy difícil.



Palabras clave:

Guerra, sanciones, escalada militar, armas nucleares.

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

*War in Ukraine, a punch on the international chessboard**Abstract:*

The military invasion of Ukraine is going to have far-reaching consequences for international relations. But it is not the beginning of a new global ordering model. This war is simply one more chapter in the competition between great powers that has already been taking place in past decades. What is new, yes, is the possibility of escalation in the conflict that could lead to direct military confrontation between Russia and the North Atlantic Alliance. Without proxies, as has been the case until now.

The bitterness in the positions adopted by all the actors involved, as well as the deaths and destruction caused, have closed the doors to any possibility of understanding between Russia, Ukraine, NATO and the European Union. The challenge now is to find a way out of this crisis that allows Russia to claim victory, albeit rhetorically, and Ukraine a viable future as a sovereign nation. Difficult, very difficult.

Keywords:

War, sanctions, military escalation, nuclear weapons.

La fuerza es el derecho de las bestias.

Marco Tulio Cicerón

Todo cambió el 24 de febrero.

En los meses y semanas previos a esa fecha, el debate en los círculos especializados de Occidente se planteaba desde dos perspectivas temporales. En el corto plazo, en lo inmediato, proliferaban las especulaciones sobre los posibles escenarios de intervención militar rusa en Ucrania. Las hipótesis transcurrían desde el mantenimiento de la presión híbrida sobre Ucrania (despliegue intimidatorio cerca de la frontera común, acciones en el ciberespacio, presiones diplomáticas, amenazas de restricciones en el suministro de gas...), pasando por la intervención limitada en el sur y el este del país, hasta la posible invasión a gran escala, la toma de Kiev y el derrocamiento del Gobierno de Zelenski como la opción de máximos. Para ser honestos, esta última posibilidad era considerada por muchos como la menos probable. Los que así pensábamos, nos equivocamos.

Por otra parte, abundaban también los análisis en torno a los antecedentes, desde un punto de vista geopolítico, que nos habían traído hasta aquí: los intereses en juego, las amenazas percibidas por unos y por otros, las exigencias, las excusas injustificables, los errores cometidos. Los debates volvían una y otra vez sobre las consecuencias de la Guerra Fría, del colapso de la Unión Soviética, de la ampliación de la OTAN al este, de las intervenciones rusas en Georgia, en Ucrania (2014), en Siria, en Bielorrusia o en Kazajistán.

Todo eso ha quedado ahora en segundo plano, subordinado a la gravedad de los acontecimientos. La invasión de un país soberano, en pleno siglo XXI y en el corazón de Europa, eleva a la categoría de primera prioridad la urgencia por encontrar una salida aceptable.

En esta tragedia con numerosos damnificados el papel de gran perdedora le corresponde, sin matices, a Ucrania: condenada a seguir mirando a Europa desde la barrera, a aceptar que su integración en la OTAN es por ahora impensable, a asumir que la mutilación de su territorio difícilmente tendrá marcha atrás y obligada a someterse a los designios de una potencia vecina prepotente y brutal. Con millones de desplazados, sus infraestructuras destruidas, su economía reducida a niveles de subsistencia y, lo que

es peor, sin perspectivas verosímiles de una cercana recuperación. Soberanía limitada, al estilo Brézhnev, décadas después de la desaparición de la Unión Soviética.

El papel de los tres grandes

La creciente presión rusa sobre Ucrania previa al ataque del 24 de febrero, así como las reiteradas exigencias de Moscú para evitar el ingreso de este país en la OTAN y para que la presencia militar de la Alianza se alejara de las fronteras de Rusia, se interpretaban desde las filas aliadas como la expresión del deseo ruso de rediseñar la arquitectura de seguridad europea surgida en Helsinki 1975. A falta de definir en detalle esa nueva arquitectura, tarea nada sencilla *a priori*, la pertinencia de un *aggiornamento* no parecía descabellada. Este medio siglo en la historia del Viejo Continente ha sido muy intenso: uno de los firmantes de aquellos acuerdos, la URSS, simplemente ya no existe, y el equilibrio estratégico en Europa ha variado sustancialmente. Por eso no faltaban las voces, a uno y otro lado del Atlántico, que se manifestaban a favor de tomar en consideración un estatus especial para Ucrania y revitalizar las medidas de control de armamentos y de transparencia en las actividades militares, tan dañadas en la última década con la retirada tanto de Rusia como de los Estados Unidos de la casi totalidad de los acuerdos firmados en tiempos pretéritos. Pero la invasión hace, hoy por hoy, inviable la apertura de una mesa de negociación al respecto.

La agresión rusa ha supuesto una patada al tablero geopolítico europeo y global, ha abierto la caja de los truenos y ha desencadenado una crisis que ya no puede tener un buen desenlace. ¿Error de cálculo?, ¿ha sobrestimado el Kremlin sus fuerzas y ha minusvalorado la capacidad de resistencia del pueblo ucraniano y la determinación occidental de rechazar la invasión? Aunque la derrota militar de Ucrania —cueste más o menos recursos sobre el terreno y más o menos vidas humanas, también rusas— sea posible, Moscú se encontrará con una preocupante realidad: miles de soldados rusos muertos, sanciones, fuga de empresas y capitales, recorte del suministro de componentes altamente tecnológicos, crisis económica interna y mayor dependencia de China.

La salida norteamericana de Afganistán el verano pasado, así como la casi inmediata revelación del acuerdo entre los Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia (AUKUS), no

eran sino dos claras señales de que el giro de Washington hacia el Pacífico, iniciado por anteriores presidentes, tenía plena vigencia también para Biden. La nueva Administración no abandona del todo a Europa, pero el objeto de sus mayores preocupaciones sigue siendo China.

Los Estados Unidos han planteado desde el inicio del acopio de efectivos militares en las inmediaciones de Ucrania en los meses previos a la invasión un completo rechazo a las exigencias de Moscú, actitud en la que fueron incondicionalmente respaldados por el Reino Unido. El paso dado por Rusia de franquear el umbral que separa la siempre difusa zona gris de la guerra abierta brinda a Norteamérica la oportunidad de mostrar una firmeza y una determinación que habían quedado gravemente heridas tras la lamentable retirada de Afganistán, y con ello enviar un claro mensaje a las dos grandes potencias revisionistas de que Washington defenderá su estatus y su hegemonía a cualquier precio. Recuperar la credibilidad perdida pasa por no dejar caer hoy a Ucrania, y mañana tampoco a Taiwán.

Los países de la Unión Europea, por su parte, conscientes del papel de víctimas subsidiarias de un conflicto que, al fin y a la postre, se ha de dirimir en suelo propio, pusieron en marcha una intensa campaña de «convencimiento» para que Putin no tomara la decisión que, finalmente, tomó. Las autoridades de Bruselas, así como los líderes de Francia y Alemania, entre otros, viajaron reiteradamente a Moscú. La apuesta europea por la diplomacia, no obstante, sucumbió, y prevaleció la firmeza anglosajona.

Llegados a este punto, cuesta imaginar una salida negociada al conflicto que satisfaga al mismo tiempo las exigencias rusas y los agravios sufridos por Ucrania. Si alguna potencia puede intentarlo con ciertas garantías de éxito, esta tiene que ser China. Descartados los Estados Unidos por su frontal oposición a Moscú, nadie mejor que Pekín puede asumir esta responsabilidad. Y, en cierto modo, ganas no le han de faltar. Pero solo lo hará si tiene asegurado el éxito en la mediación y, con ello, un lucido papel como potencia global, fiable y responsable. Es conocida la profunda sintonía entre ambos presidentes, Xi y Putin, y la confluencia de intereses frente al común adversario/enemigo norteamericano. Desde este punto de vista, a Pekín le conviene que los Estados Unidos, volcados ya desde hace años en la vecindad china del Indo-Pacífico y con los que mantiene un enconado enfrentamiento comercial, tecnológico y geopolítico, se vean obligados a diversificar esfuerzos y a deshacer, en cierta medida, el camino que los

alejaba de Europa y los acercaba a los mares interiores de China. Pero no es menos verdad que el gran país asiático es, fundamentalmente, un gigante comercial cuyo mercado es el mundo entero. Para una potencia de esta naturaleza, nada hay más preocupante que un escenario global de inestabilidad generalizada y de guerra en la casa de algunos de sus mejores clientes: la Unión Europea y la propia Ucrania. La posibilidad de que se adopte un paquete de sanciones también contra China es un escenario que el país tratará de evitar a toda costa. No será la afinidad con Rusia ni la animadversión hacia Occidente lo que determine la postura final de China sino, pura y simplemente, la defensa de sus propios intereses.

El día que Europa perdió la inocencia

La crisis en Ucrania no empezó el 24 de febrero. Basta recordar las presiones y amenazas a lo largo de los años, la toma de Crimea y la continuada desestabilización del Donbás. Ante esta realidad, la Unión Europea reaccionó con más literatura que medidas prácticas. Ciertamente es que la Estrategia Global¹ aprobada en 2016 recoge ya la preocupación que la asertividad rusa suscitaba, y por eso en el documento se habla no solo de poder blando, sino también de poder duro, y de autonomía estratégica. La actual presidenta de la Comisión Europea, desde el primer momento, manifestó su intención de tener una Comisión más geopolítica, y su Alto Representante repite a menudo que Europa debe ser un actor respetado, especialmente en su entorno más inmediato. Pero estas buenas intenciones no acabaron de materializarse en medidas significativas. La voluntad de dotarse de una herramienta militar creíble sigue dando vueltas en el laberinto de Bruselas, y la dependencia del gas ruso no solo no se ha reducido en esta década, sino que, por el contrario, se ha incrementado.

Para sorpresa de propios y extraños, en esta ocasión la reacción europea a la invasión ha sido más contundente de lo que los antecedentes hacían suponer: fuertes sanciones, coordinadas con los Estados Unidos que, además de sobre la economía rusa, tendrán sin lugar a dudas penosas repercusiones para los europeos. La reacción más significativa, por lo que supone de ruptura con una postura mantenida desde el final de

¹ EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, 2016. Disponible en: eugs.es/pdf/europa.eu

la Segunda Guerra Mundial, es la de Alemania: suspensión indefinida de la apertura del gasoducto Nord Stream 2, suministro de armas a Ucrania, incremento de los presupuestos de Defensa para alcanzar el 2 % del PIB alemán, un gasto inmediato de 100.000 millones de euros para la Bundeswehr y hasta el cuestionamiento, de momento solo verbal en algunos círculos², del cierre total de las plantas nucleares decretado por la canciller Merkel. En Finlandia y en Suecia ya no es tabú el discutir la posibilidad de ingreso en la OTAN. Dinamarca está considerando unirse a la política común de seguridad y defensa, de la que se había mantenido al margen hasta ahora. Suiza ha dejado a un lado, al menos en este caso concreto, su sacrosanta neutralidad. Hungría cuestiona, pero no impide, la firmeza de la Unión. Está por ver si esta cohesión europea y esta sintonía con los aliados trasatlánticos resisten el paso del tiempo y los efectos de rebote de las sanciones sobre la propia Europa. Pero, esta vez sí, todo parece indicar que Europa ha perdido definitivamente la inocencia.

(Algunos) daños nada colaterales

Un viejo aforismo militar dice que no se plantean las batallas para perderlas. Aun partiendo del desconocimiento del planeamiento de la operación militar por la que se invadió Ucrania, no parece muy arriesgado concluir que la campaña terrestre no se ha desarrollado de acuerdo a los parámetros esperados por Moscú. En el momento de la escritura de este análisis, más de un mes después de la invasión, no se ha producido la rápida conquista de objetivos militares relevantes, ni ha colapsado el Gobierno ucraniano. El prestigio de unas Fuerzas Armadas que se suponían modernizadas y muy eficaces está ahora en cuestión. Pero al margen de estas especulaciones, algunos otros daños colaterales para Rusia sí son fácilmente identificables.

En un escenario como este el tiempo corre también en contra del invasor, pues las imágenes de la destrucción y de las víctimas causadas se traducen en deslegitimación y desprestigio, dentro y fuera de las propias fronteras. El mensaje reiterado de fraternidad entre los pueblos ruso y ucraniano ha perdido toda credibilidad entre la población de

² AGENCIA EFE. «El lfo alemán aboga por posponer el abandono de la energía nuclear por la guerra», 26 de febrero de 2022. Disponible en: [El lfo alemán aboga por posponer el abandono de la energía nuclear por la guerra | Economía | Agencia EFE](#)

Ucrania, incluida la rusófona³. A fuerza de negar la existencia de Ucrania como nación, la agresión y la destrucción provocada por las fuerzas rusas han conseguido todo lo contrario: crear el concepto y el sentimiento de patria ucraniana. También en los países del este de Europa se agudiza el sentimiento de rechazo a «lo ruso», en una lamentable generalización que no discrimina entre el pueblo ruso y su actual Gobierno. Acabe como acabe el conflicto, para Europa será ya evidente la inevitabilidad de reducir, y eventualmente cortar, la dependencia energética y comercial de Rusia. La fiabilidad y la confianza en un interlocutor que muchos ya consideran tóxico no se recuperarán mientras no cambie sustancialmente la situación actual. Las repercusiones sobre la población de las durísimas sanciones impuestas serán profundas. La sustitución de todo el mercado ruso con Europa por el chino será imposible y, en todo caso, no hará sino profundizar la dependencia de Moscú con respecto a Pekín.

En el campo concreto de la seguridad, tan reiteradamente invocado por Rusia, el reforzamiento de la cohesión trasatlántica y del liderazgo estadounidense son evidentes, sumando incluso a algunos países europeos no aliados y a sus habituales amigos en Asia, especialmente Japón. La OTAN, en vísperas de la cumbre de Madrid, recupera su primigenia *raison d'être* cuando más falta le hacía a tenor de las dudas y reticencias de algunos aliados tras el viraje norteamericano al Pacífico. Occidente o las democracias liberales, como queramos denominarlo, encuentran una magnífica oportunidad de revitalizarse después de la disruptiva Administración Trump. Europa se rearmará hasta los dientes para seguir afrontando la agresividad rusa: las repúblicas bálticas, los países del Este, Finlandia, Suecia e incluso Ucrania; un renovado círculo vicioso de escalada militar en Europa.

También para Occidente habrá consecuencias no deseadas, más para las sociedades europeas que para los Estados Unidos o Canadá. La desconexión energética no será ni fácil, ni rápida, ni barata. Las sanciones tendrán efecto rebote, y en este aspecto las sociedades occidentales son poco resilientes a la hora de soportar sacrificios prolongados. De nuevo, desde el punto de vista de la seguridad, seremos los aliados ribereños del Mediterráneo los que veremos cómo nuestra tantas veces reiterada llamada de alerta sobre la situación en el flanco sur volverá a ser desplazada por la

³ ABBAS, Mo y KOVTUN, Yelyzaveta. «These Russian speakers in Ukraine reject Putin's war», *NBC News*. 3 de marzo de 2022. Disponible en: [These Russian speakers in Ukraine reject Putin's war \(nbcnews.com\)](https://www.nbcnews.com)

urgencia y la gravedad, indiscutibles por otra parte, de la crisis en el flanco este⁴. Los buenos propósitos europeos de reforzar el propio perfil militar de la UE, contenidos en la recientemente aprobada Brújula Estratégica⁵, estarán, más que nunca o como siempre, subordinados a la absoluta preponderancia de la OTAN como única organización fiable, hoy por hoy, para garantizar la seguridad en el Viejo Continente. La retirada de Afganistán lo hizo evidente, la guerra en Ucrania lo vuelve a poner de manifiesto: Europa está lejos de poder intervenir militarmente en escenarios de combate demandantes al margen del apoyo norteamericano.

Y ahora... ¿cómo salimos de esta?

Aunque ya sea demasiado tarde, aunque ya da igual, cabe preguntarse si antes del 24 de febrero de 2022 hubiera sido posible una solución que evitara este choque bélico, con tintes de amenaza nuclear, en el corazón del continente europeo. Las exigencias rusas, tan difíciles de aceptar en su literalidad (negación del derecho de Ucrania a aspirar a ser parte de la UE y de la OTAN y retirada militar de las fuerzas de la Alianza a pretéritos confines más al oeste), podrían haberse acomodado, con cesiones por ambas partes, en un nuevo marco de «conllevanza» militar en Europa del Este. Ucrania, un país *de facto* ocupado ya desde 2014, en ningún caso podría ingresar —precisamente por eso— en la OTAN y la reedición de acuerdos de limitación de armamentos y de medidas de confianza y transparencia —en línea con los que sí se pudieron acordar no hace tantas décadas— podría haber dado las necesarias garantías, tanto a Rusia como a los aliados. Una arquitectura de seguridad europea que incluyera a Rusia —sí, porque la seguridad de Europa no es posible sin este país—, pero no impuesta por Rusia. La invasión militar de Ucrania ha dinamitado (perdón por la expresión) cualquier posibilidad de acuerdo diplomático mientras las operaciones militares sobre el terreno permitan, a unos y a otros, albergar esperanzas de que pueden resultar victoriosos, aunque sea parcialmente, y obtener así una posición de ventaja en la mesa de negociaciones.

⁴ Para ampliar la información al respecto, véase: DACOBA CERVIÑO, Francisco José. «Nuevo Concepto Estratégico OTAN: el Sur también existe», *Tribuna Norteamericana*, n.º 36. Instituto Franklin, noviembre de 2021. Disponible en: <https://institutofranklin.net/sites/default/files/revistas/%5B2022-01/tn36-dacoba.pdf>

⁵ CONSEJO DE LA UE. «Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio». Consejo Europeo, 21 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

Al no haber una posible solución rápida que satisfaga suficiente y definitivamente a ambos contendientes, la guerra se prolongará en el tiempo, con períodos de mayor o menor conflictividad sobre el terreno —un alto el fuego inestable; no paz, no guerra; más guerra que paz—, lo cual no es una buena noticia para nadie. Tener que descartar una paz viable y duradera nos deja ante dos malas opciones: el enfrentamiento enquistado y recurrente o, mucho peor, una escalada para la que ya se ha anunciado la posibilidad de recurrir al arma nuclear. En cualquiera de los casos, se abre a su vez un número ilimitado de escenarios cuya única variable será la intensidad de la crisis.

Las conversaciones que se están llevando a cabo en Turquía tendrán que descifrar un sudoku irresoluble. El asunto más difícil sobre la mesa es definir qué se entiende por esa neutralidad que Rusia exige a Ucrania y que esta estaría dispuesta a aceptar. Pero, ¿qué modelo de neutralidad y a cambio de qué? ¿Quién garantizará entonces la seguridad de esta nación? Se especula con una lista de países entre los que se encontrarían los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, es decir, Rusia entre ellos. Esta posibilidad no es, evidentemente, del agrado de Ucrania. Sí, ciertamente el tema de la neutralidad y las garantías de seguridad para Ucrania es el más difícil en estas negociaciones. El otro, el relativo a su integridad territorial (Crimea y el Donbás), es simplemente imposible.

Conclusiones

Esta guerra en Ucrania tendrá, sin duda, enormes repercusiones en la reconfiguración del orden internacional que ya venía desarrollándose desde que China y Rusia, repuestas de sus respectivas humillaciones, habían decidido objetar el multilateralismo de cuño occidental y la hegemonía norteamericana. Pero es, al mismo tiempo, un capítulo más de la competición entre grandes potencias (*great power competition*)⁶, que reproduce la tensión entre Estados Unidos y el tándem compuesto por China y Rusia en otros puntos del globo: en el Pacífico, en Oriente Medio, en el Magreb y el Sahel...

El encono en las posturas de unos y otros acelera la transición del orden internacional multilateral hacia un mundo multipolar, pero con una clara tendencia hacia una nueva

⁶ COOPER, Zack. «Bad Idea: “Great Power Competition” Terminology», *Defense 360*. CSIS, 1 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://defense360.csis.org/bad-idea-great-power-competition-terminology/>

bipolaridad conformada en torno a dos bloques, el de las democracias liberales y el liderado por los gigantes revisionistas, especialmente China. El resto de actores — medianas y pequeñas potencias— se verán obligados, muy a su pesar, a tomar partido, a alinearse con uno de estos polos frente al otro. Los foros de encuentro multilaterales se desvanecen. La ONU, con una actuación inane en esta guerra, seguirá paralizada por el veto de Rusia en el Consejo de Seguridad. El G-7 ya no volverá a ser el G-8 que contaba con Rusia sentada a la mesa de los más grandes. El G-20 no volverá a estar operativo hasta que el panorama no cambie de forma radical, si es que esto ocurre alguna vez y lo hace por la senda de la distensión. Tampoco los acuerdos comerciales, climáticos o de control de armamentos tienen un horizonte despejado en las actuales circunstancias.

Ha sorprendido, positivamente, la reacción coordinada y contundente de los aliados ante la invasión. Pero no será fácil mantenerla indefinidamente. Los intereses de norteamericanos y europeos, así como las repercusiones de la guerra para unos y otros, no son los mismos. Tampoco lo es la situación final deseada: para los Estados Unidos, el mantenimiento de su hegemonía global; para Europa, encontrar un *modus vivendi* con Rusia, y no solo por la cuestión energética.

Pase lo que pase, primero habrá que reabrir los canales de comunicación con Rusia y a continuación mantenerlos en funcionamiento para poner fin, definitivamente, a la guerra. Después será momento de abordar esa nueva arquitectura de seguridad para Europa, Helsinki 2.0. Una nueva versión pero con los mismos principios irrenunciables contenidos en el Acta Final de 1975: respeto a la soberanía de las naciones e integridad de las fronteras, entre otros. Nueva arquitectura de seguridad para Europa con Rusia, no contra Rusia. Con los Estados Unidos, no al margen de los Estados Unidos. Europa no es Europa sin Rusia. La seguridad en Europa, ahora y en un futuro previsible, no es tal sin los Estados Unidos. Lo dicho, un sudoku (casi) imposible.

*Francisco José Dacoba Cerviño**

General de Brigada ET

Director del IEEE

[@ieeee_es](https://twitter.com/ieeee_es)

[@fran_dacoba](https://twitter.com/fran_dacoba)



27/2022

20 de abril de 2022

José Ignacio Castro Torres

Un nuevo paso hacia una pesadilla nuclear en Europa

Un nuevo paso hacia una pesadilla nuclear en Europa

Resumen:

La arquitectura de seguridad en Europa se ha degradado progresivamente a lo largo de este siglo. Esta situación se ha producido también en el ámbito de las armas nucleares, que han regresado al teatro europeo acompañadas de nuevas tecnologías en cuanto a su potencia y vectores de lanzamiento. Además, han surgido renovadas políticas y doctrinas nucleares debido a las circunstancias que caracterizan el nuevo orden global. El conflicto de Ucrania, tras la puesta en estado de alerta de las fuerzas nucleares rusas, ha mostrado que la posibilidad de una escalada en este ámbito no es una mera especulación. Por ello se deben comenzar a tomar las medidas necesarias para evitar este tipo de contextos, al tiempo que se debe garantizar la capacidad de supervivencia y respuesta de las sociedades y las fuerzas armadas occidentales.

Palabras clave:

Nuclear, escalada, Ucrania, supervivencia, respuesta.

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 step to a nuclear nightmare in Europe

Abstract:

Europe's security architecture has been progressively degraded over the course of this century. This has also been the case with nuclear weapons, which have returned to the European scenario together with new technologies in terms of their power and delivery means. In addition, renewed nuclear policies and doctrines have emerged due to the circumstances that characterise the new global order. The conflict in Ukraine, after the alert of Russia's nuclear forces, has shown that the possibility of escalation in this area is not mere speculation. Measures must therefore begin to be taken to avoid this kind of contexts, while ensuring the survivability and responsiveness of Western societies and armed forces.

Keywords:

Nuclear, escalation, Ukraine, survival, response

Introducción

Desde principio de siglo la arquitectura de seguridad en Europa se ha ido degradando paulatinamente, mostrando en varias ocasiones la cara amarga de los conflictos armados. El ámbito nuclear no es una excepción a este proceso, debido a la desaparición del Tratado sobre Defensa Antimisil (ABM, por sus siglas en inglés) y el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF, por sus siglas en inglés). Se podría pensar *a priori* que la continuidad de la vigencia del tratado que limita las armas estratégicas (New START) hasta 2026 ha sido positivo. Esto es cierto para rusos y norteamericanos, pero no lo es tanto para los europeos, que ven como su continente podría volver a ser unos de los tableros de juego de la partida nuclear de los tiempos de la Guerra Fría.

En estos años se han renovado, sobre todo en Rusia, los arsenales de la triada nuclear tradicional (aeronaves, silos de misiles y submarinos), llegando a establecerse una amplia gama de potencias y una inmensa variedad de vectores de lanzamiento. Destacan entre estos la aparición de los misiles hipersónicos, contra los que existen serias dificultades para su interceptación.

A lo largo del tiempo también se han renovado las posturas nucleares de las grandes potencias, adaptándose a las circunstancias del nuevo orden mundial y de las nuevas amenazas, por consiguiente, las respuestas nucleares no solo se dirigen hacia posibles ataques de las mismas características, sino que se incluyen otros tipos que pueden afectar a amenazas existenciales, intereses vitales u otros que no siendo tan relevantes pudieran ser respondidos con un arma nuclear para mostrar un límite que no se permite transgredir. Precisamente estas situaciones límite son las que deben ser muy bien estudiadas, porque en un entorno hostil de falta de información y falsas interpretaciones se pueden cometer errores que lleven a una escalada de tipo nuclear.

El conflicto de Ucrania ha mostrado toda su crudeza en el ámbito convencional, pero también ha enseñado que la tensión nuclear es una baza que puede jugarse en apoyo de la consecución de los objetivos perseguidos, por ello, hasta el momento, las fuerzas nucleares rusas han aumentado su disponibilidad hasta el punto de encontrarse en estado de alerta. Igualmente, diversos tipos de vectores de lanzamiento han mostrado sus capacidades en ejercicios militares.

Aunque la tensión que se ha generado en el ámbito nuclear no llegase más lejos, el que hayan aparecido este tipo de armas en las narrativas del conflicto ha puesto de manifiesto que su empleo es una posibilidad cuyo descarte sería temerario e irresponsable, así pues, en todos los ámbitos, se deben tomar las medidas necesarias para enfrentarse a una crisis de estas características.

Las teorías de las Relaciones Internacionales (RRII) y las armas nucleares

En la actualidad las tesis del realismo ofensivo recuerdan la lógica del «dilema de la seguridad» de los años 50. Este se basaba en que las medidas que acometía un Estado para incrementar su seguridad se tomaban en detrimento de la seguridad de otros. No obstante, los actores no son descabellados, sino que meditan concienzudamente las repercusiones de sus acciones, aunque a veces se producen errores de cálculo basados en estimaciones imperfectas¹.

Según esta corriente de pensamiento el sistema internacional está liderado por potencias que nunca se encuentran satisfechas con su situación, por lo que tienden al uso de la fuerza a un precio razonable y al no poder ninguna alcanzar la hegemonía absoluta se encontrarán en una competición perpetua. En cuanto a la tendencia hacia el poder hegemónico, este se fundamenta en la posesión o en la capacidad de generar unas fuerzas armadas basadas sobre el componente terrestre y apoyado por fuerzas nucleares. Las capacidades de estas armas nucleares deberían ser tales que el Estado pudiese alcanzar la «superioridad nuclear», es decir, poder destruir la sociedad adversaria sin que se produzcan efectos mayores sobre la propia. Esto podría no ser factible entre grandes potencias, pero se podría alcanzar la «destrucción mutua asegurada» (MAD por sus siglas en inglés)².

Una situación MAD tiende a evitar la escalada entre potencias nucleares hegemónicas por el terror mutuo. Sin embargo, cabría preguntarse cuál sería el resultado de una situación en la que una potencia nuclear se vea indirectamente amenazada por otra a través de un actor intermedio o *catcher*. En este caso las

¹ MEARSHEIMER, John J., *et al. The tragedy of great power politics*. WW Norton & Company, 2001, pp. 52-54.

² *Op. cit.*, pp. 3, 84, 130-132.

teorías de la disuasión de los tiempos de la Guerra Fría serían de difícil aplicación y habría que explorar otros posibles escenarios de relación.

Una posible comprensión de la situación actual podría venir desde la perspectiva rusa de la disciplina de las RRII. Para ello se debe tener en cuenta que, con determinadas variaciones, los líderes rusos actuales podrían haber aplicado con profusión los principios doctrinales del antiguo ministro de exteriores, Yevgeny Primakov.

Para Primakov Rusia se constituye como un actor indispensable e independiente dentro de un mundo multivectorial de arquitectura policéntrica, que gestionan varias grandes potencias. Uno de los principales elementos de sus teorías es el énfasis por la primacía de Rusia en los espacios postsoviéticos y que esta debe liderar la integración de las antiguas repúblicas de la URSS. También es una constante la oposición al orden mundial encabezado por los EE. UU. y el esfuerzo por debilitar el vínculo trasatlántico³. Otro de los pilares doctrinales de Primakov era la constitución de un triángulo de poder entre Rusia, China e India, como contrapeso a los estadounidenses⁴.

Respecto a las armas nucleares, Primakov consideraba que estas eran la base de la seguridad para Rusia y que garantizaban su independencia estratégica. Lejos de ser un instrumento que pusiese al país en una situación de riesgo, aseguraban la no injerencia de otros Estados en las acciones llevadas a cabo por los rusos⁵.

Esta postura la mantuvo toda su vida y a principios de la segunda década de siglo, en los mejores tiempos de la reducción nuclear acordada con los estadounidenses, insistía en que el potencial nuclear ruso era el atributo de su estatus como potencia mundial, sin el que ni los EE. UU. ni otros países lo tomarían en serio. Convencido de que en las relaciones internacionales se utilizan medidas como la proyección de la fuerza y su aplicación directa, los rusos necesitarían un elevado nivel de

³ RUMER, Eugene. «The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action». *Carnegie Endowment for International Peace*. June 05, 2019. <https://carnegieendowment.org/2019/06/05/primakov-not-gerasimov-doctrine-in-action-pub-79254> [consultado: 26/3/2022].

⁴ CHANDRA, Amresh. Strategic triangle among Russia, China and India: Challenges and prospects, *Journal of Peace Studies*, vol. 17, n.º 2. 2010, p. 40.

⁵ RUMER, Eugene. «The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action». *Op. cit.*

preparación militar y un potencial nuclear adecuado para defender su territorio, sus intereses legítimos y los de sus aliados⁶.

El largo camino hacia la pesadilla nuclear europea

La actual crisis de Ucrania se ha producido tras un proceso histórico en el que la cooperación nuclear entre estadounidenses y rusos se ha ido desmoronando. Es conveniente hacer una visión retrospectiva de los hechos para ver cómo la secuencia de los acontecimientos de este siglo podrían señalar un escenario nuclear basado en el conflicto ucraniano. No se analizarán los hechos acaecidos durante los años noventa, pero Rusia veía con reticencia la expansión de la OTAN en Europa del Este en 1999 (Polonia, Hungría y la República Checa) y la intervención aliada en Kosovo, en el escenario de los Balcanes.

En el año 2001 se produjeron en EE. UU. los ataques contra el World Trade Center y el Pentágono, que dieron paso a un nuevo concepto del mundo. Una de sus consecuencias fue la retirada estadounidense en 2002 del tratado ABM, que suprimía las medidas de defensa antimisil como una muestra de distensión con Rusia. Quizás esta retirada fue precipitada y causada por el impacto ocasionado por los atentados en pleno territorio metropolitano estadounidense, pero lo cierto es que para los rusos sería una nueva muestra de desconfianza⁷.

En 2004 se unieron a la OTAN las repúblicas bálticas y varios Estados de la Europa del Este (Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia). Por primera vez la Alianza se encontraba en la misma frontera de Rusia, por lo que el ministro ruso de exteriores, Sergei Lavrov, mostró su preocupación por este hecho. Además, esta se acrecentaba porque el Tratado de Reducción de Armas Convencionales en Europa (CFE/FACE, por sus siglas en inglés) no incluía a las repúblicas bálticas, donde se podría acumular armamento de este tipo⁸.

⁶ ПРИМАКОВ, Eugeny; ИВАНОВ, Igor; ВЕЛИКHOV, Evgeny; МОИСЕЕВ, Mikhail. От ядерного сдерживания к общей безопасности/ De la disuasión nuclear a la seguridad común. *Noticias*. 5 de octubre de 2010. <https://iz.ru/news/367072> (consultado 26/3/2022)

⁷ BOESE, Wade. «U. S. Withdraws From ABM Treaty; Global Response Muted», *Arms Control Today*. July/August 2002. <https://www.armscontrol.org/act/2002-07/news/us-withdraws-abm-treaty-global-response-muted> (consultado 27/3/2022)

⁸ THALIS, Alexander. «Threat or Threatened? Russia in the Era of NATO Expansion», *Australian Institute of International Affairs*. 03 Jun 2018. <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/threat-or-threatened-russian-foreign-policy-in-the-era-of-nato-expansion/> (consultado 28/3/2022)

En el año 2007 el entonces ministro de defensa ruso, Sergey Ivanov, manifestó que el tratado INF (sobre fuerzas nucleares intermedias) firmado con los EE. UU. en 1987 había sido un error, hecho constatable con la superioridad tecnológica y numérica que había adquirido la OTAN frente a Rusia. Hay que tener en cuenta que en aquella época el senador estadounidense por Delaware, John Biden, había considerado a Rusia como una de las principales amenazas contra su país⁹. Durante los años posteriores los americanos detectaron algunas pruebas de misiles rusos que podían contravenir el tratado, pero no hicieron declaraciones al respecto posiblemente por estar pendiente la renovación del nuevo tratado START (por sus siglas en inglés), sobre armas nucleares estratégicas.

En 2008 estalló la crisis de Georgia, que llevó a que el presidente Putin ordenase la intervención en las regiones de Osetia del Sur y Abjasia como consecuencia de la aproximación georgiana y ucraniana a la OTAN fruto de la cumbre de Bucarest y al reconocimiento de muchos países aliados de la independencia de Kosovo. Como reacción ante la intervención de Rusia el presidente norteamericano, G. W. Bush, canceló con esta un acuerdo civil en materia nuclear al tiempo que proporcionaba ayuda económica a los georgianos¹⁰.

En 2009 se unieron a la OTAN Croacia y Albania. La presencia aliada en la zona reforzaba de este modo su posición en los Balcanes y alejaba la influencia que Rusia podría tener sobre Serbia¹¹.

En el año 2010, durante las administraciones de Medvedev y Obama, se llegaría a la firma del tratado New START por un periodo de 10 años y prorrogable por otros cinco. Aunque la firma recayó en los presidentes, no quedaron exentos de protagonismo el vicepresidente Biden y el primer ministro Putin. Básicamente el tratado limitaba a ambos a la posesión de 1.550 ojivas nucleares estratégicas y a

⁹ BLANK, Stephen. Threats to and from Russia: an assessment, *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 21, n.º 3, 2008, p. 519. Para un detalle mayor sobre el tratado INF se recomienda la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. *Del tratado INF al START ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación Nuclear?* Documento de Análisis IEEE 02/2019.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA02_2019CASTRO-nuclear.pdf

¹⁰ BAKER, Peter y BILEFSKY, Dan. «Russia and U.S. Sign Nuclear Arms Reduction Pact». *The New York Times*. April 8, 2010. <https://www.nytimes.com/2010/04/09/world/europe/09prexy.html> (consultado 27/3/2022)

¹¹ POLAK, Nathan M.; HENDRICKSON, Ryan C. y GARRETT, Nathan GD. «NATO membership for Albania and Croatia: Military modernization, geo-strategic opportunities and force projection». *The Journal of Slavic Military Studies*, vol. 22, n.º 4, 2009, pp. 511-512.

800 vectores de lanzamiento de largo alcance¹². Durante la ceremonia, ambos dignatarios procuraron ocultar el malestar por los incidentes de Georgia y por la construcción de un escudo antimisiles en Europa¹³.

En 2014 se produjo una crisis en Ucrania cuando cayó el gobierno prorruso de Víktor Yanukóvich como consecuencia de las protestas del Euromaidán. El acercamiento a Europa fue contestado por grupos rusófilos de Crimea y de la zona del Dombás y aprovechado por el presidente Putin para realizar una intervención que llevó de facto a la recuperación de Crimea por parte de Rusia y a la escisión de Ucrania de las repúblicas de Lugansk y Donetsk¹⁴. Durante ese año las discrepancias estadounidenses hacia las posibles violaciones rusas del Tratado INF ya eran más que manifiestas, alegando que los rusos habían aprovechado las lagunas del tratado para desarrollar una tecnología de misiles que se encontraba fuera de los límites acordados¹⁵. La situación empeoraría hasta el límite de que, en 2017, el informe anual estadounidense sobre el cumplimiento de los tratados de no proliferación y desarme acusaba a Rusia de violar el INF, mientras que esta acusaba a los EE. UU. de hacer lo propio por haber desplegado en el este de Europa lanzadores de sistemas antimisiles con capacidad dual¹⁶.

A mediados de 2015, Rusia anunció que suspendía su participación en el Tratado FACE¹⁷. Aunque los rusos no cumplían el tratado desde 2007, la presión aliada por ocupación rusa de Transnistria, la crisis de Georgia, y finalmente la de Ucrania posiblemente decantaron la decisión rusa.

¹² Para conocer en mayor detalle el contenido y como se llegó a la firma de este tratado se recomienda la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. *El tratado New START: contener al elefante negro*. Documento de Análisis IEEE 02/2021.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA02_2021_CASTRO_NewStart.pdf

¹³ BAKER, Peter y BILEFSKY, Dan. «Russia and U.S. Sign Nuclear Arms Reduction Pact». *Op. cit.*

¹⁴ KOFMAN, Michael, et al. *Lessons from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017, pp. 73-77.

¹⁵ GORDON, Michael R. «U.S. Says Russia Tested Cruise Missile, Violating Treaty». *The New York Times*. 28 July 2014. <https://www.nytimes.com/2014/07/29/world/europe/us-says-russia-tested-cruise-missile-in-violation-of-treaty.html> (consultado 27/3/2022)

¹⁶ NERSISYAN, Leonid. «If the INF Treaty Dies, America and Russia Could See an Arms Race», *The National Interest*. December 17, 2017. <https://nationalinterest.org/feature/if-the-inf-treaty-dies-america-russia-could-see-arms-race-23680> (consultado 27/3/2022)

¹⁷ REIF, Kingston. «Russia Completes CFE Treaty Suspension», *Arms Control Today*, April 2015. <https://www.armscontrol.org/act/2015-04/news-briefs/russia-completes-cfe-treaty-suspension#:~:text=Russia%20is%20suspending%20its%20participation,had%20largely%20abandoned%20in%202007> (consultado 28/3/2022)

La Nuclear Posture Review (NPR) estadounidense, emitida por la Administración Trump en 2018, contemplaba la posibilidad de que los rusos pudiesen disuadir o emplear las armas nucleares de una manera creíble. Se estimaba que estos responderían gradualmente al nivel de amenaza, debido a poseer la capacidad de emplear diferentes potencias en su amplia gama de opciones. Además, esta posibilidad de respuesta limitada quedaba corroborada por el concepto de «escalar para desescalar», pudiendo elevar el nivel de tensión en un conflicto hasta disuadir a un posible actor hostil y luego gradualmente rebajar esta tensión de acuerdo con los intereses rusos desde una postura de superioridad¹⁸. Hay que tener en cuenta que la Administración Biden tendrá que enfrentarse a la redacción de una nueva NPR basándose en las consecuencias del conflicto ucraniano.

En agosto del año 2019 y después de una serie de desavenencias, el tratado INF quedó finalmente extinguido, volviendo a la posibilidad de que se desplegasen en el territorio europeo armas del tipo que se habían retirado al finalizar la Guerra Fría. La situación fue tan preocupante que el entonces ministro germano de asuntos exteriores, Heiko Maas, enfatizó que Europa estaba menos segura que nunca en unos tiempos que se tornaban turbulentos¹⁹.

Aunque las doctrinas militares rusas en los años 2000, 2010 y 2015 contemplaron el uso de armas nucleares, no fue hasta 2020 cuando por primera vez Rusia emitió una política nuclear específica. Bajo el nombre de *Fundamentos de la política estatal de la Federación de Rusia en el campo de la disuasión nuclear*, esta postura nuclear expresa el posible empleo de dichas armas para la defensa de Rusia o sus aliados. Como casos específicos cita la circunstancia de un ataque con armas convencionales contra la Federación Rusa, un peligro existencial contra Rusia, el ataque con misiles balísticos contra Rusia o sus aliados y el ataque contra una entidad estatal o medios militares de Rusia que pudieran poner en compromiso su capacidad de responder con armas nucleares²⁰.

¹⁸ Office Of The Secretary Of Defense. *Nuclear Posture Review, February 2018*. US. Department of Defense, 2018, pp. 8-9.

¹⁹ MAAS, Heiko. «Security for Europe». Federal Foreign Office, 10/11/2019. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-security-for-europe/2265218> (consultado 28/3/2022)

²⁰ Официальный интернет-портал правовой информации/Portal oficial de Internet de información jurídica. Указ Президента Российской Федерации от, 2/6/2020, n.º 355, Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания/Decreto del Presidente de la Federación Rusa del 2 de junio de 2020, n.º 355, «Sobre los fundamentos de la política estatal de la

En mayo de 2020 EE. UU. se retiró del Tratado Cielos Abiertos —que autorizaba vuelos de reconocimiento desarmados sobre otros Estados partícipes—, seguido del anuncio de Rusia de hacer lo mismo en 2021. En las incómodas circunstancias en que se encontraban ambos actores se veía lógica su retirada, debido a que el año anterior los estadounidenses habían realizado un vuelo *extraordinario* sobre Ucrania y los rusos un vuelo de reconocimiento sobre el Oeste estadounidense²¹. También 2020 fue el año de adhesión a la OTAN de Macedonia del Norte, que junto a la anterior admisión de Montenegro en 2017 reforzaba aún más la posición aliada en los Balcanes²².

Las negociaciones para la renovación del Tratado New START pasaban por un mal trance en el año 2021 debido a que el presidente Trump, antes de abandonar la Casa Blanca, buscaba un acuerdo tripartito que incluyese a China. Cuando Biden llegó a la presidencia acordó extender el tratado²³. Esto proporcionó a EE. UU. una mayor seguridad porque si en Europa se producía una escalada de la tensión nuclear, esta no tendría por qué extenderse a los territorios norteamericanos al alcance de estas armas.

La Estrategia de Seguridad Rusa del año 2021 no cita expresamente a las armas nucleares, pero define a los EE. UU. y a sus aliados de la OTAN como actores hostiles. En este contexto de enfrentamiento considera que la hegemonía de occidente se encuentra en declive, quien intentará luchar con ferocidad para que esto no ocurra, lo que llevará a situaciones de conflicto²⁴.

Federación Rusa en el campo de la disuasión nuclear», 2/6/2020.

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006020040> (consultado 26/3/2022)

²¹ Nuclear Threat Initiative. «Treaty on Open Skies», *NTI*. <https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/treaty-on-open-skies/> (consultado 28/3/2022)

²² BECHEV, Dimitar y MARUSIC, Damir. *North Macedonia on the Threshold of Europe*. Atlantic Council. pp. 13-14.

²³ REIF, Kingston y BUGOS, Shannon. US, Russia Extend New START for Five Years, *Arms Control Today*, vol. 51, n.º 2. 2021, pp. 20-22.

²⁴ Официальный интернет-портал правовой информации. Указ Президента Российской Федерации от 2/7/2021, n.º 400, «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»/Decreto del Presidente de la Federación de Rusia de fecha 2/7/2021, n.º 400, «Sobre la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia», 3/7/2021.

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (consultado 1/4/2022)

Las posibilidades de las fuerzas nucleares y la estrategia de Rusia

La evolución de los acontecimientos descritos hizo percibir a Rusia que se encontraba en una situación de desventaja con respecto a los aliados y que tenía que renovar su armamento para asegurar su extranjero inmediato y recobrar su credibilidad. Por ello, el ministro de defensa ruso, Anatoly Serdyukov, emprendió en 2008 un plan de recuperación que, bajo del nombre de «nuevo estilo», pretendía constituir unas fuerzas armadas más reducidas, pero compuestas de unidades con preparación constante²⁵. En el plan de modernización del armamento se incluía una importante partida destinada a las armas nucleares, ya que la disuasión de la OTAN solo se podría llevar a cabo con este tipo de armamentos, por lo que habría que mantener los tres componentes de las fuerzas estratégicas nucleares. Aunque no se preveía un conflicto entre Rusia y la OTAN, este podría desencadenarse por la injerencia de la Alianza en las otras repúblicas exsoviéticas²⁶.

En 2020 el presidente Putin anunció que la triada nuclear estaba modernizada en un 86 % y que en 2021 lo estaría en un 88 % por ciento. El presidente justificó este anuncio basándose en que los estadounidenses se habían retirado de los tratados ABM, INF, Cielos Abiertos y que la situación del New START era muy incierta²⁷.

Se estima que a principios 2022 Rusia poseería un arsenal de unas 4.477 cabezas nucleares, tanto para las fuerzas estratégicas de gran alcance como en las tácticas de menor rango de acción. De todo este arsenal unas 1.588 cabezas estratégicas se encontrarían desplegadas, contando que 812 tengan misiles como vectores de lanzamiento, 576 estén asignadas a submarinos y 200 a bases de la fuerza aérea. Adicionalmente 977 cabezas estratégicas estarían almacenadas junto a 1.912 cabezas no estratégicas. Además, 1.500 cabezas se encontrarían pendientes de desmantelamiento, pero relativamente intactas²⁸.

²⁵ Noticias RIA. «Численность ВС РФ сократится до 1 млн человек к 2012 году – Сердюков» / «El número de las Fuerzas Armadas de RF se reducirá a 1 millón de personas para 2012-Serdyukov». *Ria Novosti*. 8/10/2008. <https://ria.ru/20081008/152801708.html> (consultado 28/9/2022)

²⁶ BARABANOV, Mijaíl; MAKIENKO, Konstantín; PUJOV, Ruslan. Военная реформа: на пути к новому облику российской армии/Reforma militar: hacia una nueva imagen del ejército ruso. *дискуссионного клуба «Валдай»/Club de discusión «Valdai»*. Moscú, 2012, pp. 6-8-11 y 32.

²⁷ REGNUM. «Путин проводит расширенное заседание коллегии Минобороны РФ /Putin celebra una reunión ampliada de la Junta del Ministerio de Defensa de la Federación Rusa». 21/12/2020. <https://regnum.ru/news/polit/3146811.html> (consultado 28/3/2021)

²⁸ KRISTENSEN, Hans M. y KORDA, Matt. Russian nuclear weapons, 2022. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 77:2, 2022, pp. 98-99.

Respecto a la estrategia nuclear de Rusia se ha abierto un debate sobre el empleo de este tipo de armamento. Es posible que la NPR de 2018 haya evaluado erróneamente que los rusos pretendan escalar un conflicto, con la amenaza del uso de un arma nuclear, para luego desescalarlo en condiciones favorables. De ser así Rusia tendría que haber asumido que el bloque occidental capitularía ante sus primeras presiones. Por ello ha surgido una nueva corriente de pensamiento liderada por el anterior jefe del mando estratégico norteamericano, general John Hyten, quien afirma que la estrategia nuclear de Rusia es la de «escalar para vencer». Esto significaría que los rusos podrían amenazar o lanzar un ataque nuclear limitado para evitar una respuesta convencional contra sus fuerzas y que el uso del arma nuclear no sería exclusivamente para la defensa de sus intereses vitales²⁹. Además, la lectura de la política nuclear rusa de 2020 deja suficientemente libre de interpretación las condiciones de utilización de las armas nucleares.

Si la doctrina nuclear rusa sigue las tesis de Hyten, unidas a la versatilidad de potencias y vectores de lanzamiento de sus armas nucleares, se podrían presentar una multiplicidad de escenarios, cada uno de ellos con características específicas. Ello daría como resultado una gran variedad de situaciones de posible empleo de este tipo de armas, que en un entorno de falta de información y escasa comunicación aumentarían las posibilidades de que se produjese un escenario nuclear.

Otro factor para tener en cuenta en un contexto de decisión nuclear es el carácter de los líderes que gestionan las crisis. El despliegue de las fuerzas nucleares rusas muestra hasta ahora que las decisiones en este sentido no son tomadas por el presidente Putin sin ser consultadas previamente, por lo que la opción del líder autocrático que ha perdido el contacto con la realidad no parece muy convincente. El procedimiento de órdenes de lanzamiento nuclear corrobora este mecanismo, debido a que de los tres maletines o *cheget* nucleares (presidente, ministro de Defensa y jefe de Estado Mayor) hacen falta al menos dos para activar el sistema. Dentro de esta lógica parece que mensaje transmitido hasta este momento en Ucrania es el de disuadir a los occidentales de que se impliquen directamente en el conflicto³⁰. Es más que posible que los rusos en este sentido tengan preparado un

²⁹ *Op. cit.*, pp. 101-102.

³⁰ VEN BRUUSGAARDMARCH, Kristin. «Understanding Putin's nuclear decision-making», *War On The Rocks*, 22 Mar 2022. <https://warontherocks.com/2022/03/understanding-putins-nuclear-decision-making/> (consultado 28/3/2022)

extenso catálogo de opciones de respuesta, que no tengan más que adaptar a los hechos puntuales del desarrollo de los acontecimientos.

La deriva nuclear y el conflicto de Ucrania

El presidente Putin necesitaba que la intervención rusa en Ucrania no recibiese una contestación directa por parte de los actores externos al conflicto. Entre las medidas que llevó a cabo, una de ellas era mostrar la posibilidad del empleo de armas nucleares en el caso que los países occidentales se implicasen militarmente. Para ello el día 19 de febrero, cinco días antes de la invasión, las fuerzas estratégicas rusas comenzaron a realizar un ejercicio para mostrar al mundo su disponibilidad.

Este ejercicio demostró la capacidad de mando y control de las dichas fuerzas, así como las posibilidades del empleo de las armas de largo alcance, mediante el lanzamiento de misiles Sineva desde un submarino en el mar de Barents, misiles Yars desde el cosmódromo de Plesetsk y misiles de crucero desde aviones Túpolev Tu-95, que impactaron en la península de Kamchatka. Igualmente se demostró la capacidad de las fuerzas intermedias desde todo tipo de plataformas y con todo tipo de misiles, destacando los modelos Iskander, Kalirb y los hipersónicos Kinzhal y Zirkon³¹.

Cuando se produjo la invasión el día 24 de febrero, el discurso del presidente Putin dejaba leer entre líneas que sus fuerzas nucleares respaldaban su intervención, ya que consideraba la situación en Ucrania como una amenaza existencial, declarando que «para nuestro país es una cuestión de vida o muerte, una cuestión de nuestro futuro histórico como nación. Esto no es una exageración; esto es un hecho. No es solo una amenaza muy real para nuestros intereses, sino también para la existencia misma de nuestro Estado y su soberanía». Igualmente, el presidente Putin recordaba que Rusia sigue siendo uno de los estados nucleares más peligrosos³².

³¹ ШАРКОВСКИЙ Александр/SHARKOVSKIY Alexander. «Учения сил стратегического сдерживания РФ должны остудить горячие головы западных ястребов, в противном случае нас ждёт война/Los ejercicios de las fuerzas de disuasión estratégica de la Federación Rusa deberían enfriar los exaltados de los halcones occidentales, de lo contrario nos espera la guerra». *Argumento*. 19 de febrero de 2022. <https://argumenti.ru/army/2022/02/760377> (consultado 25/3/2022)

³² PUTIN, Vladimir. «Address by the President of the Russian Federation», *The Kremlin*. Moscow, February 24, 2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843> (consultado 26/3/2022)

Teniendo en cuenta estas declaraciones y las situaciones que describe la política nuclear rusa del año 2020, la posibilidad del empleo de armas nucleares no es descartable en un entorno en el que, según evolucione la situación en Ucrania, se pueda considerar por parte rusa que existe una amenaza contra sus intereses vitales o las de sus aliados.

En esta línea se expresó el portavoz del presidente Putin, Dmitry Peskov, quien se negó a descartar el empleo de armas nucleares frente a una «amenaza existencial», aunque no llegó a matizar donde se encontraba la línea roja de lo que Rusia puede considerar como intereses vitales³³. Mientras exista esta indefinición se encontrarán presentes los interrogantes sobre qué es lo que puede pasar en caso de un error de cálculo o una interpretación equívoca entre actores nuclearizados.

Entretanto, en el bloque occidental se intentaba no enviar signos de una escalada en el conflicto que llevasen a contemplar una situación nuclear. Por ese motivo, el presidente estadounidense, Joe Biden, no incrementó el estado de alerta de sus fuerzas nucleares y el Pentágono suspendió una prueba programada de un misil intercontinental Minuteman III³⁴.

Los acontecimientos más recientes parecen indicar que en el ámbito operativo los resultados de la intervención rusa en Ucrania no están dando los resultados esperados por el presidente Putin. Merecería la pena pensar si en el caso de una situación adversa para Rusia el conflicto pudiera ser *escalado* un peldaño más y se llegase al empleo de un arma nuclear de baja potencia o bien otro tipo de armamento disruptivo o de destrucción masiva³⁵. Parece que esta posibilidad se está tomando muy en serio, toda vez que el propio secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, ha declarado que la Alianza asistirá con material de defensa NBQ a Ucrania en el

³³ MCGEE, Luke y CALZONETTI, Claire. «Putin spokesman refuses to rule out use of nuclear weapons if Russia faced an 'existential threat'», *CNN*. March 22, 2022.

<https://edition.cnn.com/2022/03/22/europe/amanpour-peskov-interview-ukraine-intl/index.html> (consultado 27/3/2022)

³⁴ STEWART, Phil y ALI, Idrees. «U.S. delays ICBM test-launch in bid to de-escalate Russia nuclear tensions», *Reuters*. March 2, 2022. <https://www.reuters.com/world/us/us-delays-icbm-test-launch-bid-de-escalate-russia-nuclear-tensions-2022-03-02/> (consultado 27/3/2022)

³⁵ BROAD, William J. «The Smaller Bombs That Could Turn Ukraine Into a Nuclear War Zone», *The New York Times*. March 21, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/03/21/science/russia-nuclear-ukraine.html> (consultado 27/3/2022)

caso de que esta reciba una agresión de estas características³⁶. A esto habría que añadir la posibilidad de que como consecuencia de las operaciones se produjese algún tipo de accidente en una instalación nuclear que provocase una fuga de material radiactivo.

En un entorno de falta de comunicación y posibles errores de cálculo e interpretación también sería necesario contemplar otros escenarios como el considerar que Putin, en circunstancias desfavorables, percibiese como una amenaza existencial el abastecimiento de armamento a Ucrania por algún país de la OTAN. Así lo manifestó Rose Gottemoeller, antigua vicesecretaria general de la OTAN, quien considera como una «seria posibilidad» el empleo de un arma nuclear táctica por parte de Rusia³⁷.

Entretanto, la línea roja que podrían percibir los aliados es que no se implicasen fuerzas de la OTAN en el conflicto. En este sentido el senador estadounidense Tim Kaine aboga por enviar el material que sea necesario, argumentando que el frustrado envío de aviones MIG-29 desde Polonia no se realizó porque no aportaba ganancias significativas en relación con los riesgos que implicaba³⁸.

Una probabilidad no descartable también podría ser un ciberataque sobre las redes de alerta rusas por algún actor no estatal. Si los rusos percibiesen la falsa amenaza de un lanzamiento de misiles sobre sus objetivos sensibles se podría provocar una respuesta desproporcionada de sus fuerzas nucleares³⁹. Este concepto, conocido como *launch on warning* se encuentra expresamente recogido en la vigente política nuclear de Rusia.

³⁶ STOLTENBERG, Jens. Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg previewing the extraordinary Summit of NATO Heads of State and Government, *NATO Press Service*. 23 Mar. 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193610.htm (consultado 27/3/2022)

³⁷ BENDER, Bryan. «How the Ukraine war could go nuclear», *Politico*. 3/24/2022. <https://www.politico.com/news/2022/03/24/how-ukraine-war-could-go-nuclear-00019899> (consultado 27/6/2022)

³⁸ WARD, Alexander y FORGEY, Quint. «Kaine: Fighter jets to Ukraine not the admin's 'red line», *Politico*. 3/23/2022. <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/03/23/kaine-fighter-jets-to-ukraine-not-the-admins-red-line-00019761> (consultado 27/3/2022)

³⁹ BARRETT, Anthony. *False Alarms, True Dangers? Current and Future Risks of Inadvertent U.S.-Russian Nuclear War*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation. 2016. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE191.html> (consultado 27/3/2022)

Conclusiones

La evolución de las relaciones de las relaciones entre EE. UU. y Rusia en lo relativo a la reducción de armamentos convencionales y nucleares ha sufrido un deterioro constante a lo largo del presente siglo, con la salvedad de la extensión del tratado New START, que deberá ser de nuevo estudiado antes de finalizar el plazo de extinción en el año 2026.

Esta situación coloca a estadounidenses y rusos en una posición en la que no parece que se haya elevado el nivel de amenaza que existía entre ambas potencias y que llevase al ataque de objetivos en sus respectivos territorios nacionales. Por ello se comprende la extensión del mencionado tratado. Esto no sucede con las fuerzas intermedias desplegadas en Europa que contemplaba el tratado INF, por lo que la extinción de este tratado lleva a considerar que el territorio europeo podría ser el tablero de ajedrez de una macabra partida nuclear.

La modernización de las fuerzas nucleares rusas permite que sus líderes aumenten la capacidad de gestionar una multiplicidad de opciones ante una crisis, lo que puede llevar a aumentar su probabilidad de éxito en las operaciones militares convencionales. Sin embargo, en el ámbito de la estrategia nuclear, la multiplicidad de opciones implica mayores posibilidades de que se produzca una decisión de empleo de este tipo de armas. A ello hay que unir la lógica indefinición de las políticas nucleares de los diferentes Estados, lo que hace difícil determinar donde se encuentra exactamente el límite marcado por la *línea roja* que puede hacer que se produzca un salto que lleve a la decisión del empleo de las armas nucleares.

Este tipo de decisiones no solo se tomarían en un entorno de indefinición de la situación, sino que la falta de comunicación y entendimiento entre actores enfrentados podría llevar a situaciones de fallos de interpretación y errores de cálculo.

La puesta en estado de alerta de las fuerzas nucleares rusas ha ocasionado que el conflicto de Ucrania se pueda calificar al menos como el prolegómeno de una crisis nuclear. Este tipo de posicionamiento ha sido un primer paso, antes de una escalada mayor, que ha enviado una señal a occidente de cuál es el grado de tolerancia rusa ante lo que puede considerar como una injerencia en sus actuaciones.

No está clara cuál será la situación hacia la que evolucione el conflicto, pero habría que pensar qué es lo que entienden exactamente los líderes rusos por intereses vitales y amenaza existencial, debido a que el cálculo para que el conflicto escale hacia una situación nuclear podría producirse en el momento de esta percepción. Independientemente de la situación a la que se llegue, la desconfianza entre los actores implicados ha alcanzado unos niveles que costará muchos años volver a reconducir. En este contexto de desconfianza se está produciendo un nuevo rearme, siendo significativo en el tablero europeo el de las dos potencias nucleares constituidas por el Reino Unido y Francia. También hay que considerar el papel de los Estados que podrían utilizar el armamento nuclear estadounidense, siendo el caso de Alemania uno de los más paradigmáticos, por su cercanía a la frontera rusa.

La aparición de nuevos vectores de lanzamiento, como los misiles hipersónicos, hace que haya que replantear la defensa antimisil de los aliados y posiblemente lleve al incremento en fuerzas convencionales y su protección para garantizar la supervivencia del mayor número posible de unidades militares. Estas tendrán que adaptar sus doctrinas, adiestramiento y materiales a los nuevos escenarios de probabilidad. Los centros de decisión y las estructuras de mando y control deberán contar con mayor protección y ser redundantes para asegurar la continuidad de las operaciones.

Es posible que, además, en función de la evolución de los acontecimientos, haya que tomar medidas de protección y defensa civil del tipo que se contemplaban durante los tiempos de la guerra fría.

*José Ignacio Castro Torres**

COR. ET. INF. DEM

Especialista NBQ. Máster en Protección Radiológica

Analista del IEEE



28/2022

27 de abril de 2022

José Pardo de Santayana

De Ucrania a Taiwán: aprender a vivir en un mundo peor

De Ucrania a Taiwán: aprender a vivir en un mundo peor

Resumen:

La guerra de Ucrania puede interpretarse como un primer acto de una guerra de mayores proporciones por la supremacía global entre EE. UU. y China. En función de cómo y cuándo acabe esta, así se perfilarán las condiciones de partida para un periodo histórico sobre el que la trampa de Tucídides proyecta su inexorable sombra.

Washington está presionando para que Pekín y Nueva Delhi rompan su vínculo con Moscú. Cuando callen las armas, la supervivencia del régimen ruso dependerá en gran medida del apoyo que reciba de ambas potencias. La recomposición de alianzas y alineamientos es la clave de un mundo futuro que tiende a polarizarse y corre el peligro de quedar muy fragmentado.

Frente a un panorama estratégico más tenso e inseguro, muy distinto al orden internacional precedente, es necesario considerar los distintos escenarios de futuro y medir los pasos con prudencia para salir a flote de la tormenta en las mejores condiciones posibles. Las recetas tradicionales probablemente no sirvan.

Palabras clave:

Guerra de Ucrania, geopolítica, estrategia, Rusia, EE. UU., China, rivalidad entre grandes potencias, trampa de Tucídides.

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

From Ukraine to Taiwan: Learning to live in a worse world

Abstract:

The war in Ukraine can be understood as a first act of a war of greater proportions for global supremacy between the U.S. and China. Depending on how and when this war finishes, the starting conditions will be shaped for a historical period on which the «Thucydides Trap» will cast its inexorable shadow.

Washington is pressing for Beijing and New Delhi to break ties with Moscow. The survival of the Russian regime after the Ukrainian war will largely depend on the support it receives from both powers. The recomposition of alliances and alignments is key to a future world that tends to polarize and is in danger of becoming very fragmented.

Faced with a more tense and insecure strategic environment, very different from the international order of origin, the different future scenarios need to be considered and steps should be wisely measured to come out of the storm in the best possible conditions. Traditional recipes probably won't work.

Keywords:

Ukraine War, geopolitics, strategy, Russia, U.S., China, great power rivalry, Thucydides Trap.

Introducción

Desde hace algún tiempo, Emilio Lamo de Espinosa pone gran énfasis en que vivimos un momento de inflexión histórica que cierra cinco siglos de dominio occidental¹. Pues bien, la guerra de Ucrania ha consumado tal circunstancia y podemos tener la certeza de que el sistema mundial se desvanece. El que vendrá será significativamente distinto y en términos generales peor, más tenso y más inseguro que el implantado tras la caída del Muro de Berlín y que ya había evolucionado hacia un orden multipolar crecientemente confrontacional.

La enorme tragedia que se está viviendo en el este de Europa puede interpretarse como un primer acto de una guerra de mayores proporciones por la supremacía global entre los colosos del sistema internacional: EE. UU. y la República Popular China (RPC). Ambas potencias están sacando conclusiones de cara a un potencial choque armado en la región de los mares colindantes de China, y muy especialmente por Taiwán.

No sabemos ni cómo ni cuándo va a acabar la guerra de Ucrania. El modo en que esto ocurra y la duración de la contienda dibujarán las condiciones de partida para un periodo histórico sobre el que la trampa de Tucídides proyectará su inexorable sombra.

Mientras EE. UU. está intentando que la actual guerra obligue a China a romper o debilitar su relación con Rusia, su principal socio estratégico, el gigante asiático ve la situación con gran preocupación y actúa con cautela de cara a lo que haya de venir después. La India —el gran objeto de deseo de la diplomacia internacional en este momento— está adquiriendo una relevancia creciente porque, siendo un aliado tradicional de Moscú y un rival de China, tiene la capacidad de equilibrar la balanza de la geoestrategia global en un sentido u otro.

No cabe ninguna duda de que la supervivencia de la Federación Rusa después de la guerra, y durante esta si se prolonga mucho, dependerá del apoyo que Pekín y Nueva Delhi presten a Moscú. La Casa Blanca está ejerciendo una gran presión sobre dichas potencias asiáticas al tiempo que vigila cómo se posicionan los distintos actores del panorama internacional en un mundo que tiende a polarizarse y corre el peligro de quedar muy fragmentado. El gran juego que acaba de comenzar puede hacer palidecer etapas históricas superadas. Hay signos claros de una desconfianza al alza entre los

¹ LAMO DE ESPINOSA, Emilio. *Entre águilas y dragones. El declive de Occidente*. Espasa, 2021.

protagonistas implicados. Los resentimientos antioccidentales heredados de la etapa imperialista están reverdeciendo.

Vivimos momentos de enorme trascendencia para el devenir del mundo y de Europa. Solo tenemos una certeza: hemos entrado en una década en la que, como ya predijo Kevin Rudd, «viviremos peligrosamente»². Las decisiones que se tomen en materia estratégica deberán ponderar cuidadosamente sus consecuencias tanto a corto como largo plazo. Corremos el peligro de que los árboles de las pasiones que la guerra ha encendido no nos dejen ver el bosque por el que en el futuro habremos de transitar.

Antecedentes

Al acabar la Guerra Fría, Henry Kissinger defendía que, tanto para los EE. UU. como para el mundo, el mejor orden posible sería aquel en que Washington mantuviera una distancia geopolítica con Pekín y Moscú menor que la que estas mantuvieran entre sí. Dada la profunda rivalidad histórica entre estas últimas —solo contenida en la etapa del entendimiento entre Stalin y Mao—, si la gran potencia norteamericana actuaba con habilidad, podría ser el árbitro en el concierto de potencias. El tiempo ha venido a darle la razón. Sin embargo, entonces se afirmaba que Kissinger era un hombre del siglo xx anclado en la dinámica de la geopolítica tradicional, ya superada en el nuevo siglo por el triunfo de la democracia y los valores liberales a escala global.

El «último hombre» de Fukuyama³ auguraba que, por medio de un proceso hegeliano —muy parecido en su estructura a la teoría marxista sobre el final de la historia—, las grandes contradicciones que en el pasado habían obstaculizado la convivencia racional y pacífica entre las naciones quedarían superadas. En el horizonte se vislumbraba el advenimiento de un mundo kantiano, aunque todavía hubiera que superar algunos baches en el camino.

No ha sido así. La teoría geopolítica se ha cumplido y, al igual que en situaciones similares a lo largo de la historia, las potencias revisionistas han unido sus fuerzas para

² RUDD, Kevin. «Short of War. How to Keep U.S.-Chinese Confrontation From Ending in Calamity», *Foreign Affairs*. Marzo-abril de 2021.

³ FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. Free Press, 1992.

retar a la potencia dominante. No nos debe sorprender, en el siglo XVII y en el 98 la monarquía española ya lo sufrió en sus propias carnes.

El ser humano es signo de contradicción y proyecta sus pasiones al ámbito internacional. Los sistemas son perfectibles y las comunidades humanas pueden llegar a construir importantes consensos que la democracia facilita enormemente, pero, en lo esencial, la condición humana permanece y con ella las contradicciones y el conflicto. De igual manera, toda persona —y las decisiones internacionales las toman personas— se ve enfrentada a la dimensión ética de sus acciones y, por tanto, a su legitimidad. ¿Cómo y quién determina dicha legitimidad? He aquí la sustancia de la que está hecha la historia. Occidente cree haber encontrado la respuesta, pero sus rivales no la aceptan; no hay mayor sometimiento que la subordinación moral. Por otra parte, las potencias occidentales fueron las protagonistas de la era del imperialismo y del colonialismo y, por tanto, de la humillación de más de medio mundo⁴, lo que resta autoridad a la universalización de un sistema de referencias y valores de inspiración occidental.

En un principio, China y Rusia no eran en lo esencial antiestadounidenses sino fundamentalmente contrarias a un orden internacional presidido por una única gran potencia. Con el paso del tiempo, ambas naciones-imperio, cada una a su manera, han ido aumentando su capacidad y confianza, haciendo de la necesidad virtud y acercando posiciones frente a un creciente antagonismo con EE. UU. Ya en 1996 habían firmado una asociación estratégica para oponerse conjuntamente tanto al orden hegemónico norteamericano como a la injerencia en asuntos internos. Para ambas, esto último suponía una amenaza para su legitimidad política e integridad territorial.

En 2004, dicha entente obtuvo el importante fruto de cerrar el acuerdo fronterizo, condición esencial para que China pudiera transformar sus Fuerzas Armadas, eminentemente terrestres y anticuadas, desplegadas frente a Rusia en un ejército aeronaval y moderno con su centro de gravedad en el Pacífico occidental. La exportación de armamento a la RPCh ayudó a que Rusia sostuviera su industria de defensa, sin la cual Moscú no podría reivindicar su rango de potencia militar.

En 2008, la crisis de la cumbre de Bucarest —en la que la OTAN abrió la puerta a Ucrania y Georgia— y la consiguiente guerra en Georgia y, en 2014, la de Crimea —que marcó

⁴ LAMO DE ESPINOSA, Emilio. *Op. cit.*, p. 57.

una clara ruptura entre Rusia y Occidente, con una China cada vez más convencida de que había llegado su momento— terminaron de disolver las reticencias entre los viejos rivales que veían en EE. UU. el gran obstáculo frente a sus ambiciones geopolíticas. La asociación estratégica chino-rusa alcanzó cotas de colaboración más allá de lo previsible.

La rivalidad entre grandes potencias vuelve a presidir la geopolítica global

En 2017, EE. UU. despertó y reconoció en su Estrategia de Seguridad Nacional que la rivalidad entre las grandes potencias se había convertido en la principal amenaza a su seguridad. Ese mismo año, Graham Allison había publicado su famoso libro *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, que explica de forma desarrollada una idea que ya había expresado en un artículo anterior de 2014, donde defendía que el ascenso de la RPCh y la tendencia a que desplazara a EE. UU. en la primacía del poder mundial elevarían la probabilidad de una guerra entre las dos grandes potencias. Aconsejaba, pues, preparar a la nación norteamericana, no para ganar la guerra, sino fundamentalmente para evitarla, ya que una seria colisión supondría un riesgo inasumible.

Hasta entonces habían dominado el optimismo en relación con la capacidad de los EE. UU. para sostener un orden internacional conforme a su cosmovisión democrático-liberal y la idea de que, por el mero peso de las tendencias históricas, China y Rusia terminarían acomodándose en él. En dicho sentido, Robert O'Brien, el último consejero de Seguridad Nacional de la Administración Trump, afirmó que «durante décadas se sostuvo la convicción de que solo era una cuestión de tiempo que China se volviera más liberal, primero en lo económico y luego en lo político. No pudimos haber estado más equivocados, un error de cálculo que se presenta como el mayor fracaso de la política exterior norteamericana desde la década de 1930 [...]. En vez de escuchar a los líderes del Partido Comunista Chino y leer sus documentos clave, creíamos lo que queríamos creer»⁵.

⁵ O'BRIAN, Robert C. «How China Threatens American Democracy. Beijing's Ideological Agenda Has Gone Global», *Foreign Affairs*. Noviembre/diciembre de 2020.

En Washington se empezó a percibir la necesidad de desarrollar una estrategia que se opusiera al ascenso de la RPCh. El presidente Trump planteó en 2018 una guerra arancelaria, que con el tiempo incorporó también una dimensión tecnológica. Pero todo esto no eran más que «paños calientes» para un problema de mucho mayor calado. Permanecía la cuestión de fondo: ¿Cómo actuaría el gigante asiático si alcanzaba la primacía mundial? ¿Hasta qué punto ello podía representar una amenaza grave, o incluso existencial, para los EE. UU.?

Con una población cuatro veces superior y una eficacia probada, el gigante asiático constituía un rival más notable de lo que había sido la Unión Soviética, que, al fin al cabo, igualaba en su día en habitantes a la gran potencia norteamericana y cuyo sistema económico y social mostraba deficiencias muy superiores a las de la actual China.

Una estrategia de contención como la aplicada durante la Guerra Fría tenía el inconveniente de que, como había previsto Kennan, requeriría mucho tiempo para su culminación⁶; cuatro décadas tardó la URSS en mostrar fisuras. Pero el tiempo, que siempre había estado del lado de los EE. UU., esta vez parecía favorecer a China. La mayoría de los estudios prospectivos predecía que, en una década, la RPCh habría alcanzado en PIB en dólares a la gran potencia norteamericana.

Una política de coexistencia y disuasión, que aplicara el principio que Kennedy había propugnado tras la crisis de los misiles de Cuba y que definió como «A world free for diversity», corría el peligro de aplazar la solución hasta un momento en que no hubiera estrategia alguna que aplicar, porque Pekín estaría ya plenamente encaminada para alcanzar el objetivo fijado por Xi Jinping: convertir a China en la primera potencia global para 2049.

En Washington empezó a cundir la idea de que si no se actuaba, cuando se quisiera hacer, sería demasiado tarde. Esto inspiró una «cruzada democrática» dirigida a aislar a las potencias autoritarias, China y Rusia, con la esperanza de que esta terminara forzando en ellas un cambio o crisis internos, permaneciendo válido para el resto del mundo el orden internacional liberal liderado por EE. UU.

En Moscú y Pekín esto se interpretó como una seria amenaza y, desde entonces, la relación entre las grandes potencias no ha dejado de deteriorarse, dando lugar a un

⁶ X (KENNAN, George F.). «The source of Soviet conduct», *Foreign Affairs*. Julio de 1947.

sistema internacional multipolar divergente, presidido por una intensa desconfianza y con una entente chino-rusa muy reforzada. Este es el contexto en el que la Federación Rusa ha desencadenado la guerra de Ucrania.

La apuesta alemana por articular la relación con Rusia sobre las bases de la *Ostpolitik* se hizo cada vez más difícil de sostener, y con la guerra ha muerto definitivamente⁷. No obstante, la aplicación previa de dos estrategias distintas, una desde EE. UU., más confrontacional, y otra desde Centroeuropa, basada en intereses económico-energéticos compartidos, ha llevado a un daño irreparable de la economía europea.

Guerra en Ucrania

Aunque para Washington la prioridad era la RPCh, a su estrecho aliado ruso, que llevaba ya tiempo retando a las potencias occidentales con toda una panoplia de acciones híbridas, había que pararle los pies. Anteriormente, EE. UU. y sus aliados habían dado muestras de debilidad y de desunión frente a las agresiones del Kremlin. En Ucrania la Casa Blanca quería demostrar que las cosas habían cambiado. Por su parte, Putin no estaba dispuesto a dar Ucrania por perdida, pero, como afirman Liana Fix y Michael Kimmage en *Foreign Affairs*, «aunque los rusos habían ganado las batallas en 2014 y 2015, el Kremlin estaba perdiendo la guerra por el futuro de Ucrania»⁸.

La Federación Rusa todavía mostraba gran confianza en la Estrategia Nacional de Seguridad de julio de 2021 y basaba su designio en la «paciencia estratégica», con la esperanza de que el imparable ascenso de la RPCh terminara forzando a Washington a buscar el acercamiento con Moscú. Contaba también el Kremlin con que los hidrocarburos le siguieran aportando importantes dividendos durante las próximas una o dos décadas, tiempo suficiente para mantener una economía fuerte mientras se producía el reequilibrio estratégico que permitiría a Rusia jugar el papel de bisagra entre los dos colosos. Esto aseguraría a Rusia la capacidad para conservar su rango entre los grandes.

⁷ RÁCZ, András. *Germany's Shifting Policy towards Russia. The sudden end of Ostpolitik. FIIA Briefing Paper*, n.º 335. Marzo de 2022.

⁸ FIX, Liana y KIMMAGE, Michael. «What If Russia Makes a Deal? How to End a War That One Is Likely to Win», *Foreign Affairs*, 23 de marzo de 2022.

¿Qué ha ocurrido entonces para que el presidente Putin haya tomado la arriesgada decisión de apostar por las armas poniendo a medio mundo en su contra? Después del verano, Washington y Londres habían redoblado el esfuerzo militar para capacitar a Ucrania en caso de ataque ruso —con gran resultado hasta ahora, como hemos podido ver— y estaban haciendo una apuesta decidida para incorporar *de facto* a dicho país en el ámbito occidental con la determinación de hacer el proceso irreversible.



Figura 1: Paralelismo entre las guerras de Ucrania y de la Independencia

Fuente: elaboración propia.

Se han propuesto las dos guerras mundiales como modelo para intentar explicar la lógica que rige los dilemas de la guerra de Ucrania. El ejemplo más adecuado es, no obstante, la guerra de la Independencia, donde todo rima asombrosamente. Entonces la invasión de España respondió a la pugna entre el Imperio napoleónico —la potencia terrestre— y la talasocracia británica. En palabras de Bonaparte, se trataba de «un juego de niños». Este, al igual que Putin, se confió y envió una fuerza insuficiente, que tras el Dos de Mayo dividió en múltiples comunas de castigo. El éxito de Bailén obligaría, en un primer tiempo, a abandonar Madrid. Los asombrosos éxitos anteriores habían infundido en el Gran Corso, ebrio de poder, un exceso de confianza, hasta el punto de que perdió el sentido de la realidad y no atendió a los consejos de sus más allegados.

Para España, que contribuyó de forma decisiva a la derrota de Napoleón, la guerra se tradujo en una victoria pírrica⁹, lo que parece ser también el destino de Ucrania. Las fuerzas insurrectas, respaldadas por el Reino Unido, enemigo acérrimo del Emperador, obligaron a detraer tropas de las operaciones principales para desplegarlas en la retaguardia, atacaron la moral de los ocupantes y les disputaron la información y los recursos logísticos; los heroicos sitios de Zaragoza y Gerona (léase Mariupol y Járkov) retuvieron fuerzas, les produjeron grandes bajas y sostuvieron la moral de lucha; al final, débil en todos los frentes, la falange napoleónica se detuvo. Con el tiempo, la empeñada resistencia española permitió que otras potencias se sumaran a la lucha —algo que hasta ahora no ha ocurrido por temor a una tercera guerra mundial—, lo que terminó salvando a la causa patriótica.

De haber vencido Napoleón, habría incorporado una parte del territorio español —al menos hasta la línea del Ebro— a Francia, suprimiendo la barrera del Pirineo y convirtiendo a España en un protectorado militar. Esto es lo que ahora pretende Putin, y en el horizonte se vislumbra la partición de Ucrania.

La gran batalla que acaba de comenzar supone una nueva fase de la guerra. Si la Federación Rusa resulta derrotada, hay gran probabilidad de que la naturaleza del conflicto escale y la guerra se prolongue, lo que nos acerca también al umbral del empleo del arma nuclear. Si las fuerzas rusas vencen, el Ejército ucraniano habrá perdido la capacidad de frenar la embestida enemiga y el Kremlin buscará más ganancias territoriales antes de detener su ofensiva. Al igual que el emperador de los franceses, Putin no se dará fácilmente por vencido y buscará una situación final que pueda vender al pueblo ruso como una victoria.

Moscú no desea que la guerra se prolongue por mucho tiempo, el riesgo de un colapso interno es real. La UE está sometida a grandes presiones y tampoco se puede permitir el lujo de una confrontación indefinida. Ucrania, que ya ha pagado un precio altísimo, resistirá hasta donde pueda. Washington no querría que la Federación Rusa saliera de la contienda conservando su condición de potencia y no tiene prisa, ni razones, para un

⁹ PARDO DE SANTAYANA, José. *El 200 aniversario de la muerte de Napoleón y su huella en el devenir de España*. Academia de la Ciencias y las Artes Militares, 1 de abril de 2021.

final prematuro. Pase lo que pase, esta guerra dejará un rastro de odio y resentimiento que condicionará el escenario de seguridad europeo por décadas.

¿Después de la guerra qué?

Mientras esta guerra de desenlace incierto se prolonga, la RPCh y los EE. UU. están pensando en el conflicto potencial que se deriva de las actitudes agresivas, de los malentendidos culturales, de los agravios históricos y de la incompatibilidad ideológica, así como del deseo de Pekín de reemplazar el orden internacional de inspiración occidental por otro que ponga a China en el centro y se acomode mejor a sus valores e intereses nacionales.

En Taipéi la preocupación por una invasión militar ha subido muchos enteros. Desde Pekín el mensaje es claro —«mirad a Ucrania»—, mientras las incursiones en la zona de defensa aérea de Taiwán no han dejado de intensificarse. Para la RPCh, dicha isla tiene un triple significado: identitario, al revertir la afrenta histórica que desgajó un territorio nacional; geopolítico, por su posición que controla el acceso entre los mares de la China Meridional y Oriental y entre estos y el Pacífico (algo de enorme valor para un país encorsetado por la geografía), y económico-tecnológico, por el dominio de Taiwán en la producción de los semiconductores más avanzados. Para Washington, está en juego el liderazgo regional y, en definitiva, global, dado que el centro de gravedad del mundo se está desplazando hacia allí.

Kevin Rudd, en su reciente libro *The Avoidable War?*¹⁰, presenta el siguiente panorama (que el resultado de la guerra obligará a revisar): Pekín todavía no está preparada para medirse por la fuerza con Washington. Necesita algunos años, cinco o más, para ganar resiliencia económico-financiera, protegerse de las sanciones económicas de EE. UU. y de sus aliados y dotarse de las capacidades militares que le aseguren el éxito en una eventual toma de Taiwán por la fuerza. En opinión del autor, Xi Jinping planea estar en el cargo hasta mediados de la década de 2030, asumiendo su posible reelección en el 20.º Congreso del Partido en noviembre. Es probable que intente utilizar medios militares

¹⁰ RUDD, Kevin. *The Avoidable War? The Dangers of a Catastrophic Conflict between the US and China*. PublicAffairs, 2021.

para recuperar Taiwán si no puede hacerse con ella por medios políticos. Parece que desee ver el contencioso resuelto en vida y haber hecho de ello un asunto personal.

Según el ex primer ministro australiano, esto supone que durante algunos años la situación pueda resultar más tranquila, pero hacia finales de la presente década o principios de la siguiente el contexto estratégico tenderá peligrosamente hacia la confrontación militar. Esta ha de ser evitada porque arrastraría a un conflicto catastrófico. Desde ahora habría que empezar a diseñar un modelo y unos mecanismos de relación recíproca, que Rudd define como *managed strategic competition*, dirigidos a crear una eficaz combinación de disuasión, distensión y diplomacia. Uno de los pilares de este enfoque pone el énfasis en los retos comunes, como el cambio climático y la seguridad frente a pandemias que afectan a todos, que han de ser abordados desde una actitud de colaboración.

Dicho punto de vista no es el mayoritario entre las potencias anglosajonas, donde se impone una actitud cada vez más beligerante, pero es el que mejor se acomoda a la perspectiva de España, que, al no tener responsabilidad en el siglo chino de las humillaciones, tampoco percibe como existencial la amenaza de una China emergente. Si al final la RPCh llegara a convertirse en la nación más poderosa de la tierra —sin duda, la hipótesis más peligrosa y para algunos también la más probable—, España y la UE tendrán que encontrar su acomodo. En Australia se dice que han izado la bandera de combate y la han clavado al mástil, ¡no hay cabida para la derrota! En nuestras latitudes no hay razón para tanto dramatismo, aunque únicamente una UE mucho más integrada podrá hacer frente a las imposiciones de Pekín.

Un aspecto determinante será cómo las otras potencias y actores regionales se posicionen en relación con Rusia y, posteriormente, con China, siendo la India la clave de bóveda. El cierre de filas de todo Occidente tras el liderazgo de Washington que la guerra de Ucrania ha producido no se traduce necesariamente a escala más amplia. Nueva Delhi no quiere contribuir, mediante el aislamiento y el empobrecimiento de Rusia, a que Moscú acabe definitiva e irreversiblemente bajo la influencia de Pekín. Así, se entiende que quiera facilitar a Rusia incluso medios de pago alternativos bilaterales en

sus propias divisas para disminuir esa dependencia¹¹. Al mismo tiempo, India quiere mostrar su autonomía estratégica y, de momento, está resistiendo a las presiones de EE. UU. y sus aliados.

La RPCh, por su parte, también se está acercando a la India porque teme que, tras la guerra de Ucrania, EE. UU. pueda salir reforzado y necesita un entorno geopolítico más distendido en Asia. El Gobierno indio, sabedor de su posición de fuerza, quiere arrancar a Pekín importantes concesiones en el delicado contencioso fronterizo. De cómo evolucione esta relación dependerá en gran medida el futuro orden geoestratégico global.

Aunque en China estén surgiendo diversas voces que abogan por romper con Rusia para evitar el aislamiento y poner el énfasis en el desarrollo económico¹², todo parece indicar que, de momento, Xi Jinping desea mantener a la Federación Rusa viva para obligar a Washington a diversificar la atención estratégica en dos frentes, seguir contando con la colaboración rusa —esencial para el desarrollo militar chino— y evitar que una Rusia hostil o en proceso de descomposición le obligue a dedicar una parte de las Fuerzas Armadas a la cobertura de la frontera común¹³.

Turquía, al igual que otros países, incluido Israel, ha buscado un término medio en relación con la guerra de Ucrania. Aunque votó contra Rusia en la Asamblea General de la ONU, no ha sancionado a Moscú ni ha cerrado su espacio aéreo a los aviones rusos. Hay claras diferencias entre la política turca y los enfoques inequívocos en favor de Ucrania de la UE y la OTAN, lo que implica que Ankara está manteniéndose retóricamente comprometida con la independencia de Ucrania y ofreciendo mediar en el conflicto mientras se inclina hacia Rusia¹⁴. En el caso de Turquía, como en el de la India —extensible a otros países—, el intenso nacionalismo de sus dirigentes ahonda en el resentimiento antioccidental, lo que podría llegar a tener una carga geopolítica tan

¹¹ PIQUÉ, Josep. «¿Con quién está India?» (Política Exterior). 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://joseppique.es/articulos/geopolitica-otan-guerra-ucrania-rusia-occidente-geoestrategia-crisis-conflicto-putin-invasi%C3%B3n-china-india-europa%20>

¹² WEI, Hu. «Possible Outcomes of the Russo-Ukrainian War and China's Choice», *US-China Perception Monitor*. 12 de marzo de 2022.

¹³ RUDD, Kevin. *Op. cit.*

¹⁴ COOK, Steven A. «Where Turkey Stands on the Russia-Ukraine War», *Council on Foreign Relations*. 3 de marzo de 2022.

preocupante como decisiva. En un mundo que se desoccidentaliza¹⁵, los abusos de la era imperialista pueden terminar pasando factura.

A todo lo anterior hay que sumar las consecuencias económicas y sociales —especialmente severas para la UE— de la misma guerra y de los obstáculos a la globalización. Con ello se destruyen, además, importantes instancias inmateriales cada vez más necesarias en un mundo interconectado e interdependiente y que, como afirma Kaplan, se está contrayendo por efecto de la tecnología.

El número de escenarios de futuro es tan amplio que no se puede prever hacia dónde arrastrará esta serie de tormentas a España y a Europa. De momento, el primer gran reto es no verse abocados a una tercera guerra mundial. Una pesadilla asoma al sur con el desplazamiento de Francia por parte de Rusia en Mali y la creciente presencia rusa en la región. No es evidente, aunque podría ser la única consecuencia positiva de la guerra de Ucrania: que la UE salga reforzada. Tampoco se puede descartar algún contratiempo serio en la política interna de los EE. UU. Cuando le llegue el momento a Taiwán, la posición que se adopte será especialmente delicada... El nuevo sistema internacional que surgirá requerirá formulas nuevas y hay que evitar que las pasiones que las guerras despiertan nos nublen la vista y la inteligencia.

Conclusión

La guerra de Ucrania ha clausurado una era y ha abierto otra, suponiendo el paso definitivo hacia un mundo postoccidental. El futuro se presenta muy incierto y especialmente contradictorio.

Putin se ha lanzado imprudentemente al conflicto armado, pero no parece un líder dispuesto a aceptar la derrota. Muchos son ahora los peligros que se asoman por el horizonte.

Según cuándo y cómo finalice esta guerra, así se iniciará una nueva etapa en la que la confrontación por Taiwán entre EE. UU. y China está llamada a presidir la geopolítica global. Washington teme las consecuencias del ascenso de Pekín a la primacía mundial;

¹⁵ LAMO DE ESPINOSA, Emilio. *Op. cit.*

Xi Jinping está determinado a reincorporar la antigua Formosa durante su mandato, si fuera necesario por la fuerza.

Tanto el actual conflicto armado como el potencial en ciernes están conduciendo a un realineamiento de las potencias, lo que puede producir una gran fractura del mundo en bloques enfrentados con una geometría variable.

La supervivencia de la Federación Rusa dependerá de que Pekín y Nueva Delhi no la suelten de la mano.

La India se ha convertido en el gran objeto de deseo geopolítico y no parece dispuesta a renunciar a su autonomía estratégica. La RPCh desea mejorar su relación con el otro gigante asiático para protegerse de la presión de EE. UU. y sus aliados.

Se abre toda una multitud de escenarios de futuro en los que España y Europa tendrán que encontrar un camino seguro. No parece que las recetas de siempre vayan a seguir siendo válidas. Una UE verdaderamente unida sería la respuesta más coherente a los enormes retos que se han de abordar.

En cualquier caso, se debe mantener la cabeza fría; lo que está en juego es la vida y la prosperidad de las generaciones más jóvenes.

*José Pardo de Santayana**

Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

29/2022

04 de mayo de 2022

Pedro Sánchez Herráez

Siglo XXI... ¿y el Sahel yendo hacia la Edad Media?**Siglo XXI... ¿y el Sahel yendo hacia la Edad Media?****Resumen:**

La caída del Imperio romano de Occidente abrió un período de la historia conocido como la Edad Media, en la cual, si bien no todo fueron sombras durante los mil años que abarca, la pérdida del (relativo) monopolio de la violencia de la etapa anterior permitió la emergencia de multitud de actores capaces de ejercerla; y dado que cada uno tenía su propio fin, sus propias razones e intereses para emplearla, el resultado fue una era de conflictividad permanente.

Por otra parte, la pérdida de ese espacio único y su atomización, tanto física como conceptual, condujo también a la fragmentación territorial, y a la consiguiente aparición de una multiplicidad de feudos donde el «señor» ejercía un derecho absoluto sobre la población de este, ante la dificultad de sus habitantes para poder garantizar de otra manera su seguridad y su propia subsistencia.

Una sucinta analogía sobre estos aspectos realizada entre el medievo y ese espacio clave para África —y para Europa— como es el Sahel, en este complejo siglo XXI, junto con una reflexión final relativa a las lecciones de la historia y la geopolítica, conforman el presente documento.

Palabras clave:

Monopolio de la violencia, feudo, seguridad, Sahel, Edad Media, autodefensa, conflicto.

***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 21st century... and the Sahel is heading towards the Middle Ages?

Abstract:

The fall of the Western Roman Empire opened a period of history known as the Middle Ages, in which, although not everything was shadows during the thousand years that it covers, the loss of the (relative) monopoly of violence of the previous stage allowed the emergence of a multitude of actors capable of exercising it; and since each one had its own purpose, its own reasons and interests to use it, the result was an era of permanent conflict.

On the other hand, the loss of that unique space and its atomization, both physical and conceptual, also led to territorial fragmentation, and to the consequent appearance of a multiplicity of fiefdoms where the "lord" exercised an absolute right over the population of the same, given the difficulty of its inhabitants to be able to guarantee their safety and their own subsistence in another way.

A brief analogy on these aspects made between the Middle Ages and that key space for Africa -and for Europe- such as the Sahel, in this complex 21st century, together with a final reflection on the lessons of history and geopolitics, make up this document.

Keywords:

Monopoly of violence, fiefdom, security, Sahel, Middle Ages, self-defense, conflict

¿La Edad Media? Eran unos tiempos lejanos...

El intervalo temporal al que normalmente se hace referencia con el término Edad Media puede llegar a abarcar, en función de los acontecimientos empleados, un período de casi mil años¹: los que median desde la caída del Imperio romano de Occidente (año 476 d. C.) hasta el siglo XIV, donde se pueden tomar como hitos, en función del historiador consultado, ya sea el descubrimiento de América por España en el año 1492 o la caída de Bizancio en el año 1453, fecha esta última que también coincide con el final de la guerra de los Cien Años² y con el momento en el que estaba siendo impresa la Biblia de Gutenberg³. En cualquier caso, estos hechos ponen de manifiesto cómo se produce la apertura a nuevos espacios y la ampliación de horizontes a escala global, el resurgimiento de naciones (caso de España) o surgimiento de ese sentimiento en Francia e Inglaterra —con el paulatino intento asociado por generar estructuras políticas, económicas, sociales y securitarias comunes a toda la nación— así como la difusión, a una escala sin precedentes, de la información y el conocimiento... por consiguiente, del aislamiento y oscurantismo de la Edad Media se pasa a la apertura al mundo y al «Renacimiento», a la entrada en una nueva era más luminosa para la humanidad.

Ciertamente, y aunque suelen identificarse esos mil años como un tiempo absolutamente tenebroso en la historia, y si bien en su conjunto quizás las luces fueran bastantes menos que las sombras —existen diversas interpretaciones al respecto⁴—, obviamente, y considerando el amplio espacio físico y temporal que abarca el concepto «Edad Media» —sin olvidar incluso un cierto matiz etnocentrista, pues en muchos casos se identifica esencialmente el término Edad Media solo con Europa—, también hubo hitos y momentos en los que se sentaron las bases para lograr un avance significativo en el desarrollo económico y social; así, en el llamado «renacimiento del siglo XII», se comenzó a cuestionar el orden socioeconómico establecido debido tanto a la

¹ Un sencillo pero útil análisis puede consultarse en *La Edad Media*. Captivating History, 2019.

² Largo, sangriento y duro conflicto que se extendió entre 1317 y 1453 por Europa, que enfrentó a Francia e Inglaterra, y que acabaría forjando la identidad nacional francesa e inglesa, VALDEÓN BARUQUE, Julio. «La guerra de los Cien Años entre Francia e Inglaterra», *National Geographic*. 14 de septiembre de 2021. Disponible en: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/guerra-cien-anos-entre-francia-e-inglaterra_14691.

NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento están activos a fecha de 27 de abril de 2022.

³ A este respecto «Biblia de Gutenberg: 4 datos sorprendentes sobre el libro que marcó un antes y un después en la historia», *BBC*. 22 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50832104>

⁴ A modo de ejemplo, la obra del historiador Jacques Le Goff, que defiende la tesis relativa a que no todo fue lúgubre y oscuro durante la Edad Media. En este sentido, LE GOFF, Jacques. «La luz sobre la Edad Media», *El País*. 5 de abril de 2014. Disponible en: https://elpais.com/cultura/2014/04/05/actualidad/1396733962_705934.html

revitalización intelectual —una de cuyas muestras más patente fue la fundación de universidades— como a la aparición de la burguesía y al aumento de poder y riqueza de las ciudades... si bien la llegada desde China de una pandemia, la peste negra, la epidemia mundial más devastadora (hasta ese momento) sufrida por la humanidad, generó unas graves consecuencias a escala global y supuso un serio retroceso⁵ en muchos de los avances que se iban perfilando en ese momento.

En cualquier caso, durante la Edad Media se contempló un cambio drástico en la estructura del poder; tras la caída del Imperio romano, estructura política que nucleó el «orden» económico, social y militar durante siglos y que generó una suerte de «globalización» —esencialmente, a escala europea y mediterránea—, la fractura de dicho espacio único generó multitud de nuevos subespacios y entornos, indujo a una reducción de la movilidad y de los intercambios, trajo aparejada la preponderancia de lo local y la autosuficiencia frente a ese interconectado mundo romano, y, también, y no por último menos importante, llevó a la pérdida del monopolio de la violencia y a la aparición de múltiples actores con capacidad de ejercerla. Y, por tanto, desaparece el contrato social, desaparece el concepto de ciudadano y cada agrupamiento humano trata de sobrevivir, como puede, en ese entorno complejo, violento, fracturado y siempre en disputa.

Toda esa conjunción de factores y realidades acaba generando, en una espiral que se va retroalimentando, y así es aceptado con carácter general, que durante cerca de esos mil años, primó el modo de producción feudal, se produjo la pérdida del concepto de ciudadanía y se contempló el incremento de la servidumbre y el nacimiento de los estamentos, se produjo la desaparición de estructuras centralizadas y la dispersión de los núcleos de poder y se asentó la preponderancia de las culturas teocéntricas —cristiana e islam en sus zonas respectivas— frente a la llamada «cultura clásica»⁶.

Pero, y así subyace generalmente en la memoria colectiva, todo ello aconteció hace mucho, fueron tiempos muy remotos y lejanos y en los que cuestiones tales como la

⁵ En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Pandemias y ciudades: ¿hacia un orden mundial urbacéntrico?* Documento de Análisis 14/2020. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6 de mayo de 2020, pp. 4-8. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA14_2020PEDSAN_urbacentrico.pdf

⁶ Desde una determinada óptica, la obra del historiador y ensayista inglés Perry Anderson resulta muy significativa para entender este período, sus parámetros más significativos y su evolución.

violencia extrema y la fragmentación de la realidad socioeconómica en feudos —espacio en el cual alguien ejerce un dominio absoluto⁷— estaba a la orden del día.

... ¿Tiempos de violencia extrema?

Los conflictos armados de la época⁸ eran largos, devastadores y brutales; la multiplicidad de actores capaces de ejercer la violencia —desde las huestes de los soberanos y las de los señores feudales, pasando por mercenarios, contratistas y señores de la guerra hasta llegar a las milicias de ciudades y pueblos, sin olvidar los ejércitos de los jefes religiosos— generaba una amplísima multiplicidad de fines, un abanico de razones para pelear de tal magnitud que raro era el lugar y el momento en el que se podía hablar de la existencia de paz.

Un ejemplo de esa multiplicidad de actores⁹, y ya estando avanzada la Edad Media, puede contemplarse en una de las grandes (y decisivas) batallas de la misma, como fue la acontecida en las Navas de Tolosa en el año 1212, en tierras de la Jaén actual; en ella, durante la Reconquista de España, participaron fuerzas militares de varios —no todos— de los reinos en los que estaba dividida la nación en ese momento (acudieron efectivos militares de Castilla, de Navarra y de Aragón), participaron obispos de diferentes diócesis, formaron parte del contingente órdenes militares —grupos de monjes soldados, tropas de élite de la época—, desplegaron milicias concejiles (urbanas) de pueblos y ciudades castellanas, y, hasta un tiempo antes de la batalla, también podían encontrarse —al haber sido proclamada como cruzada por el papa Inocencio III— varios miles de caballeros y tropas diversas de varias regiones de Europa, efectivos estos que por desavenencias con el proceder del rey Alfonso VIII al perdonar la vida y evitar el saqueo de varias guarniciones musulmanas que se rindieron, marcharon de regreso a sus feudos.

⁷ Una de las acepciones del término feudo es «ámbito político, social, deportivo, etc., en el que alguien ejerce un dominio absoluto», *Diccionario de la Lengua Española*, Edición del Tricentenario. Real Academia Española, actualización 2021. Disponible en: <https://dle.rae.es/feudo?m=form>

⁸ En este sentido CONTAMINE, Philippe. *War in the Middle Ages*. Blackwell Publishing, Oxford, 1984; o el clásico de OMAN, Chadwick y CHARLES, William. *The Art of War in the Middle Ages*. Cornell University Press, Nueva York, 1953.

⁹ Un sencillo, pero muy adecuado esquema puede contemplarse en «La batalla de las Navas de Tolosa», *grandesbatallas.es* Disponible en: <http://www.grandesbatallas.es/batalla%20de%20las%20navas%20de%20tolosa.html>

Si bien durante la Edad Media se produjeron «grandes batallas campales» entre grupos enfrentados —grupos que a duras penas sobrepasaban unas pocas decenas de miles de efectivos—, los procedimientos habituales de lucha normalmente devenían en evitar el enfrentamiento directo, empleándose con frecuencia el saqueo, la rapiña y la devastación del campo y los espacios del adversario, intentando así lograr su agotamiento, lo cual, consecuentemente, generaba unas campañas largas y sangrientas, y en las cuales la distinción entre «combatientes» y «población civil» no solo no estaba firmemente enraizada en el derecho de la guerra, sino que directamente no existía, y, en ocasiones, la eliminación directa de la población del rival constituía un modo habitual de batalla.

Así mismo, es necesario no olvidar que la búsqueda de simple beneficio económico, bien participando como soldado a sueldo —mercenario— bien por beneficio del señor, o bien actuando como simple bandido o saqueador implicaba que, en muchos casos, el conflicto armado se convertía en una actividad con un poderoso componente económico, en una cuestión de simple interés personal¹⁰, por lo que razias y saqueos se convertían en fines en sí mismos, en un modo de vida para ciertos grupos humanos.

Por tanto, en la era medieval, la concepción de la violencia era entendida de una manera absolutamente diferente a la actual¹¹: no solo por ser un mundo donde se imponía el derecho del señor, no solo porque las disputas se solventaban a «espada y cuchillo», sino también porque era muy complejo establecer diferencias entre guerra civil, guerra extranjera y guerra privada. Todo era violencia, desorden y falta de libertad y derechos. La vida humana no tenía apenas valor, el radicalismo religioso propugnaba la eliminación de herejes, impíos, ateos e infieles y la violencia extrema ejercida por multitud de actores semejava en gran medida lo que sería llamado «el caos hobbesiano», el «todos contra todos». Y ante esa fragmentación de las herramientas que han de dar seguridad, y ante la necesidad de protección y supervivencia, los núcleos humanos se aglutinan como pueden en pequeños grupos y espacios.

¹⁰ CONTAMINE, Philippe. *War in the Middle Ages*. Blackwell Publishing, Oxford, 1984, p. 163.

¹¹ KEEGAN, John. *El rostro de la batalla*. Ediciones Ejército, Madrid, 1990, pp. 130-131.

... ¿Tiempos de feudos?

Tras la descomposición de Imperio romano y la escasa pervivencia de estructuras políticas —de menor y progresivamente menguante entidad— que aglutinaran espacios y voluntades (como pudieron ser el Reino Visigodo, el Imperio carolingio o el Sacro Imperio, entre otros), esa falta de un poder centralizado¹² va paulatinamente confiriendo mayor representatividad y presencia a las estructuras subordinadas, de tal modo que se llega a perder el propio concepto de «Estado» como elemento central unificador y se va sustituyendo no ya solo esa remota autoridad central imperial, sino también la de las diferentes partes en las que de manera creciente se descompone esa antaño unidad política; y los nuevos monarcas van contemplando también, a su vez, como paulatinamente se va subdividiendo —manteniendo algún o ningún grado de ligazón con el rey— el territorio en diferentes «feudos», que van así adquiriendo autonomía incluso judicial y administrativa.

Por lo tanto, la inexistencia o la incapacidad del Estado para estar presente y proporcionar soluciones a los problemas de sus habitantes —desde el elemento primigenio que es la seguridad a otros servicios— genera un proceso de «feudalización» de la sociedad, a consecuencia, especialmente, de la necesidad de autodefensa y autosubsistencia. Y ello va generando que paulatinamente los feudos fueran deviniendo en entes políticos, sociales y económicos cada vez más cerrados e independientes¹³... lo cual no era óbice, antes bien, todo lo contrario, para la existencia de luchas entre ellos —y en el interior de los mismos— en el intento de adquirir más poder, más tierra y más siervos.

Respecto a la seguridad, a la necesidad de defensa, además de la aparición de unas ciertas capacidades de autodefensa, de grupos locales que intentan proteger sus vidas y haciendas, se busca la protección de un «señor» que por medio de la capacidad de ejercer un cierto grado de violencia —o de dar un mínimo de seguridad si se acepta una

¹² «El auge del Occidente medieval se llevaba a cabo en un mundo sin Estado, caracterizado por una dilución radical de la autoridad central». BASCHET, Jérôme. *La civilización feudal: Europa del año mil a la colonización de América*. Fondo de Cultura Económica, México, 2009, p. 134.

¹³ DE LA TORRE VELOZ, Virginia y GÓMEZ VOGUEL, Lourdes. *Breves notas sobre la organización social durante el feudalismo*. Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F., 1996, pp. 16-20. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/48393433.pdf>

relación de vasallaje o servidumbre— se convierte en el amo absoluto de vidas y haciendas en su feudo, y completa esa fuerza de seguridad con levas o con milicias de defensa de pueblos y aldeas; y la autosubsistencia se produce esencialmente en torno a la tierra, a la agricultura y la ganadería, pues las ciudades no devinieron en centros de producción significativos hasta el final de la Edad Media¹⁴, sobre todo a partir del Renacimiento.

Y si bien el comercio, a escala reducida, no dejó del todo de existir, los diferentes feudos y comunidades surgidos eran, en gran medida, autosuficientes, lo cual proporcionaba al jefe de dicha comunidad, al señor del feudo, la posibilidad de generar ciertas capacidades militares¹⁵, a la par que, ante la ausencia de posibilidad de protección desde el exterior —más allá de alianzas puntuales con otras comunidades o feudos—, resultaba imperativo proporcionarse capacidad de autodefensa. La necesidad de proteger cultivos y rebaños como casi único modo de vida proporcionaba una población cuasi anclada al terreno, que dependía tanto de sí misma como del «amparo de su señor» para poder sobrevivir, pues apenas existían, más allá de dedicarse al robo y al saqueo, alternativas viables.

En efecto, era la Edad Media, eran tiempos remotos... hoy, en el tercer milenio, y en un mundo global, estas cuestiones son irrepetibles...

...¿o no tanto? ¡Sahel, siglo XXI!

El término Sahel¹⁶, de significado orilla, constituye una amplia franja de terreno, de unos 400 kilómetros de anchura y más de 5.000 kilómetros de longitud que recorre África de manera transversal, de oeste a este, materializando dicha franja el límite —«la orilla»—

¹⁴ «Economy and Trade», *Encyclopedia.com*. Disponible en: <https://www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/economy-and-trade>

¹⁵ LÓPEZ RASH, Juan Cruz. «El monopolio de la violencia en el feudalismo como problema historiográfico», *Anuario Facultad Ciencias Humanas*, año X, volumen 10, n.º 1. Universidad Nacional de la Plata, diciembre 2012, p. 5. Disponible en: http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/anuario_fch/v10n1a01rasch.pdf

¹⁶ Un análisis con mayor grado de detalle sobre la región puede consultarse en SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Sahel: ¿Tormenta perfecta y de amplitud creciente?», *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2021*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 229-252. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_21.pdf

sur entre el desierto del Sahara y la sabana, constituyendo, por tanto, una amplísima zona que recorre más de una decena de países y que presenta como característica bioclimática unas precipitaciones anuales de entre 200 y 600 litros por metro cuadrado.

La dureza de la vida en dicha región, regulada al compás de lluvias y sequías, no solo genera una economía que sigue estando, para más de dos tercios de sus habitantes, basada directamente en el aprovechamiento de recursos naturales, del agua y la tierra fértil: así, agricultura, ganadería, pesca y caza constituyen la forma de vida de la mayor parte de la población saheliana. La rudeza del entorno y la mutabilidad climática —y más en una era de cambio climático como la actual— motiva una constante lucha por los recursos que en muchas ocasiones se dirime por medio de conflictos y disputas armadas, dado que está en juego la propia supervivencia; y si a ello se le suma que cada grupo étnico —la principal señal identitaria en el Sahel— se encuentra mayoritariamente asociado a una determinada actividad económica, las luchas por los recursos devienen en luchas étnicas, seculares en muchos casos, que pueden llegar a alcanzar un nivel de violencia inusitado y con prolongación en el tiempo; así, por ejemplo, desde hace siglos no son solo disputas entre ganaderos y cazadores, son disputas entre los grupos étnicos peules y dogones, lo cual complica extraordinariamente la estabilidad de toda la región y la potencial solución de diferendos. Y si se le suma que la población se duplica cada 20 años, la competencia por esos escasos recursos —y consiguientemente, la pugna interétnica— crece exponencialmente.

Existe otra actividad económica, la que ofrece mayores opciones de riqueza, como es y ha sido en el pasado: el comercio. Esa amplia franja saheliana constituye uno de los espacios clave de interconexión en África, uniendo, y especialmente en su zona occidental a través de rutas milenarias, el África Subsahariana con el Magreb, y de ahí, con Europa. La apertura a otros espacios y el flujo de mercaderías —lícitas o no— no solo ha sido la base de la riqueza principal en el Sahel, sino que fue el elemento que permitió, durante esa Edad Media, el desarrollo de imperios sahelianos¹⁷ —desde el de Ghana al Songhai, entre otros—, imperios que fueron surgiendo al compás del control territorial y del monopolio de la violencia y que fueron cayendo, se fue produciendo la

¹⁷ WALTHER, Olivier J. y RETAILLÉ, Denis. «Mapping the sahelian space». *Oxford handbook of the african Sahel*. 1 de mayo de 2017. Disponible en: https://www.academia.edu/38826580/Mapping_the_Sahelian_Space

fractura de ese espacio en multitud de subespacios y entornos, precisamente, cuando la debilidad de sus estructuras y la decreciente presencia territorial, cuando las tendencias centrifugas de las periferias y la incapacidad de dar seguridad al territorio y poblaciones acabó generando la caída de los mismos... normalmente a manos de nuevos grupos capaces de, paulatinamente, en un nuevo ciclo, asegurar el territorio y ejercer en mayor grado la violencia organizada.

La colonización y el siglo XX contemplaron el surgimiento de los países sahelianos, estructuras que siguen perviviendo en la actualidad pero que, desde su propio nacimiento, en la mayor parte de los casos en la década de los 60 del siglo pasado, han sido Estados débiles, con reducidos ingresos y con una presencia, implantación y grado de desarrollo escasos, tanto a nivel territorial como en la prestación de servicios a la población. Por ello, cuando a raíz de la caída del régimen de Gadafi en Libia en el año 2011 se desintegra este país magrebí, por esas mismas rutas de interconexión desde y hacia el Sahel viaja la inestabilidad, las armas saqueadas de los inmensos polvorines libios y grupos armados que intentan no solo la creación de un Estado tuareg en el norte de Malí, sino también los grupos terroristas que redoblan sus esfuerzo para destruir las estructuras existentes y crear un nuevo califato regido por la sharía, la ley islámica... y todo ello mientras los poderosos grupos del crimen organizado¹⁸ asentados en la región incrementan exponencialmente sus capacidades —también armadas— en la situación de caos que se genera en Malí y, de manera creciente, en toda la región. Solo la llamada de auxilio del gobierno de Bamako y la ayuda militar internacional prestada por medio de la operación Serval (liderada por Francia) y MINUSMA (auspiciada por Naciones Unidas) en el año 2013 evitaron la caída total de Malí en manos de terroristas, secesionistas y grupos del crimen organizado.

Pese a ello, la espiral de violencia y desorden, de desestructuración de Malí —y paulatinamente de toda la región— va subiendo muchos enteros; y una nueva pandemia, esta vez en el siglo XXI, la de COVID-19, no hace sino empeorarlo todo¹⁹, quebrando en

¹⁸ Esa presencia de diferentes actores armados en el Sahel puede consultarse en ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos. «El Sahel. Tráfico y terrorismo», en *El Sahel y G5: desafíos y oportunidades*. Cuaderno de Estrategia 202. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019, pp. 67-102. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_202_El_sahel_y_g5_desafios_y_opportunidades.pdf

¹⁹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *El Sahel en tiempos de pandemia: ¿Aún peor?* Documento de Análisis 24/2020. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15 de julio de 2020. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA24_2020PEDSAN_pandemiaSahel.pdf

la mayoría de los casos el débil contrato social existente, mientras que va desapareciendo la presencia y acción de las estructuras centralizadas, aumenta la dispersión de los núcleos de poder y, en las zonas controladas por los yihadistas, la imposición de culturas teocéntricas, junto a una extinción casi total del concepto de ciudadanía.

En la actualidad, en este convulso siglo XXI en plena reconfiguración geopolítica y con poderosísimas fuerzas puestas en liza, y en el que no se obvia ninguna de las herramientas de violencia para alcanzar los fines deseados²⁰ —basta contemplar la guerra entre Rusia y Ucrania, aparentemente impensable hace solo unos años—, el Estado continúa siendo una pieza clave de ese orden internacional.

Y el ejercicio de la autoridad con relación al uso (legítimo) de la violencia sobre un territorio constituye una de las características, quizás la más definitiva y unánime, respecto a lo que es un Estado —junto con la tenencia de un territorio propio— como elementos esenciales de entre los parámetros habitualmente señalados en ciencia política para tener tal consideración estatal (población, territorio, poder y reconocimiento internacional). En la concepción weberiana del término, Estado hace referencia a aquella comunidad humana que ejerce con éxito la violencia física legítima dentro de un territorio, es decir, el Estado es aquel que ostenta el monopolio legítimo de la violencia y que cuenta con las herramientas, con los modos y los medios necesarios para ejercerla, evitando de esta manera que se genere un caos hobbesiano, el «todos contra todos» y, por tanto, y a través de ese control, poder alcanzar el fin deseado, la seguridad y la estabilidad social. De ese acuerdo entre el Estado y sus administrados, sus ciudadanos, surge el contrato social por el cual se reconoce una autoridad, unas normas y unas leyes que han de ser obedecidas, siendo el Estado el garante de ese equilibrio convenido entre derechos y deberes.

Ciertamente, las tipologías que puede adoptar el Estado son variables, e incluso sobre el grado de centralización de la violencia —aspecto nuclear para la génesis y viabilidad

²⁰ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Rusia: ¿El retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar?* (reedición). Documento de Análisis 06/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 28 de enero de 2022 (publicado originalmente el 11 de mayo de 2016). Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA06_2022_PEDSAN_Rusia.pdf

estatal— se cuestionan determinados aspectos en ciertos ámbitos²¹, y se llega a considerar que ese «Estado», en determinadas circunstancias y espacios, no constituye más que una suerte de idea a la cual aspiran una parte de la sociedad y los propios agentes del Estado, pero que no se ha conseguido lograr que se implemente en sus aspectos funcionales y estructurales, pudiendo ser sustituido por ciertos acuerdos entre grupos de población, actores armados y élites a distintos niveles —local, regional o incluso nacional—. Ciertamente, el debate, al menos el académico, está servido.

En cualquier caso, en pleno siglo XXI, lejos de esos tiempos remotos medievales, y ante estos —y otros— cuestionamientos que son realidades plenas en determinadas partes del planeta, como acontece en el Sahel... ¿se consigue evitar la violencia (extrema) y la «feudalización» del territorio?

¡Tiempos de violencia extrema!

En el Sahel, el conflicto es largo, devastador y brutal, debido a la existencia de una amplia multiplicidad de actores capaces de ejercer la violencia: los (débiles) ejércitos nacionales, milicias locales de autodefensa, grupos de defensa de las diferentes etnias, poderosos grupos terroristas, poderosísimos grupos de crimen organizado, grupos separatistas armados, fuerzas militares bajo mandato internacional, mercenarios... un abanico tan amplio, y en la mayor parte de los casos con fines absolutamente sectarios y divergentes, que hace que sea muy complejo poder incluso pensar en la paz.

Como ejemplo de ese ejercicio extremo de la violencia —además de poder constatarlo fácilmente dando una simple ojeada a la prensa diaria— basta repasar lo acontecido²² en la ciudad maliense de Moura a finales de marzo de 2022, donde una unidad del ejército maliense, junto con lo que parecen ser mercenarios de la empresa rusa Wagner, asesinaron a más de 300 personas de manera sistemática en dicha localidad, en la cual si bien existían fuerzas terroristas yihadistas que fueron aparentemente eliminadas en el

²¹ SUAZA ESTRADA, Edwin Jader y MARTÍNEZ MÁRQUEZ, Wilmar. «Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal», *Estudios Políticos*, n.º 48. Enero/junio 2016, pp. 52-72. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672016000100004#:~:text=El%20Estado%20es%20una%20organizaci%C3%B3n,\(Weber%2C%201968%2C%20pp](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672016000100004#:~:text=El%20Estado%20es%20una%20organizaci%C3%B3n,(Weber%2C%201968%2C%20pp)

²² HUMAN RIGHTS WATCH. «Mali: massacre by Army, foreign soldiers». 5 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers>

combate que se estableció, la «purga» indiscriminada posterior devino, de manera sumaria, en una matanza, que está siendo investigada como crimen de guerra; o las constantes luchas²³ entre los grupos de autodefensa de las localidades y los diferentes grupos étnicos como acto extremo de la constante disputa por los recursos.

Si bien en ocasiones se producen enfrentamientos directos entre diferentes actores, normalmente el objetivo es otro; se ataca de manera puntual y rápida a las fuerzas de seguridad, o los grupos armados del «rival», pero y sobre todo se ataca a los civiles, se ataca a los medios de producción, se ataca a los pozos y puntos de agua²⁴... se trata de hacer inviable el sustento de la población.

Además, las actividades delictivas empleando la violencia proporcionan un importante rédito económico; por ejemplo, la «economía de los secuestros»²⁵ genera una importante fuente de financiación no solo para los captores, sino para toda la red de informadores y colaboradores en dicha actividad, que es preciso contextualizar adecuadamente, pues se ejecuta en zonas con un bajo nivel de vida, escasa renta per cápita, un alto paro juvenil y una falta de seguridad generalizada, incluyendo zonas fuera del control gubernamental. Todo ello genera que el flujo de dinero resultante de esta actividad ilícita, así como la sensación de estar «del lado de los fuertes» deviene en muchos casos como significativa y atractiva para una parte de la población, personas que habitualmente se encuentra absolutamente desposeídas de casi todo.

En un nuevo ejercicio de la complejidad de la propia supervivencia en un entorno de violencia desmonopolizada, y respecto a la explotación de oro²⁶, metal precioso que supone el principal valor de exportación para muchos países de la región (92 % en el caso de Malí, 72 % para Burkina Faso, 54 % en Níger, etc.), este es explotado tanto por algunas grandes empresas extranjeras como por cientos de miles de personas de

²³ SWI. «Veinticuatro personas asesinadas por hombres armados en el centro de Nigeria». 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/afp/veinticuatro-personas-asesinadas-por-hombres-armados-en-el-centro-de-nigeria/47515424?msckid=64599702c5f711ec919931457d61a86f>

²⁴ EUROPA PRESS. «Mueren siete personas en un nuevo ataque en el norte de Burkina Faso». 15 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-mueren-siete-personas-nuevo-ataque-norte-burkina-faso-20220315090550.html>

²⁵ SB MORGENTHAU. «The economics of the kidnap industry in Nigeria». Mayo de 2020. Disponible en: https://www.sbmintel.com/wp-content/uploads/2020/05/202005_Nigeria-Kidnap.pdf

²⁶ GARCÍA-LUENGO, Jesús. «Fiebre extractiva del oro en África occidental», *Esglobal*. 14 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.esglobal.org/febre-extractiva-del-oro-en-africa-occidental/>

manera artesanal —en la mayor parte de los casos al margen de la ley—, así como por entramados de crimen organizado y grupos yihadistas que lo emplean como fuente de financiación. Las disputas en torno al codiciado metal han generado que la acción de las fuerzas gubernamentales en algunas regiones contra los mineros artesanos haya motivado que estos solicitaran a grupos yihadistas que les proporcionasen seguridad, si bien en otras ocasiones y zonas lo han hecho los grupos de autodefensa de las propias comunidades donde se extrae el preciado metal, o de grupos más «profesionalizados», a la par que en otras áreas es factible detectar, para permitir la ejecución de dicha actividad minera, el cobro de «impuestos» por parte de grupos del crimen organizado o la exigencia de la «zakat», una suerte de impuesto religioso, por parte de los yihadistas.

Por consiguiente, el balance de violencia, de muertes y de disputas es tremendamente elevado, al compás no solo de los cambios en la relación de fuerzas de los diferentes grupos armados, sino también por la acción de este creciente número de nuevos grupos de autodefensa²⁷, pues si bien contribuyen inicialmente a proporcionar un cierto grado de seguridad, en breve plazo, y dado que en muchas ocasiones los métodos empleados por estos grupos no respetan los derechos humanos, lo que acaba ocurriendo es que contribuyen a agravar el problema en vez de ser parte de la solución, contribuyendo por otra parte a exacerbar las poderosas tensiones interétnicas presentes en amplias zonas de toda la región. Y además, y dada su relativa debilidad frente a otros actores, son susceptibles de ser instrumentalizados por determinadas élites o actores con mayor poder, sea económico, sea militar.

Como nuevo elemento añadido que complica aún más la ecuación, la presencia en Malí de la empresa Wagner, rusa, llamada por el gobierno golpista de Bamako, ha motivado que la Unión Europea²⁸ suspenda temporalmente su misión de entrenamiento del Ejército maliense, así como la retirada de la fuerza francesa Serval (más de 400 efectivos y amplias capacidades) y Takuba, fuerza de operaciones especiales auspiciada por la Unión. Estos despliegues y repliegues de fuerzas, de invitaciones y rechazos por parte

²⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Managing Vigilantism in Nigeria: A Near-term Necessity», Report n.º 308/Africa. 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/308-managing-vigilantism-nigeria-near-term-necessity>

²⁸ INFODEFENSA. «La UE acaba con su misión en Malí con la sombra de los rusos de Wagner de fondo». 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3548401/ue-acaba-mision-mali-sombre-rusos-wagner-fondo?msckid=d039880cc5fa11ecb1d62afb78977168>

del gobierno de Malí —país que constituye el eje nuclear del Sahel occidental— solo pueden entenderse en el marco de la disputa global que no solo enfrenta, y de manera más activa cada vez, a naciones y coaliciones de todo el planeta, sino que también es preciso encuadrarla en la lucha global por los ingentes recursos y por el control de ese espacio geopolítico clave que es el Sahel debido, precisamente, a esa realidad como nodo de interconexión.

Por ello, y si se atiende a lo recogido en un párrafo previo: «Por tanto, en la era medieval, la concepción de la violencia era entendida de una manera absolutamente diferente a la actual: no solo por ser un mundo donde se imponía el derecho del señor, no solo porque las disputas se solventaban a “espada y cuchillo”, sino también porque era muy complejo establecer diferencias entre guerra civil, guerra extranjera y guerra privada. Todo era violencia, desorden y falta de libertad y derechos...» parece que, al menos en este aspecto, quizás las similitudes sean mayores de lo que a simple vista pudiera parecer.

¿Y puede haber aún más?

¡Tiempos de feudos!

Si bien, como ya se ha señalado, desde su mismo nacimiento los Estados sahelianos han sido débiles y de ingresos bajos, fallidos en ciertas ocasiones, la espiral de violencia y de actores capaces de ejercerla no solo ha quebrado la pervivencia de las estructuras políticas en la mayor parte de los casos, sino su propia presencia y legitimidad, siendo sustituida por espacios y estructuras a un nivel cada vez más reducido, dada la inseguridad creciente y la necesidad de proteger cultivos y ganado, los pilares básicos de la economía —y de la supervivencia— de la mayor parte de la población saheliana, lo cual va descomponiendo el territorio en diferentes «feudos» que van adquiriendo autonomía incluso judicial y administrativa.

Además, dada la característica de espacio de interconexión que presenta el Sahel, y en la mejor línea con su pasado, la pretensión de un grupo es simplemente lograr el control

territorial de un espacio, el dominio de una zona de terreno²⁹ que permite obtener peaje por el paso de los flujos de todo tipo de recursos, tanto lícitos como especialmente los ilícitos, que transitan entre el norte, el Magreb y Europa, o el sur, el golfo de Guinea.

Por ello, y en función de la diferente tipología de los grupos armados existentes, bien sean de índole terrorista yihadista, o «simples» grupos del crimen organizado, si bien los fines pueden ser distintos —en el caso de los yihadistas, establecer un Estado regido por la sharía, mientras que, en el segundo caso, simplemente, que el Estado no sea capaz de entorpecer sus actividades delictivas—, los modos pueden plantear muchas similitudes, como el uso de la violencia extrema cuando sea precisa para el control territorial, la posesión y dominio de un «feudo».

En esa atomización del espacio y en la lucha por y en los diferentes feudos, las poblaciones, ante la falta de capacidad del Estado, recurren, como se ha señalado, a la autodefensa, fenómeno que si bien cuenta con raíces históricas en algunas comunidades sahelianas, la intensidad y extensión del fenómeno actual supera todos los referentes existentes³⁰; y aunque inicialmente el gobierno, incapaz de proporcionar seguridad en todo el territorio, no veía con malos ojos la existencia de estas milicias de autodefensa, finalmente estas acaban contribuyendo a un incremento de la violencia intercomunitaria y a ser, en un muy complejo mosaico, más parte del problema que de la solución.

Necesario es entender que la presencia de grupos de autodefensa locales constituye una parte del proceso organizativo a ese nivel local, especialmente en las zonas rurales y periurbanas; en el complejo y cada vez más degradado entorno saheliano, estos grupos intentan cubrir la ausencia del Estado, no solo en lo relativo a la seguridad, sino a varios servicios públicos; de hecho, la ausencia de judicatura y de una acción policial que dé respuesta a los crecientes actos de robo y violencia no solo disgusta a la población, sino que legitiman a sus ojos a estos grupos que, ante ese vacío, amplían su radio de acción no solo sobre el terreno, sino también en competencias, incluyendo la aplicación de una

²⁹ En este sentido MESA, Beatriz. *Les groupes armés du Sahel. Conflits et économie criminelle au nord du Mali*. Halfa Books, 2022.

³⁰ DE LEÓN COBO, Beatriz. «El problema de la “etnización” de las milicias de autodefensa en el Sahel, los principales autores de la violencia en Burkina Faso y Malí». *Atalayar*. 5 de octubre de 2020. Disponible en: <https://atalayar.com/content/el-problema-de-la-%E2%80%99Cetnizaci%C3%B3n%E2%80%9D-de-las-milicias-de-autodefensa-en-el-sahel-los-principales>

«justicia» entendida de otra manera y, obviamente, sin ninguna garantía procesal ni de respeto a los derechos humanos. Y, además, su presencia física en las poblaciones y en los campos, donde se les ve patrullando, genera sensación de seguridad. Pero estos grupos, cuando son eficaces, tienden a expandirse y crecer, y pueden comenzar las disputas entre ellos y con las propias poblaciones —incluso por el «coste de los servicios prestados»—, además de con otros «feudos» y grupos, cuanto más si los diferendos étnicos aparecen... las particularidades y particularismos locales no suelen ser extrapolables al cien por cien a ámbitos nacionales³¹, y esas «soluciones feudales» no constituyen una solución para un proceso de construcción nacional.

Además, en ese proceso de «feudalización» de la sociedad, y dado que esa autodefensa constituye un paliativo parcial, se recurre, en muchos casos, a la protección de un «señor», bien el líder de un grupo yihadista, bien del crimen organizado, que a cambio del «vasallaje» de sus súbditos proporciona un cierto grado de seguridad, obviamente al margen de cualquier derecho o libertad. Incluso se encuentra cada vez más extendida la creencia³² de que un presidente fuerte, que gobierne el país con mano dura, podrá hacer frente en mejores condiciones al crecimiento de la violencia, lo cual está generando una cascada de golpes de Estado al margen de la legitimidad establecida, tanto en el Sahel como en otras zonas de África occidental (Chad, Guinea Conakry, Malí, Burkina Faso...), golpes de Estado en muchos casos aplaudidos por una población ansiosa, sobre todo, de seguridad... aunque, en la situación actual, algunos gobiernos controlan exclusivamente «su feudo», la capital, las ciudades grandes y algunas zonas del país, llegándose a señalar: «... uno tiene la sensación que en la franja sahel-sahariana los dirigentes se atrincheran en sus capitales, que se abandona el campo a los yihadistas y que han renunciado a todos los poderes soberanos de educación o sanidad...»³³.

Tanto es así que, como simple muestra de la creciente fractura y generación de subespacios, el gobernador de Kaduna, al norte de Nigeria, amenaza con contratar mercenarios extranjeros si el Estado no garantiza la seguridad —recientemente, a las muertes y acciones violentas «habituales», se le ha sumado el asalto a un tren completo

³¹ DA CUNHA DUPUY, Romane y QUIDELLEUR, Tanguy. «Self-defence movements in Burkina Faso». *Noria Research*. Noviembre de 2018. Disponible en: <https://noria-research.com/self-defence-movements-in-burkina-faso-diffusion-and-structuration-of-koglweogo-groups/>

³² MCLEAN, Ruth. «Seis golpes en cinco países africanos: ¿Qué está pasando?», *The New York Times*. 1 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2022/02/01/espanol/golpes-de-estado-africa-burkina-faso.html>

³³ FRANCE24. «Burkina Faso: ¿jugó Francia un papel en el derrocamiento del presidente Kaboré?». 26 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20220126-burkina-faso-papel-francia-golpe-estado>

donde decenas de pasajeros han sido secuestrados³⁴...— los ataques a las infraestructuras de comunicación aíslan más cada una de las zonas, desvertebran el territorio y contribuyen a la fragmentación, a la pérdida de visión amplia y común, a la idea de nación y a la necesidad de autodefensa, en un círculo muy complejo y peligroso... el mismo que, paulatinamente, fue, y con las salvaguardas que quieran hacerse, generando la destrucción final del Imperio romano y la entrada en la Edad Media.

A modo de reflexión

Pues parece ser que, pese a la distancia en el tiempo y en el espacio, y con las matizaciones que obviamente se quieran introducir, ante estímulos similares las respuestas de los grandes grupos humanos suelen ser similares, cuanto más si afectan a una necesidad básica y primaria como es la seguridad y la posibilidad y capacidad de supervivencia.

Por ello, y pese a todos los cuestionamientos y teorías que quieran hacerse, parece que la pérdida de monopolio legítimo de la violencia y el desmembramiento y parcelación de espacios antaño unidos puede conducir, de manera relativamente rápida, hacia una inseguridad y caos creciente, hacia un incremento del grado de violencia en paralelo al grado de «feudalización» de las sociedades.

En un mundo global, con poderosísimas fuerzas puestas en liza —desde grandes potencias a ingentes corporaciones con influencia global— es necesario tener una masa crítica de un amplio calado, de modo que posibilite constituirse como auténtico actor global y así poder mantener el modo y nivel de vida y los derechos tan duramente ganados durante siglos.

Por eso, separatismos, localismos extremos, *exiteros* y elementos disruptivos de diferente tipo y condición resultan tan potencialmente peligrosos, pues pueden fracturar

³⁴ AGENZIA FIDES. «Las confesiones cristianas de Kaduna: “No a la hipótesis de contratar mercenarios extranjeros para luchar contra los terroristas”». 4 de abril de 2022. Disponible en: http://www.fides.org/es/news/71952-AFRICA_NIGERIA_Las_confesiones_cristianas_de_Kaduna_No_a_la_hipotesis_de_contratar_mercenarios_extranjeros_para_luchar_contra_los_terroristas

un modelo que, si bien siempre es mejorable, al menos proporciona un común denominador, ofreciéndose a cambio una alternativa que, en la mayor parte de los casos, no es más que un ejercicio de utopía pura y dura.

Y ante eso, ante una fractura, lo que finalmente puede quedar, en un paradigma que aparente se replica a lo largo de la historia, es simplemente elegir entre «acogerse como vasallo» bajo un señor con poder sobre vida y hacienda o generar «milicias de autodefensa» que suelen devenir en una parte del problema en lugar de una solución.

O quizás esa vez la historia y la geopolítica estén equivocadas. Quizás.

*Pedro Sánchez Herráez**

COL. ET. INF. DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

30/2022

mayo de 2022

Francisco J. Ruiz González

**EL CONFLICTO DEL
TRANSNIESTER: ¿CAMINO
DE UNA SOLUCIÓN?
(reedición)**

Este artículo fue publicado en diciembre de 2011

EL CONFLICTO DEL TRANSNIESTER: ¿CAMINO DE UNA SOLUCIÓN? (reedición)

Resumen:

Los pasados 30 de noviembre y 1 de diciembre se ha celebrado en Vilnius (Lituania) la primera reunión en seis años del «Grupo 5+2» para tratar el conflicto de la región moldava del Transdniester. En ella se acordó la celebración en febrero de 2012 en Irlanda (próximo país en ocupar la presidencia rotatoria de la OSCE) de la llamada «Conferencia sobre asuntos políticos en el marco del proceso negociador para un acuerdo en el Transdniester». Todo ello representa un importante impulso en la resolución de este conflicto, uno de los denominados *prolongados* o *congelados* que aún existen en nuestro continente.

Palabras clave:

Moldavia, Transdniester, OSCE, Rusia, UE

Introducción

Los pasados 30 de noviembre y 1 de diciembre se ha celebrado en Vilnius (Lituania) una reunión del «Grupo 5+2» para tratar el conflicto de la región moldava del Transdniester, la primera en seis años. En la reunión ejerció como anfitrión el presidente de turno de la OSCE durante el presente año 2011, el Ministro de Asuntos Exteriores de Lituania Audrionus Azubalis, y en ella participaron, como refiere el nombre del Grupo negociador, los cinco actores más implicados en el tema (Rusia, Ucrania, la OSCE, los Estados Unidos y la Unión Europea), además de los dos protagonistas del conflicto, Moldavia y su región separatista del Transdniester.

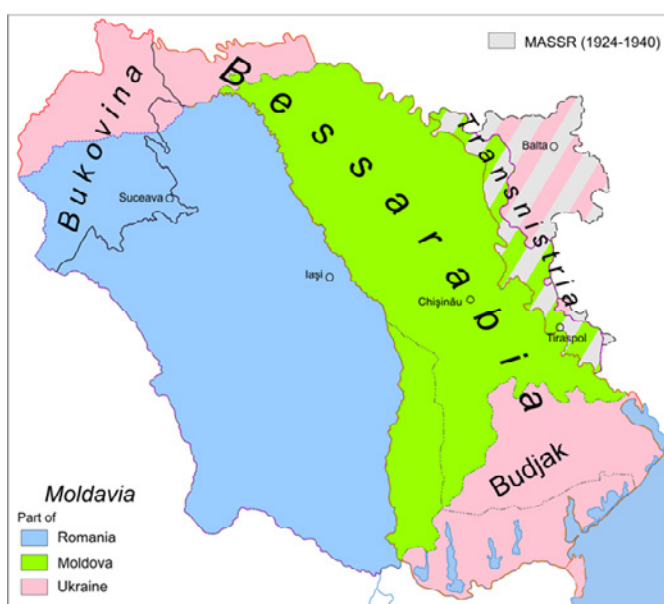
El encuentro sirvió para romper ese periodo de seis años sin conversaciones, y para discutir los principios y procedimientos para continuar las negociaciones. Como afirmó Azubalis «*mantener la tendencia a avanzar y continuar las reuniones oficiales periódicas es esencial ahora para avanzar hacia la resolución global del conflicto, un objetivo por todos compartido*». En ese sentido, en Vilnius se acordó la celebración en febrero de 2012 en Irlanda (próximo país en ocupar la presidencia rotatoria de la OSCE) de la llamada «Conferencia sobre asuntos políticos en el marco del proceso negociador para un acuerdo en el Transdniester».

Todo ello representa un importante impulso en la resolución de este conflicto, uno de los denominados *prolongados* o *congelados* que aún existen en nuestro continente, cuyos antecedentes se exponen a continuación.

Antecedentes históricos del conflicto

Sin hacer un estudio exhaustivo, sí que es imprescindible hacer una referencia histórica a las raíces del conflicto, ya que son la base y explicación de la situación actual del mismo. A grandes rasgos, la actual República de Moldavia (si incluimos el Transdniester) no se corresponde con ninguna entidad histórica conocida. Así, el tradicional Principado de Moldavia estaba constituido por:

- La actual República (excepto el Transdniester), que era denominada Besarabia y se extendía entre los ríos Prut al oeste, Dniéster al este, y la costa del Mar Negro al sur;
- La actual región rumana de Moldavia (entre los Cárpatos al oeste y el río Prut al este);
- Y al noroeste la Bucovina, centro político del conjunto y dónde se encontraba su capital Suceava (ver Mapa 1).



Mapa 1: el histórico Principado de Moldavia

El Principado, de población étnicamente rumana (latinos de religión cristiano-ortodoxa) se creó al separarse de los magiares en el Siglo XIII, para perder su independencia tras caer en manos del Imperio Otomano en el Siglo XVI. En 1775 el Imperio Austro-Húngaro se apoderó de Bukovina, en 1812 el Imperio Zarista arrebató a los otomanos Besarabia, y el territorio restante se unió a Valaquia en 1859 para formar el primer Estado rumano, con capital en Bucarest.

Esa distribución perduraría hasta el *terremoto geopolítico* causado en el Este de Europa por la I Guerra Mundial. Rumanía, que había combatido contra los imperios

centrales, recibió como premio por estar en el bando vencedor Transilvania y el sur de Bucovina (ambas a costa del desaparecido Imperio Austro-Húngaro), y pugnó con los soviéticos por el control de Besarabia, hasta que esa región se independizó de la recién nacida URSS en 1918 y se incorporó al Reino de Rumanía.

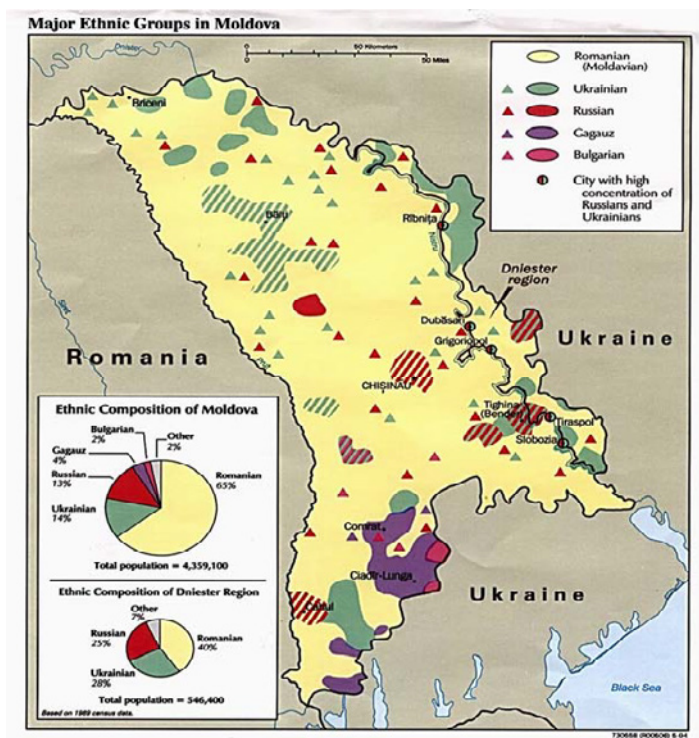
En 1940, ya en plena II Guerra Mundial, la URSS se tomó cumplida revancha y recuperó Besarabia tras arrebatársela a los rumanos, para perderla nuevamente ante la ofensiva nazi de 1941, y reconquistarla definitivamente en 1944. Dada la adicción soviética al cambio de sus fronteras interiores, a formar entidades políticas artificiales donde las distintas etnias se viesan obligadas a convivir (para tamizar las diferencias bajo el manto ideológico del marxismo), y en cierto modo a las ansias de revancha contra un territorio catalogado de *traidor*, el Kremlin decidió que:

- El norte de Besarabia y el norte de Bucovina (ambas en rosa en el Mapa 1) se incorporasen a la República Socialista Soviética de Ucrania, a la que también se asignó toda la costa del Mar Negro desde Odessa hasta la frontera con Rumanía (también en rosa en el Mapa 1, rotulada como Budjak).
- La creación de la República Socialista Soviética de Moldavia (MASSR) con el territorio restante (por tanto, sin salida al Mar Negro), entre los ríos Prut y Dniéster, y la incorporación a la misma del actual Transdniestre (en franjas verdes y grises en el Mapa 1), habitado mayoritariamente por rusos y ucranianos.
- La división en dos de la República Autónoma Moldava que existió en el periodo de entreguerras en la URSS: el ya mencionado Transdniestre, y la zona en franjas rosas y grises con capital en Balta, que también se asignó a Ucrania.

Además, el idioma local (denominado coloquialmente moldavo, pero que a todos los efectos es rumano), fue discriminado respecto al ruso, y pasó a escribirse con caracteres cirílicos en lugar de latinos. Esa era la compleja situación en 1991, cuando se produjo la repentina desintegración de la Unión Soviética, que haría aflorar todo tipo de conflictos latentes entre sus Repúblicas.

Guerra abierta en el Transdniester (1991-92): el papel de Rusia

En paralelo a los esfuerzos de Moldavia por lograr su emancipación de la URSS, iniciados como en las restantes Repúblicas aprovechando las políticas aperturistas de Gorbachov, desde 1989 se produjeron movimientos de protesta en las regiones de población no-étnicamente rumana, como la ribera izquierda del Dniéster al este y Gagauzia en el sur (en morado en el Mapa 2). Esta resistencia fue principalmente motivada por el temor de que Moldavia, una vez fuese plenamente independiente, quisiera reunificarse con Rumania, como ocurrió en el periodo entre las guerras mundiales (1918-1940). Por ello, los eslavos (un 25% de la población total de Moldavia, entre ucranianos y rusos) proclamaron la República Moldava del Transdniester (RMT) en 1990, con capital en Tiraspol, incluso antes de producirse la independencia de la propia Moldavia de la URSS en 1991.



Mapa 2: distribución étnica en la República de Moldavia

No todos los eslavos residentes en Moldavia se concentran en el Transdniester, cuya distribución étnica es de un 40% de moldavos, un 28% de ucranianos, un 23% de

rusos (ver Mapa 2), y el resto de otras minorías. Hay también un importante factor económico en juego, ya que esa zona, con tan sólo un 12% del territorio de Moldavia, y un 17% de su población, concentraba en la época el 35% del PIB. El intento de anular la entidad administrativa del Transdniester causó una guerra civil en 1992, que se saldó con la victoria secesionista y unas 1.500 muertes.

Con respecto al papel de Rusia en este conflicto, el 14º Ejército, acantonado en la zona desde 1954, fue el protagonista principal. Su oficial al mando en 1991, el General Yakovlev, permitió el acceso de las milicias del Transdniester a los arsenales bajo su cargo. Su sucesor, el General Netkachev tomó una posición mucho más neutral durante el conflicto. Sin embargo, sus intentos de mediación entre Chisinau y Tiraspol no dieron frutos y la situación escaló al citado conflicto militar abierto en junio de 1992.

El día 23 de ese mes, tras una ofensiva de las fuerzas moldavas, el célebre General Alexander Lebed asumió el mando del 14º Ejército con órdenes de impedir el robo de armamento de sus almacenes, detener el conflicto armado usando para ello todos los medios disponibles, y evacuar el armamento y personal del ejército de territorio moldavo, atravesando el territorio ucraniano. Tras evaluar la situación, ordenó a las tropas tomar parte directa en el conflicto. El 3 de julio a las 03:00, un ataque masivo de la artillería que el 14º Ejército sobre la ribera derecha del Dniéster arrasó a las fuerzas moldavas, finalizando de forma efectiva la fase militar del conflicto.

En el mandato presidencial de Yeltsin se cambió la denominación del 14º Ejército a «Grupo Operativo de Fuerzas Rusas», con una reducción hasta los 2.600 efectivos, que en teoría permanecían en la zona como fuerza de paz. El mayor problema era (y sigue siendo) la situación de las 42.000 toneladas de material de guerra almacenadas en el Transdniester desde los tiempos de la URSS. La Federación no está dispuesta a afrontar el gasto que supondría recuperar el material, y sus intentos de vender parte del mismo a terceros países ha fracasado. Además, las autoridades secesionistas consideran ese material como una garantía de independencia frente a Moldavia, y han declarado que les pertenece, y que Rusia tendría que pagar para recuperarlo.

Dos décadas de conflicto congelado

El marco geográfico más próximo para la negociación e intento de resolución del conflicto del Transdniester es el representado por la Comunidad de Estados Independientes (CEI), nacida el día 8 de diciembre de 1991 tras la firma por los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia de la «Declaración de Belovezhskaya Pusha», a la que se unieron el día 21 de ese mismo mes el resto de Repúblicas, excepto las tres Bálticas y Georgia, con la firma de la «Declaración de Alma-Ata».

La CEI se formalizó con la firma de su Carta el 22 de enero de 1993, que establece que un Estado miembro es sólo aquel que la haya ratificado, lo que ha dado lugar a situaciones singulares: Turkmenistán nunca lo ha hecho, por lo que tiene estatus de asociado; Ucrania, uno de los tres miembros originales, tampoco ha ratificado, y oficialmente no pertenece a la Organización (y sin embargo, participa *de facto* en sus actividades); Georgia ratificó en abril de 1994, pero abandonó la CEI el 18 de agosto de 2008, pocos días después de la guerra con Rusia. Por tanto, los nueve países miembros de pleno derecho son Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán, Uzbekistán, y la propia Moldavia.

Con anterioridad a la firma de la Carta de la CEI se constituyó su brazo armado, el «Tratado de Seguridad Colectiva» (CST), firmado el 15 de mayo de 1992 en Taskent por Armenia, Federación Rusa, Kazajstán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán, a los que se sumaron Azerbaiyán y Georgia en 1993, y Bielorrusia en 1994 (Ucrania, Turkmenistán y la propia Moldavia siempre se han mantenido fuera), con un periodo de vigencia de cinco años.

Este Tratado, al igual que la propia CEI, probó ser extremadamente ineficaz ante las crisis de seguridad de los años noventa en el espacio postsoviético, y en el caso de los conflictos territoriales, aunque tanto la «Declaración de Alma-Ata» como la «Carta de la CEI» consagraban la inviolabilidad de las fronteras, que sólo podrían ser modificadas por medios pacíficos y de común acuerdo, a la vez incluyeron una referencia al «*derecho imprescriptible de los pueblos a la autodeterminación*», lo que de algún modo vino a legitimar los procesos de secesión como el del Transdniester.

Por todo ello, en 1997 se constituyó de modo informal el llamado GUAM (acrónimo formado con las iniciales de los países que lo forman (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia), constituyendo un *caucus* dentro de la CEI que agrupaba a los países más próximos a Occidente, y que además habían perdido la soberanía de parte de su territorio tras la desaparición de la URSS. En abril de 1999 Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán renunciaron a prolongar su adhesión al CST, y ésta última República se unió al GUAM, que pasó a denominarse GUUAM.

En junio de 2001 se firmó en Yalta la Carta de la organización, y a sus reuniones periódicas se invitó a países como Polonia y Lituania, pero nunca se hizo lo mismo con Rusia, reafirmando su carácter de contrapeso a la influencia del Kremlin en la zona. En la práctica, esta postura de enfrentamiento con Rusia no ha llevado a avanzar ni lo más mínimo en la resolución de los *conflictos congelados* que afectan a los miembros del GUAM, bien al contrario ha contribuido a polarizar aún más las posturas.

Si en el ámbito de la CEI la pertenencia moldava al GUAM no ha ayudado en absoluto a resolver la crisis, en el ámbito más amplio de la OSCE las cosas no han marchado mucho mejor. La Misión de la entonces CSCE en Moldavia comenzó a operar en Chisinau en abril de 1993, abriendo una oficina en Tiraspol en febrero de 1995. Las principales causas de disputa son las siguientes:

- Idioma: en el año 1989, incluso antes de la desaparición de la URSS, se aprobó una ley que oficializaba el uso del rumano y su escritura con caracteres latinos. Esta legislación fue la causa principal del comienzo de los enfrentamientos, no tanto por su contenido como por el hecho de que los eslavos lo interpretaron como un primer paso hacia la reunificación con Rumanía.
- Reunificación: en el convulso periodo 1989-1991 era habitual que los líderes independentistas moldavos no sólo abogasen por la reunificación con Rumanía, sino que negaran la existencia de una identidad nacional específicamente moldava. Sin embargo, en pocos años el «Frente Popular», principal fuerza política que mantenía esas posturas, perdió todo su apoyo (hasta caer a un 7,5% de los votos en las elecciones legislativas de 1994),

mientras que partidos como el «Agrario Democrático» y el «Bloque Socialista/Unidad», que rechazaban la unión con Rumanía, se hacían con el poder.

A estos dos complejos temas se une el carácter distorsionador de la citada presencia del Ejército ruso. Frente a ello, la política oficial de la OSCE y la de sus Estados partícipes es la del respeto y apoyo a la integridad territorial de Moldavia, pero con el reconocimiento de un estatus político especial para el Transdniester, que pudiese incluso conducir a su independencia si Moldavia renunciase a su soberanía y decidiese reunificarse con Rumanía.

Sería tedioso detallar todas las conversaciones, negociaciones, planes, etc., producidos entre 1992 y 2003. Sin embargo, y a grandes rasgos, sí se puede destacar que las posturas de máximos de Chisinau (negación de cualquier autonomía al Transdniester) fueron abandonadas conforme los partidos que apoyaban la reunificación con Rumanía perdían apoyos, mientras que Tiraspol se atrincheraba en una postura de intransigencia al exigir que cualquier acuerdo viniese precedido por su reconocimiento como un sujeto independiente de derecho internacional, de modo que pudiese negociar de igual a igual con Moldavia.

En todo caso, este conflicto estuvo a punto de solucionarse en 2003, en base al llamado «Memorando Kozak», formulado por un consejero de Putin, Dimitri Kozak. Cuando todo estaba listo para la firma del acuerdo, el presidente moldavo Voronin (del partido comunista) lo rechazó; en opinión de Rusia, el plan no se rechazó por ser inadecuado, sino simplemente por ser ruso (según palabras del Ministro de Exteriores Sergei Lavrov). Ese memorando suponía un cambio en la postura tradicional rusa, ya que dejaba de considerar la RMT como un igual frente a Moldavia, y en él se abogaba por una República Federal de carácter *asimétrico* entre ambas entidades, con un complejo sistema de reparto de competencias y poder. Como garante del acuerdo, Rusia proponía la permanencia de una fuerza militar de 2.000 soldados, que en ningún caso permanecerían en el país más allá de 2020.

Precisamente este último punto sirvió de excusa unos años después a Voronin para justificar su rechazo, argumentando que la Constitución del Moldavia declara al país neutral, por lo que no podía aceptar la presencia de una fuerza extranjera en su suelo sin violar la ley, pero lo cierto es que el rechazo se produjo por consejo de Occidente (la UE y sobre todo los EEUU), coincidiendo con el inicio de las *Revoluciones de Colores* en el espacio postsoviético que condujeron a un abierto enfrentamiento con Rusia en el marco de la OSCE.

Conclusiones y perspectivas

No cabe menospreciar la complejidad del conflicto del Transdniester, dado que casi dos décadas después de finalizada la fase militar del mismo aún no ha sido posible encontrar una solución política aceptable para ambas partes (el gobierno central de Chisinau y el gobierno separatista de Tiraspol). De hecho, y como se explicó en la Introducción, en los últimos seis años ni siquiera se pudieron celebrar conversaciones.

Sin embargo, la reapertura del proceso negociador 5+2 hace ser relativamente optimistas sobre la posibilidad de avanzar y cerrar definitivamente este *conflicto congelado* en el corazón de Europa. Tanto más si consideramos, y en esto la opinión de los analistas es unánime, que el caso del Transdniester es relativamente más sencillo que otros de la región, como el de Georgia-Abjazia-Osetia del Sur, o el de Azerbaiyán-Armenia-Nagorno Karabaj.

El principio de solución pasa por la aceptación de la realidad por ambas partes:

- Moldavia debe dejar de apelar al sacrosanto derecho a la integridad territorial y al respeto de las fronteras conforme a los principios de la OSCE, ya que estos regían para la URSS, pero no hubo un acuerdo oficial para trasladarlos a las Repúblicas que surgieron de su desintegración, y esas fronteras son muy cuestionables dados los detallados antecedentes históricos. En ese sentido, el reconocimiento del derecho del Transdniester a una amplia autonomía, la oficialización de los idiomas minoritarios y, sobre todo, el reconocimiento de su derecho de autodeterminación (si Chisinau decidiese algún día ceder su soberanía a Bucarest), pasan por ser parámetros básicos para la resolución.

- El Transdniester debe asumir que no va a lograr un reconocimiento internacional de su independencia ni a gozar de un estatus de igual a igual en las negociaciones con Chisinau, aunque por supuesto debe tener una voz en las mismas. En cierto modo, los agravios étnicos a los que apelan se han convertido en una excusa para ocultar los motivos económicos de la secesión, dada la gran dependencia del territorio de una economía sumergida basada en actividades manifiestamente ilegales. Para lograrlo, la capacidad de presión de Rusia sobre Tiraspol es máxima, y debería comenzar por la retirada de sus tropas y su sustitución por una fuerza de paz multinacional.

Con todo, y de llegarse a una resolución definitiva, no cabe duda de que ésta no estará muy alejada de la contemplada en el «Memorando Kozak», lo que vendría a constatar que se han desperdiciado ocho años, en beneficio de posturas maximalistas y de los intereses de potencias ajenas a la región a las que poco importa la estabilidad del Este de Europa, al priorizar sus intereses estratégicos globales. Por ello, la UE debe asumir un papel absolutamente protagonista, ya que la perspectiva de un ingreso en la Unión, aunque sea a largo plazo, puede ser el principal incentivo para la resolución pacífica del conflicto.

CC Francisco J. Ruiz González

Analista Principal del IEEEE

31/2022

11 de mayo de 2022

Felipe Sánchez Tapia

Los equilibrios de la política exterior turca y la guerra de Ucrania

Los equilibrios de la política exterior turca y la guerra de Ucrania

Resumen:

Durante las últimas décadas, Turquía ha dedicado considerables esfuerzos para recuperar su papel como potencia regional capaz de ejercer influencia en su vecindario y con la que resulta imprescindible contar. Mientras trataba de mantener un difícil equilibrio entre las grandes potencias globales, la evolución de los acontecimientos en el inestable entorno regional fue exigiendo una implicación cada vez mayor de su poder militar que, lejos de obtener los resultados deseados, acabó sumiendo al país en una indeseable soledad diplomática. A remediar esta insostenible situación se orienta la moderación que, tanto en forma como en fondo, ha venido caracterizando la acción exterior del Estado desde finales de 2020. En estas circunstancias, el estallido de la guerra en Ucrania ofrece oportunidades para obtener réditos de la compleja política de equilibrios que tantas dificultades le había causado en el pasado.

Palabras clave:

Turquía, política exterior, Ucrania.

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

The balancing act of Turkish foreign policy and the war in Ukraine

Abstract:

In recent decades, Turkey has gone to considerable effort to regain its role as a regional power that can exert influence in its neighbourhood and be a force that must be reckoned with. While trying to maintain a difficult-to-achieve balance among the major global powers, the evolution of events in the unstable regional environment called for an increasing involvement of its military power which, far from obtaining the hoped-for results, ended up plunging the country into undesirable diplomatic solitude. The moderation which, in both form and substance, has characterised the state's external action since the end of 2020 is aimed at remedying this unsustainable situation. In these circumstances, the outbreak of war in Ukraine offers opportunities to capitalise on the complex politics of trade-offs that have caused so many difficulties in the past.

Keywords:

Turkey, foreign policy, Ukraine.

Introducción

En un documento del IEEE publicado en septiembre de 2019 y titulado *Entre oriente y occidente: ¿Quo vadis, Turquía?* se analizaban las razones que motivaban el aparente cambio de alineamiento estratégico de Turquía que no pocos interpretaban en términos de ruptura con el mundo occidental¹. En nuestro análisis concluíamos que, con este cambio de orientación, Turquía trataba de adaptarse a la nueva realidad geopolítica que la desaparición de la Unión Soviética imponía y que, si bien planteaba nuevos retos de seguridad en su entorno, ofrecía magníficas oportunidades para la expansión de su influencia por espacios geográficos sobre los que históricamente la había ejercido. El diseñador de esta nueva política exterior fue el académico turco Ahmet Davutoğlu, quien había iniciado su carrera política como asesor de Asuntos Exteriores del entonces primer ministro Erdoğan allá por el año 2002 para terminarla como primer ministro en 2016. Davutoğlu consideraba que «en términos de esferas de influencia, Turquía es un país que pertenece simultáneamente a Oriente Medio, los Balcanes, el Cáucaso, Asia Central, el Caspio, el Mediterráneo y el mar Negro»², áreas todas ellas sobre las que, aprovechando el ascendiente que le otorga su pasado otomano, pretendía proyectar su poder, fundamentalmente en forma de *soft power*, pero sin renunciar al uso, si fuese preciso, de recursos propios del *hard power*³.

Mucho se esperaba de esta nueva política, pretendidamente integradora que, bajo el lema de «cero problemas con los vecinos», rápidamente fue bautizada como neootomanismo. Sin embargo, y a pesar de las buenas intenciones, a mediados de 2016 quedaban pocas dudas de que esta política no había cosechado los resultados previstos. Como de forma sarcástica expresaban los críticos del Gobierno, Turquía había conseguido «cero vecinos sin problemas». Desde entonces, Turquía trata de recuperar el pulso de su política exterior para reafirmarse como potencia regional autónoma e

¹ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Entre Oriente y Occidente: ¿Quo vadis, Turquía?* Documento de Análisis IEEE 26/2019. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA26_2019FELSAN_Turquia.pdf [consultado: mayo de 2022].

² DAVUTOĞLU, Ahmet. «Turkey's Foreign Policy Vision: an Assessment of 2007», *Insight Turkey*, vol. 10, n.º 1. 2008, pp. 77-96.

³ Los conceptos de *hard power* y *soft power* fueron introducidos por Joseph Nye en los años 90 (*Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, 1990). Generalmente *hard power* y *soft power* se traducen en español como poder duro y poder blando, respectivamente. Consideramos esta traducción insatisfactoria, pues no refleja la esencia del concepto que los términos engloban, por lo que en este texto se utilizará en adelante la versión original en inglés.

independiente que sirva de modelo exitoso no solo en su entorno regional sino en todo el mundo musulmán.

Analizar este proceso hasta el momento actual, marcado por la guerra en Ucrania, es el objeto del presente documento. Comenzaremos con una descripción somera del estado de las relaciones internacionales de Turquía a mediados de 2016, momento de verdadera inflexión en su política exterior, para, a partir de ahí, estudiar la reconfiguración de la acción exterior del Estado turco que se desarrolla en dos fases diferenciadas: una primera que se inicia con la salida de Davutoğlu de la política activa, a mediados de 2016, caracterizada por una mayor asertividad en la defensa de sus intereses y una mayor intervención del poder militar en Oriente Medio y el Mediterráneo; y una segunda fase que arranca coincidiendo en el tiempo con el relevo en la presidencia de EE. UU. a finales de 2020 y que, extendiéndose hasta el momento actual, muestra una moderación en formas y objetivos que trata de reducir los efectos negativos del periodo anterior. Como veremos, los acontecimientos geopolíticos más recientes con impacto global, como la guerra de Ucrania, están dando un considerable impulso a esta empresa y, aunque no sin riesgo, presentan oportunidades para que Turquía revalorice su posición estratégica.

Situación a mediados de 2016: los límites del *soft power*

Como hemos señalado, por razones atribuibles tanto a factores externos como a propios errores, a mediados de 2016 quedaba claro que, cualquiera que fuese la dirección en que se observara, los éxitos cosechados por la diplomacia turca resultaban escasos.

Oriente Medio era, *a priori*, el área geográfica más permeable a la influencia turca. Afinidades culturales, poblaciones mayoritariamente musulmanas y la histórica pertenencia de estos territorios al Imperio otomano eran factores que debían operar a favor de los intereses turcos. Sin embargo, ninguno de ellos lo hizo y es aquí donde el fracaso de esta política resultó más evidente. Una de las cuestiones que más influencia tuvo en ello fue el inquebrantable apoyo prestado por el Gobierno turco al islam político representado por los Hermanos Musulmanes (HHMM) en Siria y Egipto tras las primaveras árabes, justificado por una evidente afinidad ideológica. Aunque la postura del Gobierno turco había encontrado el apoyo de Catar, con quien pudo establecer una fructífera relación de cooperación, los efectos sobre sus relaciones con los regímenes

sirio y egipcio resultaron tremendamente perniciosos, comprometiendo, además, sus relaciones con las potencias que los sustentaban: Rusia e Irán, en el caso de Siria, y las monarquías del golfo, Arabia Saudita, Baréin y Emiratos Árabes Unidos (EAU), en Egipto. Pero también con Israel, siendo en este caso su proximidad a Hamas, la facción dominante en la franja de Gaza y políticamente alineada con las tesis de la Hermandad, lo que impidió la reparación de unas relaciones diplomáticas rotas a raíz del ataque israelí a la flotilla de ayuda humanitaria que, en mayo de 2010, trataba de soslayar el bloqueo impuesto a la franja y que se saldó con la muerte de varios activistas turcos⁴.

Por otro lado, sus relaciones con el Gobierno de Irak habían resultado seriamente dañadas tanto por los acuerdos establecidos con la Región Autónoma del Kurdistán (RAK) para el suministro de petróleo⁵ como por las operaciones militares emprendidas contra los santuarios del PKK (Partido de los Trabajadores del Kurdistán) en el norte del país a partir del verano de 2015, tras la ruptura del proceso de negociación⁶.

Mirando hacia el oeste, la evolución de sus relaciones con esa parte del mundo tampoco era satisfactoria. Por el lado europeo, la adhesión de Turquía a la UE, objetivo estratégico de primer orden del Gobierno turco, había quedado *de facto* bloqueada ante la imposibilidad de superar diferencias en torno a controversias de importancia existencial para Turquía, como son sus relaciones con Grecia y el conflicto de Chipre, cuestiones ambas que se complicaban aún más por el descubrimiento de ingentes cantidades de recursos energéticos en el Mediterráneo oriental. La crisis de los refugiados sirios en 2015, cuyas consecuencias suponían un grave problema para ambas partes, no solo impidió acercar posturas, sino que añadió un extra de desconfianza a las relaciones. Y, por otro lado, las relaciones con Washington, nunca fáciles, pero seriamente deterioradas desde que el Parlamento turco negase en 2003 la utilización de su territorio para la invasión de Irak por fuerzas norteamericanas, apenas habían podido ser reconducidas y la decisión estadounidense de apoyarse en el PYD/YPG⁷ kurdo en 2014

⁴ «Israel mata al menos a 9 personas al atacar barcos con ayuda humanitaria», *El Mundo*, 31 de mayo de 2010. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/05/31/internacional/1275278600.html> [consulta: abril de 2022].

⁵ Las dificultades entre el Gobierno iraquí y el de la RAK por el reparto de los beneficios del suministro de hidrocarburos se remontan al año 2007, cuando la RAK aprobó su propia ley al respecto sin contar con el Gobierno central. Los contratos de la RAK no se limitan a compañías turcas, pero esta circunstancia perturbó las relaciones entre ambos. Ver «FACTBOX-Oil companies active in Iraqi Kurdistan», *Reuters*, 5 de enero de 2011. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/iraq-oil-kurdistan-idUSLDE70403M20110105> [consulta: abril de 2022].

⁶ «Turkey's Erdogan: peace process with Kurdish militants impossible», *Reuters*, 28 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-turkey-kurds-idUSKCN0Q20UV20150728> [consulta: abril de 2022].

⁷ El PYD es el partido político sirio afiliado con el PKK y el YPG su brazo armado.

como aliado preferente en sus operaciones anti-Dáesh en Siria, cerró cualquier posibilidad de entendimiento.

A pesar de todo, la política de «cero problemas con los vecinos» sí que había permitido a la diplomacia turca extender su influencia hacia el espacio postsoviético, Cáucaso y Asia Central y cosechar ciertos éxitos. En primer lugar, Turquía había podido establecer una relación a nivel de asociación estratégica con Ucrania, incluyendo una estrecha cooperación de sus industrias de defensa, y, en segundo, había promovido la formación de una asociación triangular de cooperación con Georgia y Azerbaiyán, este último con quien mantenía relaciones de cuasi hermandad. Sin embargo y, a pesar de intentos de acercamiento, sus relaciones con Armenia continuaban siendo inexistentes. Por otro lado, con la vista puesta en las repúblicas turcofonas de Asia central, promovió en 2009 la fundación de la Organización de Estados Turcos, organismo intergubernamental de cooperación que en la actualidad integra a Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Turquía y Uzbekistán. Pero, inevitablemente, todas estas circunstancias acabaron influyendo negativamente en sus relaciones con Rusia, con quien comparte frontera marítima en el mar Negro y con quien acabó colisionando en Siria, especialmente tras el derribo en noviembre de 2015 de un avión de combate ruso que había invadido su espacio aéreo.

Naturalmente, no todos los fracasos acumulados en política exterior son directamente atribuibles a errores de la diplomacia turca y mucho tiene que ver en ello el deterioro de la situación de seguridad en la región. En particular, es preciso tener en cuenta la evolución del fenómeno terrorista en su propio territorio y a lo largo de toda su frontera sur. Empezando por Daésh, que ya a mediados de 2014 se había asentado firmemente en el norte de Siria e Irak y desde 2015 se había mostrado capaz de perpetrar mortíferos atentados en las principales ciudades turcas, Ankara y Estambul⁸, y continuando con el PKK, que, como ya hemos mencionado, había reanudado su actividad terrorista tras la ruptura del proceso de negociación en julio de 2015, con repercusiones en Irak y en el noreste de Siria, donde su filial el PYD/YPG se había convertido, con apoyo norteamericano, en la facción dominante.

⁸ «A Timeline of ISIS Attacks in Turkey and Corresponding Court Cases», *International Crisis Group*, 29 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/timeline-isis-attacks-turkey-and-corresponding-court-cases> [consulta: abril de 2022].

Sea como fuere, analizada en su conjunto, la política exterior turca se había mostrado incapaz de alcanzar sus objetivos. Se imponía un cambio de rumbo y, en mayo de 2016, el presidente Erdoğan decidía prescindir de su primer ministro y padre intelectual del «enfoque integrador», Ahmet Davutoğlu, a quien se responsabilizó del desastre.

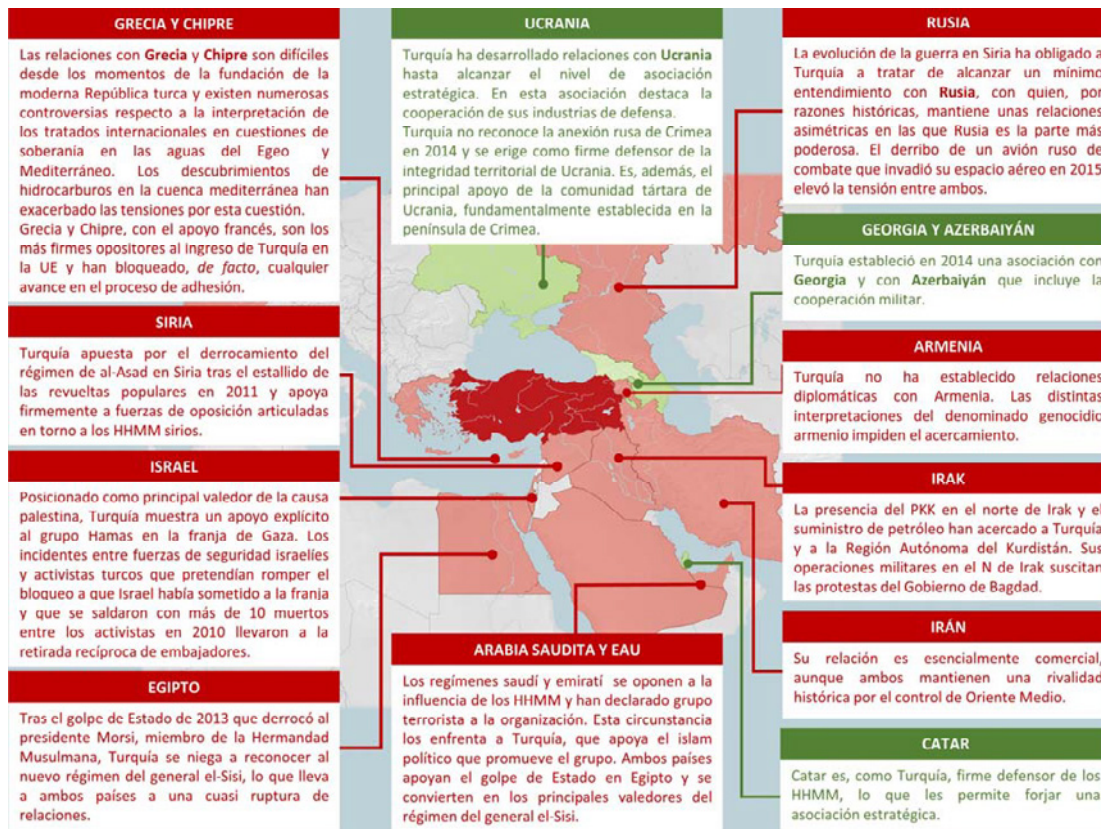


Figura 1. Las relaciones exteriores de Turquía en 2016: ¿sin problemas con sus vecinos?

Autonomía estratégica en la política exterior turca post-2016: los límites del *hard power*

La salida de Davutoğlu permitió, tras la presentación de disculpas públicas por parte del presidente Erdoğan por el derribo del avión, restablecer las deterioradas relaciones con Rusia, paso previo para acometer el cambio de orientación de su política exterior que, mediante una mayor implicación de su poder militar, pretendía tratar los problemas de seguridad que el *soft power* no había sido capaz de resolver (figura 2).

Este cambio de paradigma recibió el impulso definitivo apenas dos meses después, tras el frustrado golpe de Estado de julio de 2016 y en ello mucho tiene que ver la actitud de los distintos Gobiernos frente a estos dramáticos acontecimientos. 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 Erdoğan⁹, 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 rebelión¹⁰. 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. Quedaba claro que, a pesar de las enormes diferencias que separaban sus respectivas visiones estratégicas, el entendimiento con Rusia era insoslayable.

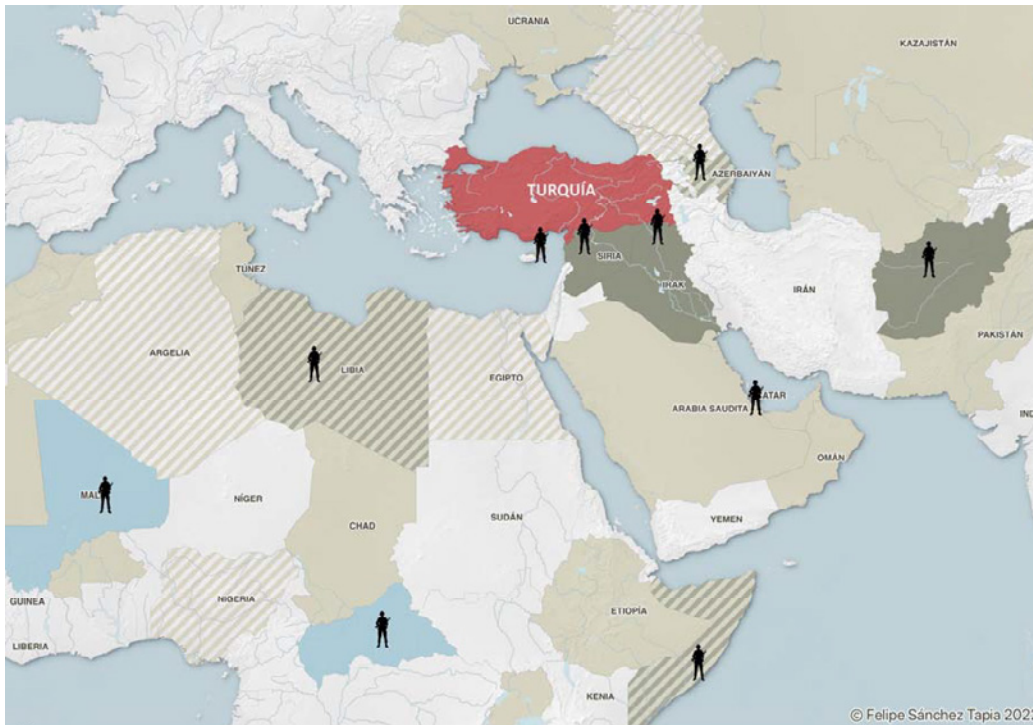
Contando con su beneplácito, las Fuerzas Armadas turcas pudieron llevar a cabo una serie de operaciones militares en Siria que le permitieron, en primera instancia, alejar a Daesh de su territorio pero, sobre todo, interferir con las aspiraciones kurdas de establecer un corredor que uniese las bases del PKK en el norte de Irak con el Mediterráneo a través de los dominios del PYD en Siria y a lo largo de toda su frontera sur¹¹. Simultáneamente y respondiendo a la evolución de los acontecimientos, incrementó su presencia naval en el área mediterránea con la intención de evitar hechos consumados y «marcar el territorio», no dejando la más mínima duda respecto al valor estratégico que otorgaba a esta región y a sus recursos naturales. Su intervención militar en Libia en 2019 para impedir la caída del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) libio en Trípoli le permitió alcanzar un importante acuerdo de delimitación de zona económica exclusiva (ZEE) con el que pretendía reforzar sus argumentos¹².

⁹ «'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> [consulta: enero de 2022].

¹⁰ «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> [consulta: enero de 2022].

¹¹ Operaciones «Escudo del Éufrates» (2016-2017), «Rama de Olivo» (2018) y «Manantial de Paz» (2019). Por otro lado, en cooperación directa con Rusia en el marco del foro de Astaná, Turquía desplegó en septiembre de 2018 fuerzas militares en el enclave de Idlib, al noroeste del país, donde se mantiene en la actualidad. Este despliegue le permite ejercer cierto control sobre algunas facciones de la oposición al régimen sirio y, sobre todo, impedir un indeseable flujo de refugiados hacia territorio turco.

¹² *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Turkey and the Government of National Accord State of Libya on delimitation of the maritime jurisdiction areas in the Mediterranean*, 27 de noviembre de 2019. Disponible en:



	Países en los que Turquía ha llevado a cabo operaciones militares o cuentan con despliegue de tropas turcas		Países que con anterioridad a 2016 habían sido destinatarios de exportaciones de la industria de defensa
	Operaciones de NN. UU. con participación de las Fuerzas Armadas turcas		Países en los que Turquía ha llevado a cabo operaciones militares o cuentan con despliegue de tropas turcas y son destinatarios de exportaciones de la industria turca de defensa
	Países destinatarios de exportaciones de la industria turca de defensa en el periodo 2016-2021		

Exportaciones de armamento en el periodo 2016 - 2021 (en millones de USD)

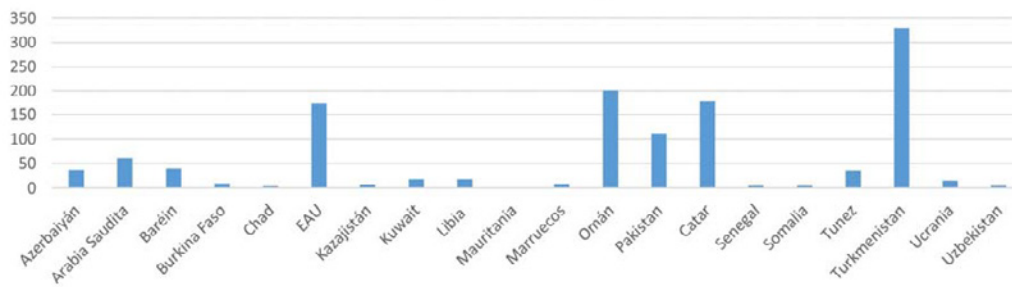


Figura 2. Dimensión de seguridad en la política exterior turca. Fuente de datos: SIPRI. Elaboración propia

https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/Turkey_11122019_%28HC%29MoU_Libya-Delimitation-areas-Mediterranean.pdf [consulta: abril de 2022].

Todas estas actuaciones han ido acompañadas por la expansión de su industria de defensa, con la finalidad, no solo de influir en su entorno, lo que incluye, si es menester, a rivales regionales, como Arabia Saudita y EAU, sino de rentabilizar un sector económico que considera estratégico.

Pero a finales de 2020 y tras cuatro años de implementación, aunque los éxitos cosechados sobre el terreno por estas intervenciones militares resultaban evidentes, también lo eran sus efectos adversos. En un momento geopolítico de renovada competición entre grandes potencias globales¹³, la ejecución de una política exterior autónoma y realista no estaba exenta de riesgos y requería del mantenimiento de un delicado equilibrio entre los intereses turcos y los del resto de actores implicados: Rusia, por un lado, y las potencias occidentales, especialmente EE. UU. y algunos países de la UE como Francia y Grecia, por otro, y esto no se había conseguido.

Aunque el entendimiento con Rusia se vio en un primer momento impulsado tras el frustrado golpe de Estado de julio de 2016, la divergencia de objetivos a nivel estratégico en los conflictos de Siria y Libia acabó por poner de relieve los límites de esta cooperación. Su relación bilateral, históricamente pragmática pero asimétrica y en la que Turquía es la parte más débil, apenas se vio alterada. Y eso a pesar de gestos notables como la adquisición del sofisticado sistema antiaéreo de fabricación rusa S-400, que, por otro lado, ha resultado muy contraproducente para sus relaciones con los Estados Unidos, que, considerablemente deterioradas, se situaron en uno de los peores momentos de las últimas décadas¹⁴. Tanto es así que Turquía se ha convertido en el primer miembro de la OTAN sometido a sanciones norteamericanas y expulsado del programa del avión de combate de 5.ª generación F-35, aparato que le resulta esencial para renovar su Fuerza Aérea y mantener la superioridad en el aire sobre sus rivales en la región. Ni siquiera su intervención militar en Siria para combatir a Dáesh ha conseguido romper el apoyo norteamericano a la filial del PKK, que, como ya hemos comentado, constituye el principal escollo en sus relaciones.

¹³ *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.pdf> [consulta: mayo de 2022] e *Interim National Security Strategic Guidance*, marzo de 2021. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> [consulta: mayo de 2022].

¹⁴ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Turquía, entre el S-400 y la pared*. Documento de Análisis IEEE 13/2022, de 23 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA13_2022_FELSAN_Turquia.pdf [consulta: abril de 2022].

Si por lo que a las grandes potencias globales respecta el balance distaba de ser satisfactorio, su acción militar en el Mediterráneo, en apoyo a sus reivindicaciones territoriales, ha exacerbado las tensiones con Francia, Grecia y Chipre, lo que, inevitablemente, ha acabado extendiéndose a sus relaciones con el conjunto de la UE. Y no solo eso, la militarización de los problemas en esta región ha tenido como consecuencia la formación de una asociación política que, englobando a Egipto, Francia, Chipre, Grecia, Israel, Italia, Jordania y la Autoridad Palestina, claramente se articula en contra de sus intereses: el Foro Gasístico del Mediterráneo Oriental (EMGF, por sus siglas en inglés).

En otro orden de cosas, su intervención en los conflictos en Siria y Libia profundizaron la polarización en torno a los HHMM que más arriba hemos mencionado, consolidándose la asociación de naciones árabes (Arabia Saudita, Baréin, Egipto y Emiratos Árabes Unidos) con el denominador común de oponerse a los intereses turcos en el área que abarca desde el golfo Pérsico hasta Libia. El Acuerdo del Siglo presentado en enero de 2020 a la Autoridad Palestina¹⁵ y los Acuerdos de Abraham en el verano de ese mismo año supusieron un serio revés para Turquía como valedor de la causa palestina, reforzando los lazos entre la asociación árabe antiturca¹⁶ e Israel, con intereses también opuestos a los turcos.

No obstante, no todo resultaba negativo y con Ucrania y otros países del espacio postsoviético en el Cáucaso sur, en Asia Central y en África, continente donde ha llevado a cabo una expansión diplomática digna de mención¹⁷, el balance resultaba, al menos parcialmente, favorable. A pesar de ello, el panorama en su conjunto era preocupante y el país había caído en algo muy parecido al aislamiento internacional. Dicho brevemente y, como acertadamente definía el ex embajador de Turquía en EE. UU., Namik Tan, el

¹⁵ *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*. The White House, 28 de enero de 2020. Disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf> [consulta: abril de 2022].

¹⁶ En realidad, esta asociación también se ha labrado como un frente antiiraní, auténtico motor de los Acuerdos de Abraham.

¹⁷ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. «Turcáfrica», *poder virtuoso en acción*. Documento de Análisis IEEE 29/2020, 23 de septiembre de 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA29_2020FELSAN_TurcAfrica.pdf [consulta: abril de 2022].

país se había transformado de una «isla de estabilidad» en Oriente Medio en una «isla de soledad» diplomática¹⁸ (figura 3).

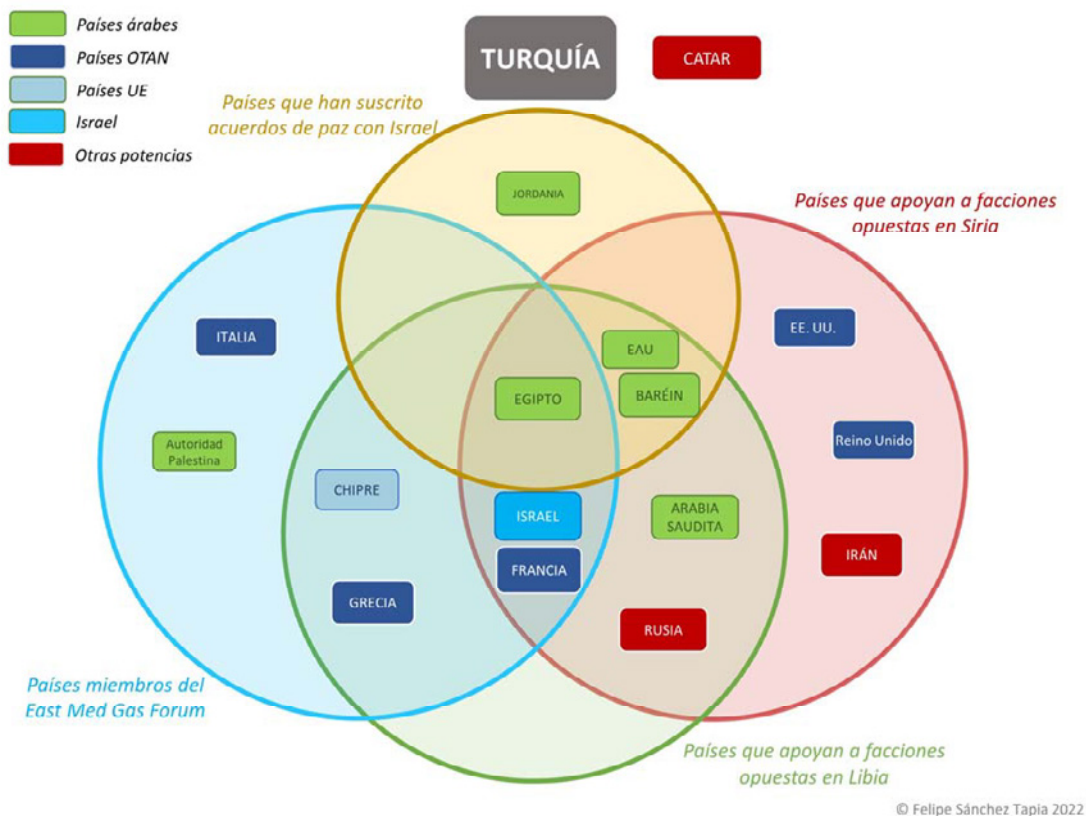


Figura 3. Soledad diplomática de Turquía en Oriente Medio y norte de África. Elaboración propia

La era Biden: retorno al equilibrio y distensión

Cuando Joe Biden se impuso en las elecciones norteamericanas en noviembre de 2020 resultaba evidente que la política exterior basada en un amplio empleo del *hard power* había alcanzado sus límites. Y la llegada de Biden no presagiaba nada bueno para Turquía. Si el presidente Trump había hecho gala durante su mandato de una considerable tolerancia hacia Erdoğan¹⁹, tratando incluso de evitar la aplicación de las

¹⁸ TAN, Namik. «Turkey's road to diplomacy of loneliness», *Yetkin Report*, 15 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://yetkinreport.com/en/2020/09/15/turkeys-road-to-diplomacy-of-loneliness/> [consulta: abril de 2022].

¹⁹ «Trump Says Obama Treated Erdogan Unfairly on Patriot Missile», *Bloomberg*, 29 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-29/erdogan-says-no-setback-on-missile-system-deliveries-from-russia> [consulta: abril de 2022].

sanciones que la ley prevé para quienes contratan con empresas rusas sometidas a embargo²⁰, el nuevo inquilino de la Casa Blanca se había mostrado en el pasado poco amistoso con el presidente turco al que, en una entrevista concedida al *New York Times* en enero de 2017, tildaba de «autócrata», manifestando explícitamente la necesidad de materializar su apoyo a los líderes de la oposición para que «se enfrenten y derroten a Erdoğan»²¹.

Por otro lado, tampoco el panorama interno invitaba al optimismo. El deterioro de la economía turca era, a esas alturas, difícil de maquillar y a ojos de los analistas la situación empezaba a asemejarse de manera preocupante al círculo vicioso de inflación²², y depreciación de la lira turca²³ en el que el país se había sumido a finales de los años 90 y que lo llevó al punto del desastre. Lo último que se necesitaba era dificultar, no digamos impedir, unas relaciones comerciales e inversiones directas procedentes de países occidentales, muy especialmente de miembros de la UE, con quienes, desde este punto de vista, Turquía está intrínsecamente unida (figura 4).

Muchos frentes abiertos tanto en el exterior como en el interior que, con las elecciones presidenciales de 2023 a la vista, resultaba imprescindible cerrar, lo que, una vez más, pasaba por el reajuste de una política exterior que, obviamente, había llevado al país a una delicada situación. Un desafío complejo que, en un momento geopolítico de renovada rivalidad entre grandes potencias, requería armonizar objetivos, en ocasiones, contradictorios. Por un lado, la revitalización de su economía necesitaba de la recuperación de su posicionamiento como socio estratégico de EE. UU. y una reducción de las tensiones con la UE sin llegar a romper las relaciones «privilegiadas» con Rusia que con tanto esfuerzo se habían conseguido establecer. Y, por otro lado, era imprescindible asegurar el interés nacional consolidando sus avances en Siria, Libia, el Cáucaso y en el área mediterránea.

²⁰ *Countering America's Adversaries through Sanctions Act*. Disponible en: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act> [consulta: abril de 2022].

²¹ Entrevista a Joe Biden, *The New York Times*, 17 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/01/17/opinion/joe-biden-nytimes-interview.html> [consulta: abril de 2022].

²² En enero de 2021 la inflación superaba el 12 % con tendencia al alza. En marzo de 2022 ha alcanzado el 61 % (Trading Economics en <https://tradingeconomics.com/turkey/inflation-cpi>).

²³ A lo largo del año 2020 la lira turca se había depreciado un 40 % con respecto al dólar estadounidense. El proceso continuó durante 2021 y a finales de ese año la depreciación respecto a enero de 2019 era del 177 % (datos Google Finance).

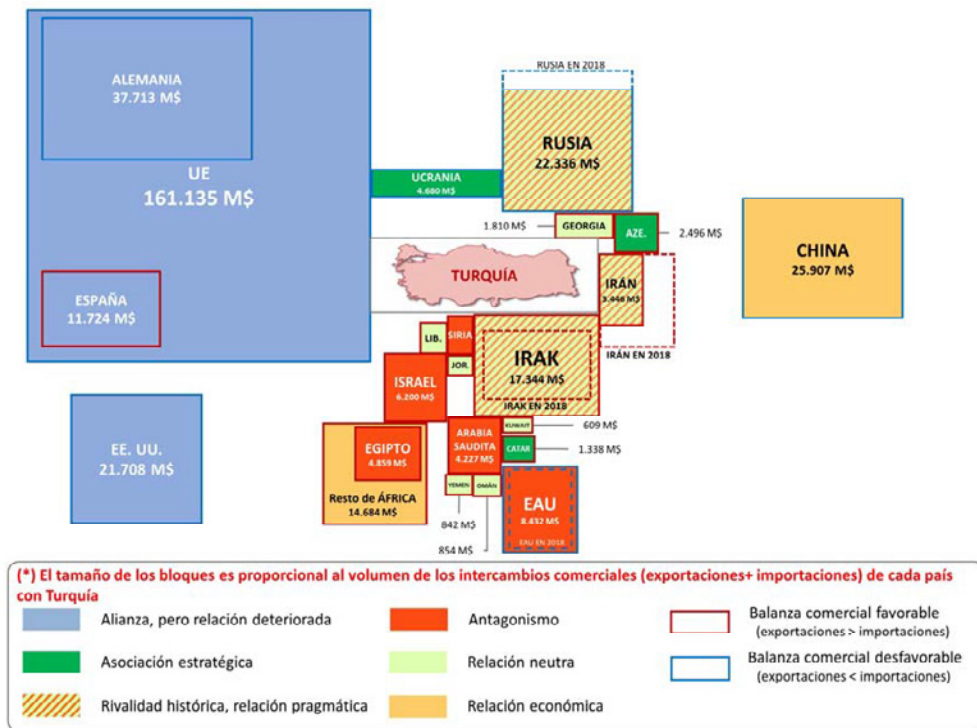


Figura 4. Relaciones exteriores y comerciales de Turquía (2020). Fuente: Trade Map.

Con esa finalidad y comenzando con una notable moderación en el tono de su retórica, Turquía pronto inició en Oriente Medio un acercamiento a los países del bloque antiturco (Arabia Saudita, Baréin, Egipto y EAU), que ya empieza a dar sus frutos^{24 25 26}, lo que, no obstante, le exigirá reajustar su relación con los HHMM procedentes de Siria y Egipto, a quienes acoge en su territorio²⁷. Nada fuera del alcance de una *realpolitik* en sintonía

²⁴ «Turkey: Exports to Saudi Arabia increase 25 percent in the first quarter of 2022», *Middle East Eye*, 5 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.middleeasteye.net/news/turkey-saudi-arabia-exports-increase-first-quarter> [consulta: abril de 2022].

²⁵ «Turkey, Egypt inch toward long-awaited normalization», *Arab News*, 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/2062676> [consulta: abril de 2022].

²⁶ «Turkey's exports to UAE surge over 50 % following Erdoğan's visit», *Daily Sabah*, 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/business/economy/turkeys-exports-to-uae-surge-over-50-following-erdogans-visit> [consulta: abril de 2022].

²⁷ «Muslim Brotherhood TV channel leaves Turkey during Ankara-Cairo thaw», *Ahval News*, 30 de abril de 2022. Disponible en <https://ahvalnews.com/egypt-turkey/muslim-brotherhood-tv-channel-leaves-turkey-during-ankara-cairo-thaw> [consulta: mayo de 2022].

con sus intereses nacionales más inmediatos. La reciente visita de Erdoğan a Arabia Saudita confirma esta tendencia²⁸.

También se espera que la mejora de las relaciones con el bloque árabe contribuya a rebajar la tensión en el área mediterránea, para lo que resulta imprescindible el entendimiento con Israel. Para ello, Turquía trata de aprovechar las ventajas que su posición geográfica y su infraestructura gasística ofrecen como vía de tránsito para las exportaciones de gas israelí hacia Europa²⁹, opción que ha ganado valor tras la retirada del apoyo norteamericano al proyecto de gasoducto EastMed Pipeline³⁰. Pero para ello, resulta imprescindible la rebaja del tono de su retórica y la moderación de su apoyo a la causa palestina. Algo ya perceptible y, *de facto*, Turquía ya ha expulsado de su territorio a un puñado de líderes de la organización³¹. La rebaja de la tensión con Grecia responde a esta misma necesidad y, recientemente, se han recuperado viejos mecanismos de comunicación que durante años se habían relegado al olvido³². Esto no va a resolver problemas con profundas raíces históricas y es probable que continuemos asistiendo a incidentes esporádicos en aguas del Egeo y del Mediterráneo. Pero una mínima distensión, que no podrá producirse sin la buena voluntad de ambas partes, permitiría a Turquía una mejora sustancial en sus relaciones con el conjunto de la UE.

Abundando en esta dirección, Turquía ha restablecido conversaciones con Armenia con la intención de normalizar relaciones, para lo que la resolución del conflicto en Nagorno-Karabaj era condición *sine qua non*. Tras la recuperación por Azerbaiyán de la mayor parte de ese territorio a finales de 2020 se ha eliminado uno de los mayores obstáculos a salvar, aunque aún queda por resolver el espinoso asunto del reconocimiento del denominado «genocidio armenio»³³. Todavía es pronto para determinar en qué medida se va a conseguir el objetivo, pero habida cuenta de la influencia que la diáspora armenia

²⁸ «Erdoğan visits Saudi Arabia hoping for new era in ties», *Reuters*, 29 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkeys-erdogan-travel-saudi-arabia-thursday-2022-04-28/> [consulta: mayo de 2022].

²⁹ «Israel-Turkey gas pipeline discussed as European alternative to Russian energy», *Reuters*, 29 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/israel-turkey-gas-pipeline-an-option-russia-wary-europe-sources-2022-03-29/> [consulta: abril de 2022].

³⁰ «US withdraws support from EastMed gas pipeline project», *Agencia Anadolu*, 11 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/world/us-withdraws-support-from-eastmed-gas-pipeline-project/2470881> [consulta: abril de 2022].

³¹ « Hamas fears warming in Turkey-Israel ties », *Al Monitor*, 4 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/hamas-fears-warming-turkey-israel-ties> [consulta: mayo de 2022].

³² «Turkey, Greece agree to improve ties amid Ukraine conflict», *Reuters*, 14 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/turkey-greece-agree-improve-ties-amid-ukraine-conflict-2022-03-14/> [consulta: abril de 2022].

³³ «Turkey and Armenia close to normalization», *Daily Sabah*, 12 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/opinion/columns/turkey-and-armenia-close-to-normalization> [consulta: abril de 2022].

ejerce en países como E.E. U.U. y Francia, países en los que esta comunidad es particularmente numerosa³⁴, cualquier mejora en sus relaciones contribuirá, al menos indirectamente, a mejorar las relaciones de Turquía con esas potencias occidentales.

Y la geopolítica acudió en su ayuda

En este proceso de «control de daños» que ya se venía desarrollando satisfactoriamente, dos acontecimientos con enormes consecuencias geopolíticas han permitido a Turquía mostrarse como potencia regional indispensable: la retirada estadounidense de Afganistán y la guerra de Ucrania.

En el primer caso, Turquía ha visto una magnífica oportunidad para hacer valer su capacidad de interlocución con el régimen talibán y, junto con Catar, se ha erigido como actor esencial para mantener, al menos, vías de comunicación abiertas con las potencias occidentales y con la OTAN. Así mismo, su influencia en Asia Central puede resultar de gran utilidad para EE. UU. si quiere acceder a esta región, patio trasero de Rusia y China, que ha quedado fuera de su alcance.

En el segundo, la difícil política de equilibrios que le ha permitido, no sin asumir considerables riesgos, mantener relaciones simultáneamente con Ucrania y Rusia, ha comenzado a dar réditos y le ha permitido posicionarse como el mejor mediador posible de cara a una resolución del conflicto. Las conversaciones de paz mantenidas en Antalya (11-13 de marzo de 2022) con participación de los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, las de mayor nivel de las realizadas hasta la fecha³⁵, y posteriormente, Estambul (29 de marzo)³⁶ son buena prueba de ello. Resulta un hecho destacable, más si se tiene en cuenta que Turquía no solo no ha reconocido la anexión rusa de Crimea

³⁴ 1.600.000 en EE. UU. y 650.000 en Francia - *Office Of The High Commissioner For Diaspora Affairs*. Disponible en: <http://diaspora.gov.am/en> [consulta: abril de 2022].

³⁵ «Lavrov y Kuleba se reúnen en Turquía para hablar del conflicto de Ucrania», *EuroEFE*, 10 de marzo de 2022. Disponible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/exteriores-y-defensa/news/lavrov-y-kuleba-se-reunen-en-turquia-para-hablar-del-conflicto-de-ucrania/> [consulta: abril de 2022].

³⁶ «New round of Russia-Ukraine peace talks starts in Istanbul», *Agencia Anadolu*, 29 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/politics/new-round-of-russia-ukraine-peace-talks-starts-in-istanbul/2548768> [consulta: abril de 2022].

en 2014, sino que es el principal valedor de la comunidad tártara en la península, o lo que queda de ella³⁷, lo que, recurrentemente, ha irritado a la Federación Rusa.

Desde el inicio del conflicto armado el pasado 24 de febrero, Turquía ha hecho considerables esfuerzos por mantener cierta neutralidad con los contendientes y, aunque políticamente más próximo al Gobierno ucraniano, ha evitado los excesos a la hora de referirse a las acciones rusas. Es cierto que, en los primeros momentos, Erdoğan no dudó en criticar, por poco contundente, la respuesta de la OTAN y la reacción occidental a la agresión rusa³⁸. Por otro lado, Turquía votó a favor de la resolución condenatoria de la Asamblea General de NN. UU. el pasado 2 de marzo y, más recientemente, ha cerrado su espacio aéreo a vuelos de sostenimiento hacia el teatro de operaciones en Siria³⁹. Sin duda, son todos ellos gestos que sitúan a Turquía inequívocamente próxima a las tesis occidentales, lo que tendrá gran valor en función de la evolución del conflicto. Pero, al mismo tiempo, Turquía no puede obviar el hecho de que aún depende de Rusia económicamente y, desde el punto de vista militar, en zonas de operaciones como Siria y Libia. Por esa razón, su actuación ha pretendido marcar distancias con el resto de aliados de la OTAN, optando por no adherirse a la retahíla de sanciones impuestas al régimen ruso y evitando el cierre de su espacio aéreo a aeronaves civiles rusas.

Muy cuidadoso ha sido, además, con la aplicación de la Convención de Montreux, que regula el paso de buques de guerra por los estrechos turcos, Bósforo y Dardanelos, de la que Turquía es garante. Su artículo 19 exige impedir el acceso desde y hacia el mar Negro a buques de guerra de Estados beligerantes en caso de conflicto, en este momento Rusia y Ucrania⁴⁰. La aplicación de la Convención se preveía problemática pues, entre otras consideraciones, si el conflicto se prolonga, el mantenimiento de las operaciones rusas en Siria se verá enormemente perjudicado. Por otro lado, y en un

³⁷ La minoría tártara de Ucrania, étnicamente túrquica y de religión musulmana, se ha opuesto tradicionalmente a la incorporación de Crimea en la Federación Rusa. Las cifras de población son difíciles de definir con precisión, pero se estima que, previo a la anexión rusa, entre el 10 % y el 15 % de los habitantes era de origen tártaro. Muchos de ellos abandonaron Crimea tras la anexión. Para más información ver «Crimean Tatars: Eight Years of Anything but Marginal Resistance», *EjilTalk*, blog of the European Journal of International Law, de 25 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.ejiltalk.org/crimean-tatars-eight-years-of-anything-but-marginal-resistance/> [consulta: abril de 2022].

³⁸ «Erdogan says NATO, Western reaction to Russian attack not decisive», *Reuters*, 25 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/erdogan-says-nato-western-reaction-russian-attack-not-decisive-2022-02-25/> [consulta: abril de 2022].

³⁹ «Turkey closes airspace to Russian military aircraft to Syria: FM Çavuşoğlu», *Daily Sabah*, 23 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkey-closes-airspace-to-russian-military-aircraft-to-syria-fm-cavusoglu> [consulta: abril de 2022].

⁴⁰ *Compendio de tratados internacionales registrados ante el Secretariado de la Sociedad de Naciones correspondiente al año 1936*. Disponible en: United Nations Treaty Collection, p. 213 y sigs. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20173/v173.pdf> [consulta: abril de 2022].

intento de compensar el evidente perjuicio que se causa a la flota rusa, Turquía ha ido más allá de lo que estrictamente exige la Convención y ha cerrado también los estrechos a buques de guerra en general, lo que impide el acceso al mar Negro también a los de la OTAN. Ni una ni otra cuestión ha causado problema alguno por el momento, pero no puede descartarse que, en caso de «enquistamiento» de la guerra en Ucrania por un periodo prolongado de tiempo, esta cuestión llegue a ser motivo adicional de fricción entre Rusia y Turquía. Y no olvidemos que Turquía es miembro de la OTAN.

Conclusión

A lo largo de las últimas dos décadas, la política exterior turca ha tratado de hacer del país una potencia regional que, recuperando el poder y prestigio de los que gozó en el pasado el Imperio otomano, sea capaz de extender su influencia en aquellos territorios que antaño le pertenecieron. Es un objetivo que ha permanecido inalterable a lo largo de los años, aunque la evolución del entorno geopolítico tanto a nivel global como regional ha obligado a una continua adaptación de sus estrategias para alcanzarlo.

Las políticas basadas en la aplicación del supuesto ascendiente de su pasado otomano, guiadas en un principio por un enfoque integrador cargado de buenas intenciones y empleando prioritariamente recursos propios del *soft power*, acabaron estrellándose con la tozuda realidad de la geopolítica. La divergencia de intereses con sus socios y aliados occidentales y la diferente visión respecto a los problemas regionales, muy especialmente los relativos a su propia seguridad, fueron llevando al Gobierno turco a adoptar una política exterior cada vez más autónoma e independiente que, tratando de resolver sus necesidades de seguridad, no siempre compartidas, otorgó un mayor protagonismo al empleo del poder militar. El problema de la aplicación de esta política que, no obstante, ha obtenido ciertos éxitos, es que ha exacerbado las tensiones con sus socios y aliados occidentales y con sus rivales regionales, fomentando la formación y consolidación de asociaciones articuladas en contra de sus intereses que han llevado al país al aislamiento diplomático. Así, por ejemplo, la asociación entre Grecia, Chipre, Egipto e Israel se ha visto reforzada por la firma de los Acuerdos de Abraham, que integra en la ecuación a las potencias árabes de golfo Pérsico.

Todo ello vino a complicarse aún más con el relevo en la presidencia estadounidense a comienzos de 2021, que se adivinaba hostil con el régimen turco, especialmente hacia su presidente. Con las elecciones presidenciales de 2023 a la vista y con un panorama interno igualmente complicado por un deterioro de su economía que resultaba difícil de maquillar, el Gobierno turco se vio forzado a adoptar medidas para enderezar una situación muy desfavorable y, sobre todo, insostenible a largo plazo.

Comenzando con una notable moderación en el tono agresivo de su retórica, Turquía inició una campaña de «control de daños» en su política exterior que pasaba por limar asperezas y acercarse políticamente a todas las potencias rivales, lo que, es preciso reconocer, se ha llevado a cabo de manera exitosa. En estas circunstancias, acontecimientos recientes propios de la geopolítica global han contribuido a impulsar ese giro hacia la moderación. La retirada estadounidense de Afganistán, país en el que Turquía ejerce considerable influencia, y, sobre todo, la guerra en Ucrania, han permitido a Turquía obtener réditos de una arriesgada política de equilibrio entre Oriente y Occidente que en el pasado había sido causa de numerosos problemas.

Ciertamente, el retorno de la rivalidad entre grandes potencias, aun presentando considerables diferencias con el periodo de la Guerra Fría, vuelve a otorgar a Turquía un valor similar al que, como país fronterizo con la Unión Soviética, ostentaba durante aquellos años. De esta manera y a pesar de contar con una considerable oposición entre no pocos dirigentes en Washington y muchas capitales europeas, Turquía ha podido recuperar gran parte del capital político que había dilapidado durante los últimos años. Sin embargo y aunque los beneficios de una innegable proximidad al bloque occidental han empezado a manifestarse, Turquía depende de su, todavía, poderoso vecino del norte en cuestiones clave como el suministro energético, sus relaciones comerciales o el mantenimiento de sus operaciones militares en Siria o en Libia. Dar la espalda a Rusia no es una opción viable y es de esperar que Turquía haga todo lo posible por mantener intacta su capacidad de mediación.

Una vez más, Turquía se mueve en un equilibrio inestable entre las potencias occidentales y sus rivales geopolíticos. La buena noticia es que, tenga éxito o no en la consecución de un alto el fuego duradero en Ucrania, Turquía habrá podido demostrar al mundo que continúa siendo un actor imprescindible con el que es necesario contar. La mala, que, conforme el conflicto se alargue en el tiempo, Turquía podría verse

obligada a abandonar la ambigüedad y tomar partido, lo que afectaría a sus relaciones con Rusia, poniendo en peligro su estrategia de equilibrios. El tiempo lo dirá.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE
[@sancheztapiaf](https://twitter.com/sancheztapiaf)

32/2022

11 de mayo de 2022

Andrés González Martín

¿Es Volodímir Zelenski el héroe necesario o no?

¿Es Volodímir Zelenski el héroe necesario o no?

La historia nos enseña que en no pocas ocasiones la guerra constituye una nación y puede adoptar la función de mito fundacional o mito originario para un pueblo, convirtiéndose en el primer capítulo de un relato propio que otorga identidad a quienes hasta entonces no la tenían del todo.

Los mitos originarios requieren arquetipos heroicos con nombres y apellidos para dotar de rostro humano a la empresa nacional que nace. En Ucrania el presidente Volodímir Zelenski es uno de esos héroes necesarios. La grandiosidad del mito concede un aura heroica a personas concretas en las que se concentra el valor glorioso del esfuerzo colectivo. Ahora bien, mantener incesantemente y con un alto coste para Ucrania la singularidad del momento constitutivo sin que este permita alcanzar la estabilidad de una paz posible podría desvirtuar la condición heroica de Zelenski.

Palabras clave:

Volodímir Zelenski, guerra, Ucrania, héroe, mito, opinión pública, Ucrania.

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

Is Volodymyr Zelensky the necessary hero or not?

Abstract:

History teaches us that it is not infrequently war that constitutes a nation, and that it can take on the function of a founding myth or origin myth for a people, becoming the first chapter of a story of its own that gives identity to those who until then had no identity at all.

Original myths need heroic archetypes with names and surnames to give a human face to the national enterprise that is born. In Ukraine, President Volodymyr Zelensky is one such necessary hero. The grandeur of myth bestows a heroic aura on specific individuals in whom the value of the glory of collective effort is concentrated. However, to maintain unceasingly and at great cost to Ukraine the uniqueness of the constitutive moment without allowing the stability of a possible peace to be achieved could undermine its heroic status.

Keywords:

Volodymyr Zelensky, war, Ukraine, hero, myth, public opinion Ukraine,

La excepcionalidad de la guerra

Toda acción militar, en cualquier punto del espectro del conflicto, genera efectos en el ámbito cognitivo. Indudablemente, una grave agresión contra el territorio nacional, como la que está sufriendo Ucrania, provoca un impacto tan fuerte como para cambiarlo todo. La guerra ha reconfigurado completamente los sentimientos, percepciones y valoraciones de la población.

La relación entre la construcción del Estado y la guerra no es un campo de análisis nuevo. Maquiavelo en el Renacimiento, volviendo su mirada a la Antigüedad clásica, recuperaría para el príncipe la guerra como actividad principal y exclusiva del Estado. Hobbes entendería el Estado como un contrato entre los hombres para evitar la guerra permanente entre ellos. Carl Schmitt establecería que la esencia de lo político y, por lo tanto, el fundamento del Estado es la dualidad amigo-enemigo. Tanto Hobbes como Schmitt descubrirían en la guerra o su posibilidad, interna o externa, la causa final de lo político y, por ende, del Estado.

El destacado sociólogo norteamericano Charles Tilly sostuvo en sus estudios y publicaciones que la preparación para la guerra ha sido en Occidente el factor determinante en la construcción del Estado¹. Suya es la famosa cita: «La guerra crea el Estado y los Estados hacen la guerra»², paradójica afirmación que desarrollaría explicando cómo la guerra tejió la red europea de Estados nacionales y cómo posteriormente la preparación para la guerra creó las estructuras internas de los Estados.³ Por supuesto, su propuesta ha dado mucho que hablar y ha sido matizada en muchos sentidos, pero en este momento puede ser interesante tenerla presente.

La historia nos enseña que en no pocas ocasiones la guerra constituye una nación y puede adoptar la función de mito fundacional o mito originario para un pueblo, convirtiéndose en el primer capítulo de un relato propio que otorga identidad a quienes hasta entonces no la tenían del todo.

En occidente los analistas han empezado a identificar las consecuencias derivadas de las múltiples deficiencias de la «operación militar especial» lanzada por la Federación Rusa. La guerra, que para no pocos ucranianos y rusos comenzó en 2014, empezó a

¹ TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton University Press, Princeton, 1975.

² «War made the state, and the state made war».

³ TILLY, Charles. *Coercion, Capital, and European States*. Basil Blackwell, Oxford, 1990.

fragar una fuerte identidad nacional. En 2022, la escalada militar con la invasión de las fuerzas militares rusas puede terminar de forjar la conciencia nacional del pueblo ucraniano.

El héroe libre ante su voluntad o el héroe esclavo de su deber

En paralelo, la agresión rusa ha transformado al presidente Volodímir Zelenski en un líder político con rasgos heroicos. Zelenski puede ser un héroe que ejemplifique su voluntad de poder o un héroe sometido a la obligación de servir a su pueblo en el puesto que ocupa. Para el primer héroe, la rutina de la presidencia es un tiempo vacío sin posibilidad de trascender. La desventura de la guerra se convertiría así en una oportunidad en un marco dramático, donde el tiempo otorga la ocasión de destacar ejerciendo libremente la voluntad de imponerse. El héroe de la libertad solo puede llenar el tiempo con el valor de su determinación en un espacio de excepción. El segundo tipo de héroe no tiene oportunidad de elegir, más bien intenta escapar de la tragedia, pero no puede hacerlo porque su dignidad, sometida a sus previas elecciones, lo obliga. Este tipo de héroe puede elegir lo que quiere, pero, una vez tomada la decisión, no puede elegir el querer que imponen las consecuencias de su compromiso.⁴

Volodímir Zelenski tendrá que elegir qué tipo de héroe pretende ser: puede ser el héroe rebelde, contrario a toda imposición y sujeto solo a su voluntad de resistir frente a cualquier impedimento que pretenda domesticar su autoafirmación, o, por el contrario, puede ser el héroe capaz de dudar ante sí mismo, un nuevo príncipe de Dinamarca que delibera sobre su destino para cuestionarse el ser o no ser en medio de la fatalidad, un héroe que vincula su destino con una conciencia ética capaz de frenar la inclinación autocrática inmoral de los generales perdidos en sus laberintos.

Zelenski ganó las elecciones lanzándose al galope en una lucha desigual contra la alianza entre oligarquía y política en Ucrania. La realidad de lo cotidiano provocó su caída del caballo, pero ahora la guerra le otorga una nueva oportunidad de autoafirmarse como un caballero andante que actúa para consolidarse como poderoso. Este Zelenski sería como Aquiles: un héroe que solo se debe a sí mismo y que solo responde al espejo de su glorioso destino. El héroe es pura voluntad, su misión, acaso incardinada en un relato

⁴ SAVATER, Fernando. *La tarea del héroe*. Ariel, Barcelona, 2009.

que puede alterarse sin compromiso cuando sea preciso, no puede definirse con precisión.

La otra posibilidad es que Zelenski prefiera ser un héroe esclavo de su deber ser, aunque esta opción no se adapta bien a las aspiraciones de un divo. No sabemos todavía cuál es el perfil auténtico del personaje, pero hemos visto su capacidad de aglutinar la voluntad de resistir y combatir de los ucranianos.

Los mitos originarios necesitan arquetipos heroicos con nombres y apellidos para dotar de rostro humano a la empresa nacional que nace. En este caso el presidente Volodímir Zelenski es uno de esos héroes necesarios. La grandiosidad del mito concede un aura heroica a personas concretas en las que se concentra el valor de la gloria del esfuerzo colectivo. Ahora bien, mantener incesantemente y con un alto coste para Ucrania la singularidad del momento constitutivo sin que esto permita alcanzar la estabilidad de una paz posible podría desvirtuar su condición heroica.

La opinión pública y su relación con el héroe

Las encuestas del grupo sociológico independiente ucraniano Rating, especializado en la investigación social⁵, nos permiten descubrir los importantes efectos provocados por la guerra en las apreciaciones de los ciudadanos del país.

En agosto de 2021, según los datos de Rating, el 41 % de la población estaba de acuerdo con que «los rusos y los ucranianos son un solo pueblo». En marzo de 2022 la proporción se había reducido al 21 % y a principios de abril había caído hasta el 8 %. No podemos evaluar en qué medida estos datos son precisos, pero apuntan hacia una tendencia que, revisando el análisis sociológico completo de Rating, el conjunto de preguntas de la encuesta, se refuerza por la coherencia de los desplazamientos de la opinión⁶.

⁵ Investigaciones sociales de acuerdo con las normas internacionales aprobadas por los códigos ESOMAR y WAPOR.

⁶ RATING GROUP. «The Eighth National Poll: Ukraine During The War (April 6, 2022)». 8 de abril de 2022. Disponible en:

https://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/vosmoy_obschenacionalnyy_opros_ukraina_v_usloviyah_voyny_6_aprelya_2022.html

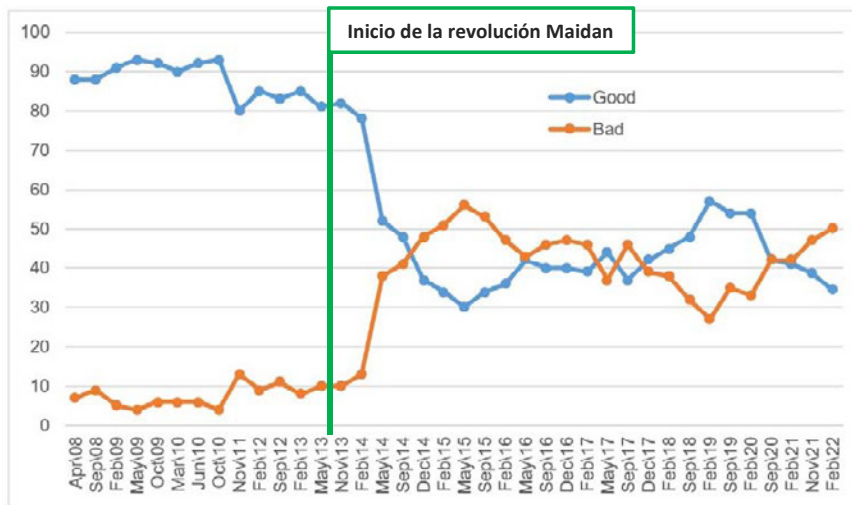


Figura 1. Opinión de los ucranianos sobre Rusia

Fuente: THE KYIV INTERNATIONAL INSTITUTE OF SOCIOLOGY. «Press Releases and Reports Attitude of the Population of Ukraine to Russia and What the Relations between Ukraine and Russia Should Be, February 2022». 17 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1102&page=1>

Los hechos y la voluntad de seguir luchando son la mejor de las encuestas. Indudablemente, hoy los ucranianos se sienten más orgullosos de serlo que antes de la invasión y más lejos de formar parte del pueblo ruso.

Al día siguiente del comienzo de la invasión rusa, el 25 de febrero, cuando por la gravedad de la situación muchos estarían dudando de la continuidad del Gobierno, en un video publicado en su perfil de Twitter, el presidente Zelenski confirmó que permanecía en la capital, pues sus palabras se grabaron frente al palacio presidencial: «Estamos aquí. Estamos protegiendo Ucrania»⁷. Al día siguiente, en medio de la absoluta confusión provocada por la proximidad de las tropas rusas, Estados Unidos ofreció una posible evacuación. También en retransmisión por Twitter, el presidente Zelenski rechazó la oferta con una frase de coraje: «No necesito un refugio, necesito munición»⁸. Después de superado el primer golpe, el 8 de marzo, el mensaje fue muy claro: «No vamos a rendirnos ni vamos a perder»⁹.

La trayectoria política del nuevo héroe ucraniano parece salida de una serie televisiva. En gran medida es consecuencia de la fama que Zelenski adquirió como protagonista de

⁷ BATISTA CABANAS, Leticia. «Las 10 frases para la historia del presidente Zelenski», *El Debate*. 21 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.eldebate.com/internacional/20220321/10-mejores-frases-presidente-zelenski.html>

⁸ *Idem*.

⁹ *Idem*.

una serie televisiva titulada *Servidor del pueblo*, en la que representaba el papel de presidente de Ucrania. Muy pocos dirigentes políticos han tenido la oportunidad de encarnar el papel de presidente de su país durante tres temporadas y cincuenta y un capítulos¹⁰.

El actor, guionista, productor y director de cine y televisión convirtió la ficción en realidad. El 31 de diciembre de 2018, estando la serie en pantalla, Zelenski anunció su candidatura a las elecciones presidenciales, en cuya segunda vuelta obtendría cerca de tres de cada cuatro votos y ganaría en la inmensa mayoría de los distritos electorales. Su partido había sido constituido apenas un año antes de concurrir a las elecciones y el nombre elegido no fue otro que el de la serie que lo lanzó a la fama: *Servidor del pueblo*.

El éxito electoral de Zelenski no se debe a su experiencia política, sino precisamente a su falta de experiencia. Alguien nuevo, que desde fuera prometía romper el dominio de los oligarcas y acabar con la desmedida corrupción, era lo que necesitaban los ucranianos. La euforia inicial y la confianza en el nuevo presidente no tardaron en evaporarse. A mediados del año 2020 eran más los ucranianos que desconfiaban de Zelenski que quienes sostenían su apoyo. Estos datos se mantendrían hasta el inicio del mes de febrero de 2022, cuando solo uno de cada cinco ciudadanos mostraba su intención de votar al presidente si hubiese elecciones¹¹. Sin embargo, con tan malos resultados y a pesar del desgaste, Volodímir Zelenski aún era el político que recibía más apoyo. El factor determinante seguía siendo el rechazo al sistema de reparto de poder entre los oligarcas y los problemas asociados de corrupción.

El mayor desgaste del presidente lo provocaron los papeles de Pandora, que pusieron al descubierto las inversiones del Zelenski y su entorno en compañías instaladas en paraísos fiscales. Otro hecho que generó tensiones políticas fue la destitución de Dmytro Razumkov de su cargo de presidente de la Rada Suprema. Razumkov fue el líder oficial

¹⁰ POLO ALONSO, Ana. «“Servidor del pueblo”: la serie que encumbró a Zelenski (y cambió Ucrania para siempre)», *El Independiente*. 14 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/tendencias/2022/04/14/servidor-del-pueblo-la-serie-que-encumbro-a-zelenski-y-cambio-ucrania-para-siempre/>

¹¹ «Entre el 5 y el 13 de febrero de 2022, el Gabinete de Ministros de Ucrania realizó una encuesta exhaustiva sobre la clasificación de varios candidatos probables para la primera ronda de las elecciones presidenciales y comparó los resultados con los datos de enero de 2021. Volodímir Zelenski sigue gozando del mayor apoyo, con el 19,1 % de todos los encuestados y el 25,1 % de los que han decidido la elección. Petró Poroshenko ocupó el segundo lugar con el 16,6 % de todos los encuestados y el 21,8 % de los que habían decidido votar» (ROSHCHINA, Olena. «Zelensky y Poroshenko redujeron la brecha en la calificación presidencial», *Pravda*. 16 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/02/16/7324188/>). Respecto a los datos de 2021 Zelenski seguía cayendo y Poroshenko subía, acercándose peligrosamente.

del partido en las elecciones parlamentarias, el número uno de la lista electoral y uno de los activos políticos más valiosos con los que contaba Zelenski. El partido Servidor del Pueblo, por primera vez en Ucrania, obtuvo la mayoría absoluta con 254 escaños en una cámara de 450 asientos. Dmytro Razumkov recibió el apoyo de 382 parlamentarios para presidir la Rada, pero fue destituido dos años después por muchos de los parlamentarios de su partido¹².

La destitución de Razumkov estaba relacionada con la defensa de la legalidad que realizó frente a los dudosos procedimientos utilizados contra algunos opositores prorrusos. Razumkov destacó que se mantenía fiel a los principios que había defendido en la campaña y acusó a Zelenski de haberlos olvidado al firmar un decreto que sancionaba al diputado opositor prorruso Taras Kozak y prohibía las emisiones de tres importantes canales de televisión de su propiedad. El Gobierno consideraba que los canales eran una plataforma de propaganda rusa en Ucrania¹³.

Víktor Medvedchuk, presidente del consejo político de la Plataforma Opositora por la Vida, principal partido de la oposición con cuarenta y cuatro escaños, acusó al presidente Zelenski de proponerse el dominio absoluto de los medios de información. Dos meses después, en mayo de 2021, un tribunal ucraniano impuso el arresto domiciliario a Medvedchuk sin necesidad de suplicatorio¹⁴.

La caída de la popularidad de Zelenski estaba relacionada con sus inversiones en paraísos fiscales y con la destitución de Razumkov, pero también con la incapacidad de poner fin al conflicto en el este de Ucrania con los rebeldes prorrusos, con el aumento de los precios del gas, con la falta de vacunas contra la COVID y con las restricciones al uso de la lengua rusa.

¹² MINAKOV, Mykhailo. «Just Like All the Others: The End of the Zelensky Alternative?», *Focus Ukraine*. Wilson Center, 2 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/just-all-others-end-zelensky-alternative>

¹³ Las encuestas del KISS señalaban entonces que la mayoría consideraba la prohibición de emitir a los canales acusados de prorrusos era un error: «In general, 34.6% of respondents in this formulation consider the ban a necessary step, while 40.8 %, on the contrary, consider it a mistake. If in the West and in the Center support of a step rather prevails, in the South, the East and Donbas there are more of those who consider such step as a mistake» (HRUSHETSKYI, Anton. «Press Releases and Reports Attitudes Towards the Ban on 112, Zik and Newsone Channels: Results of a Telephone Survey Conducted on February 5-7, 2021». Kyiv International Institute of Sociology, 11 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1006&page=2>).

¹⁴ SAHUQUILLO, María R. «Un tribunal de Ucrania impone arresto domiciliario al diputado Víktor Medvedchuk, aliado de Putin», *El País*. 14 de mayo de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-05-14/un-tribunal-de-ucrania-impone-arresto-domiciliario-al-diputado-viktor-medvedchuk-aliado-de-putin.html>

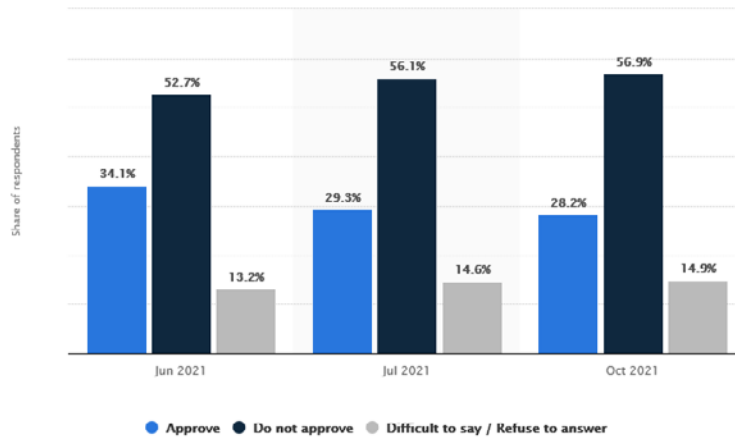


Figura 2. En general, ¿aprueba o no las actividades del presidente de Ucrania?

Fuente: STATISTA. «In general, you approve or do not approve of the activities of the president of Ukraine Volodymyr Zelensky?». 2022. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/1100076/volodymyr-zelensky-s-approval-rating-ukraine/#professional>

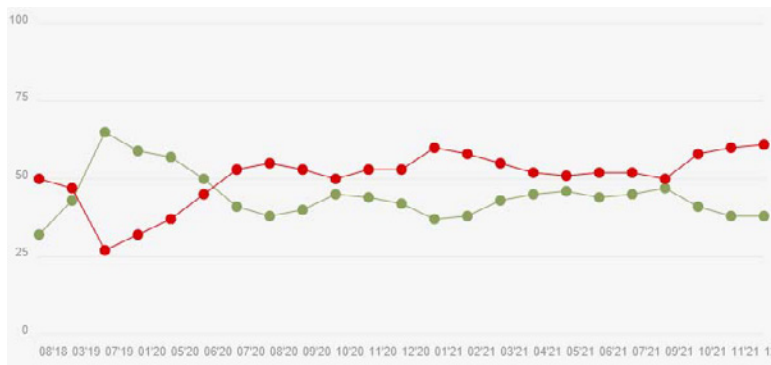


Figura 3. ¿Confía en el presidente Zelenski? (rojo: no confía, verde: sí confía)

Fuente: RATING GROUP. «Volodymyr Zelensky: Trust». Disponible en: <https://ratinggroup.ua/en/>

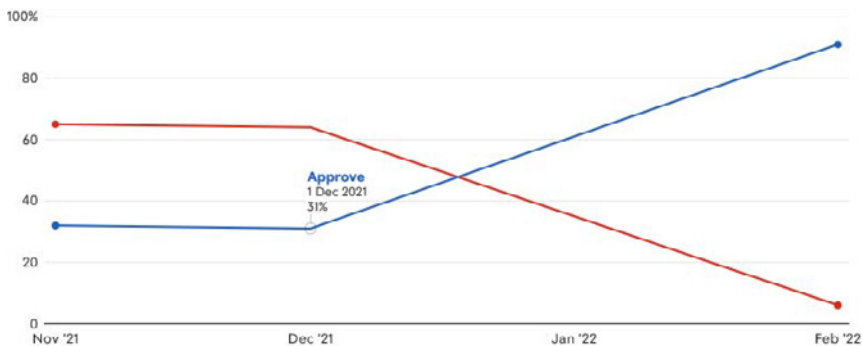


Figura 4. ¿Confía en el presidente Zelenski? (rojo: no confía, azul: sí confía)

Fuente: RATING GROUP. Disponible en: <https://ratinggroup.ua/en/>

A pesar del progresivo desgaste interno, la imagen política de Zelenski permanecía indestructible en el exterior. Solo algunas voces críticas se publicaban en inglés. *The New York Times* publicaba un demoledor artículo contra Zelenski el 21 de febrero de 2022, pocos días antes de la invasión rusa: «Después de sus casi tres años en el cargo, está claro cuál es el problema: la tendencia del Sr. Zelenski a tratar todo como un espectáculo. Para él, los gestos son más importantes que las consecuencias. Las palabras que utiliza no importan, siempre que sean entretenidas»¹⁵.

El 24 de enero de 2022, en una encuesta publicada por el periódico digital *La Verdad de Ucrania*, el 53 % de los entrevistados pensaba que Zelenski no sería capaz ejercer el papel de comandante en jefe para defender Ucrania frente a un ataque ruso¹⁶.

Sin embargo, pocos días después todo cambiaba. Analizando diferentes estudios demoscópicos, en todos podemos descubrir cómo la guerra ha disparado la confianza y la aprobación del presidente desde unos niveles de partida muy bajos. La evolución de los índices del presidente es una prueba de la necesidad de los ucranianos, al empezar la agresión rusa, de dotarse de una figura heroica excepcional.

La representación de un papel heroico

El ascenso progresivo de la presión rusa otorgó el tiempo suficiente para escribir los guiones necesarios y ensayarlos, por si llegara el momento de representarlos. El dominio de la puesta en escena, la capacidad de focalizar con acierto la atención en sus mensajes, la elección del tono y los matices adecuados para cada audiencia, el control del lenguaje corporal y la representación del necesario papel heroico de resistencia no suponían un desafío para quien había sido durante toda su vida actor, guionista, productor y director de cine y televisión. Cabe imaginar que todo había sido meticulosamente preparado.

Un actor y guionista con experiencia sabe que donde hay dolor algo importante está en juego. En las difíciles tribulaciones el héroe de la película es capaz de demostrar que el

¹⁵ RUDENKO, Olga. «The Comedian-Turned-President Is Seriously in Over His Head», *The New York Times*. 21 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/02/21/opinion/ukraine-russia-zelensky-putin.html>

¹⁶ PRAVDA. «Más de la mitad de los ucranianos no creen que Zelensky defienda a Ucrania». 24 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/01/24/7321508/>

auténtico mal no es el dolor, sino el miedo a padecerlo. El gran reto era movilizar y sostener la voluntad de combatir de los ucranianos frente a una fuerza militar muy superior: sostener la esperanza imponía una función en la escena internacional, donde cierto público estaba predispuesto al aplauso fácil. No se puede desear nada de forma eficaz si psicológicamente tenemos la sensación de ser incapaces de alcanzar lo que deseamos. Por ello, tan importante como la interpretación del papel en casa era la interpretación del papel fuera de casa.

El 8 de marzo, por medio de una videoconferencia, Zelenski se dirigía al Parlamento británico. Recordó una de las citas más famosas de la literatura universal, del *Hamlet* de Shakespeare: «Ser o no ser, ese es el dilema». El dilema no era tal para el presidente ucraniano después de trece días de guerra: «¿Qué debe más dignamente optar el alma noble entre sufrir de la fortuna impía el porfiador rigor, o rebelarse contra un mar de desdichas, y afrontándolo desaparecer con ellas?»¹⁷. La pregunta tenía una respuesta contundente: ser es la opción decidida y eso implica resistir. Zelenski recordó entonces a Winston Churchill: «No nos rendiremos, no vamos a perder. Lucharemos hasta el final. Lucharemos en tierra, mar y aire. Seguiremos luchando por nuestra tierra cueste lo que cueste. Lucharemos en los bosques, en los campos, en las costas, en las calles...»¹⁸.

La intervención del presidente ucraniano levantó un grito de aprobación y provocó una larga ola de aplausos de los comunes británicos. También se dirigió por videoconferencia al Congreso de Estados Unidos, eligiendo muy bien cómo sintonizar. Terminó sus palabras reconociendo que el presidente Biden es el líder del mundo porque es el líder de la paz. Antes recordó los ataques de Pearl Harbor y los del 11 de Septiembre para continuar diciendo que los ucranianos también tienen un sueño. En otros muchos parlamentos Zelenski se ganó el derecho a ser escuchado y en todos recibió la aprobación general de los representantes con largos aplausos.

En cada escenario el discurso estaba diseñado con más o menos acierto para conectar con los representantes de los países democráticos que lo estaban escuchando. Sus mensajes llenos de emotividad pretendían movilizar las conciencias de los demócratas del mundo para que acudieran a defender la igualdad y la libertad de todos los hombres

¹⁷ SHAKESPEARE, William. *Hamlet in Spanish*. 4umi. Disponible en: <http://4umi.com/shakespeare/hamlet/es>

¹⁸ CNN EN ESPAÑOL. «Escucha a Zelensky hablar ante la Cámara de los Comunes en Reino Unido». 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=i8aR5cAOHNE>

en el frente de lucha, donde ahora los valores compartidos están amenazados. Es difícil cuestionar su éxito comunicativo. En el exterior y dentro del país su relato se ha impuesto. Ha conseguido que muchos estén absolutamente convencidos de que la única responsable de la guerra es Rusia, ganando toda la legitimidad en la defensa de su soberanía, tanta como para que algunos lo consideren un «líder global y moral»¹⁹.

Winston Churchill movilizó el idioma inglés para lanzarlo al campo de batalla. Sin duda, el idioma y las palabras son un arma poderosa. Zelenski ha movilizado el arma de los valores democráticos con una destacada capacidad persuasiva. Comparar a uno con otro sería de alguna manera reconocerles el mismo mérito. Sin embargo, al margen de cualquier otra consideración, que sin duda no sería menor, lo cierto es que Churchill no era primer ministro antes de la guerra y Zelenski sí.

El héroe como creador de sentido

Cuando todo termine los ucranianos y el resto del mundo tendrán que preguntarse si este conflicto pudo evitarse y en qué medida las decisiones del héroe de la guerra la propiciaron o no. Inmediatamente después de la victoria en la Segunda Guerra Mundial, en julio de 1945, Churchill perdió las elecciones en el Reino Unido. Más tarde volvería a ganarlas. Pasó a la historia como uno de los grandes líderes británicos y del mundo libre. Ahora bien, no es fácil llegar tan lejos. Zelenski no fue en la paz el líder esperado. Su desgaste fue rápido. Ha empezado a ser el líder necesario en la guerra, pero será la paz por venir la que lo confirmará o no como líder y como héroe de los ucranianos.

Zelenski, con el apoyo incondicional de los Estados Unidos y el Reino Unido, ha reconfigurado muchas percepciones. Los ucranianos hasta ahora han aceptado el precio. Frente a la simple resignación, en Ucrania se ha impuesto una verdadera aceptación. Podríamos pensar que hasta ahora el pueblo ucraniano no se ha limitado a sufrir las consecuencias de los ataques, sino que, de alguna manera, ha sido capaz de elegirlos, es decir, ha escogido realizar un acto de libertad que supone el rechazo de la ocupación, aun a costa de un alto precio. El resultado final será el que permita establecer el nuevo relato. Entonces, es posible que el valor del dolor sea infinito para las víctimas

¹⁹ JUNQUERA, Natalia. «Zelenski, la mejor arma de guerra de Ucrania», *El País*. 20 de marzo de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-03-20/zelenski-la-mejor-arma-de-guerra-de-ucrania.html#>

y nulo para los victimarios. La víctima que asume su papel se convierte de esta manera en el héroe más indómito y, con ello, la resistencia de Ucrania se ve fortalecida.

Ahora bien, todavía no sabemos cómo terminarán las cosas. Una escalada sin control puede colocar al mundo —y especialmente a Europa— ante una grave amenaza: el empleo de armas nucleares tácticas. Queremos seguir creyendo que las armas nucleares son solo disuasorias. Sin embargo, no tenemos la certeza de que los dirigentes políticos rusos y sus militares piensen lo mismo. Lo que sí sabemos es que Putin ordenó en febrero al ministro de Defensa que pusiera las fuerzas nucleares rusas en «disposición especial de combate». También advirtió en una declaración televisada que, si otra nación interfería en la operación, «Rusia responderá inmediatamente, y las consecuencias serán como nunca han visto en toda su historia»²⁰. Un dato más es que en la televisión estatal rusa se debate abiertamente la posibilidad del empleo de armas nucleares²¹.

La doctrina militar rusa mantiene abierta la opción de primer uso si la nación está perdiendo una guerra y sus intereses vitales se ven amenazados²². En junio de 2020 se publicaron los principios básicos de las políticas de Estado de la Federación Rusa en la disuasión nuclear. El documento establece que «la agresión contra la Federación Rusa con el uso de armas convencionales cuando la propia existencia del Estado está en peligro»²³ es una de las cuatro condiciones específicas de un posible uso de armas nucleares.

²⁰ DE WITTE, Melissa. «The U.S. must do what it can to prevent Russian military from crossing the nuclear threshold, Stanford scholar says», *Stanford News*. 20 de abril de 2022. Disponible en: <https://news.stanford.edu/2022/04/20/u-s-must-can-prevent-russian-military-crossing-nuclear-threshold/>

²¹ COLE, Brendan. «Russian TV Hosts Discuss Nuclear Strikes on U.K, France, Germany», *Newsweek*. 29 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.newsweek.com/russia-sarmat-moscow-ukraine-britain-1702086>

ILYUSHINA, Mary, BERGER, Miriam y BELLA, Timothy. «Russian TV shows simulation of Britain and Ireland wiped out by a nuke», *The Washington Post*. 3 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/03/russia-ireland-nuclear-weapons-video-ukraine/>

²² «The Russian Federation reserves the right to use nuclear weapons in response to the use of nuclear and other types of weapons of mass destruction against it and/or its allies, as well as in the event of aggression against the Russian Federation with the use of conventional weapons when the very existence of the state is threatened. In the event of the outbreak of a military conflict involving the utilization of conventional means of attack (a large-scale war or regional war) and imperiling the very existence of the state, the possession of nuclear weapons may lead to such a military conflict developing into a nuclear military conflict» («The Military Doctrine of the Russian Federation» approved by Russian Federation presidential edict on 5 February 2010». Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf).

²³ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. «On Basic Principles of State Policy of the Russian Federation». Moscú, 2 de junio de 2020. Disponible en: <https://hansdevreij.com/2022/03/06/basic-principles-of-state-policy-of-the-russian-federation-on-nuclear-deterrence/>

El 26 de abril de 2022, el secretario de Defensa de Estados Unidos, Lloyd J. Austin, al finalizar una visita a Ucrania señalaba que el objetivo de su país es ver a Rusia tan debilitada como para impedir que invada un Estado vecino²⁴. Cuatro días después, el presidente Biden solicitaba al Congreso 33.000 millones de dólares adicionales para financiar a Ucrania, de los cuales 20.400 irían destinados a proporcionar a Kiev ayuda militar y de seguridad²⁵. El domingo 1 de mayo, la presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, y una delegación de legisladores estadounidenses, tras reunirse con el líder ucraniano en Kiev, se comprometieron a apoyar a Ucrania hasta que consiga la victoria contra Rusia²⁶.

En otro frente, el posible ingreso de Suecia y Finlandia en la OTAN ha alimentado la sensación de inseguridad percibida por el Gobierno ruso. El vicepresidente del Consejo de Seguridad de Rusia, Dmitri Medvédev, ha alertado de que, de producirse, se desplegará armamento nuclear en el Báltico, lo que supondría acabar con su actual estatus.

Mientras tanto, la asistencia militar de los Estados Unidos durante la guerra ha permitido a Ucrania reforzar su potencia de combate con avanzados sistemas de armas y disponer de claras ventajas de inteligencia. Moscú ha advertido a la Casa Blanca, a través de una comunicación diplomática, del peligro que supone proporcionar armamento estadounidense y de los aliados a Ucrania y ha solicitado que se detenga la militarización irresponsable de la región, por las consecuencias impredecibles para la seguridad europea e internacional²⁷.

²⁴ «When Defense Secretary Lloyd J. Austin III declared Monday at the end of a stealth visit to Ukraine that America's goal is to see Russia so "weakened" that it would no longer have the power to invade a neighboring state, he was acknowledging a transformation of the conflict, from a battle over control of Ukraine to one that pits Washington more directly against Moscow. The immediate impetus for Mr. Austin's carefully orchestrated declaration that the United States wants "Russia weakened to the point where it can't do things like invade Ukraine," several administration officials said, was to set up President Volodymyr Zelensky of Ukraine with what one senior State Department official called "the strongest possible hand" for what they expect will be some kind of cease-fire negotiations in coming months» (SANGER, David E. «Behind Austin's Call for a 'Weakened' Russia, Hints of a Shift», *The New York Times*. 25 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/04/25/us/politics/ukraine-russia-us-dynamic.html>).

²⁵ EUROPA PRESS. «Biden pide al Congreso de EEUU otros 33.000 millones de dólares más para ayudar a Ucrania». Madrid, 28 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-biden-pide-congreso-eeuu-otros-33000-millones-dolares-adicionales-destinar-ayuda-ucrania-20220428175152.html>

²⁶ GERA, Vanessa, WINFIELD, Nicole y MASCARO, Lisa. «Pelosi, in surprise Kyiv trip, vows unbending US support», *The Washington Post*. 1 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/01/pelosi-kyiv-democrats-lawmakers-ukraine-war/>

²⁷ MONGE, Yolanda. «Rusia advierte a EE UU de que el envío de armas a Ucrania tendrá "consecuencias impredecibles"», *El País*. 15 de abril de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-04-15/rusia-advierte-a-ee-uu-de-que-el-envio-de-armas-a-ucrania-tendra-consecuencias-impredecibles.html>

La situación puede complicarse lo suficiente como para que Rusia la intérprete como una grave amenaza. Los dirigentes rusos pueden entender que se está produciendo un cambio de posición de Occidente. En la guerra entre Rusia y Ucrania, cada vez más, Estados Unidos está adquiriendo compromisos directos. El resultado es una transformación del conflicto que sugiere un enfrentamiento de Washington con Moscú y posibilita una peligrosa interpretación de la necesidad de empleo de armas nucleares tácticas en territorio ucraniano.

La conocida concepción rusa respecto al uso de las armas nucleares de escalar para desescalar se torna especialmente peligrosa en el actual escenario, donde un fracaso de las operaciones militares rusas podría provocar el uso de armas nucleares tácticas. La preocupación por este posible escenario se manifestó en la Revisión de la Postura Nuclear de Estados Unidos de 2018, que reconocía que las fuerzas nucleares no estratégicas rusas se habían modernizado tanto como para ser muy superiores a las estadounidenses²⁸.

Moscú ha realizado maniobras donde se planteaban ejercicios de primer uso del arma nuclear con carácter limitado, demostrativo o de advertencia, convencida de los efectos coercitivos que tendrían en los países europeos. La evaluación de la Revisión de la Postura Nuclear de Estados Unidos de 2018 establece que Rusia considera factible poner fin a un conflicto en términos favorables utilizando armas nucleares no estratégicas.

El informe dirigido al Congreso sobre las armas nucleares rusas *Doctrina, fuerza y modernización*²⁹, actualizado en abril de 2022, asume que Rusia ha demostrado suficientemente su voluntad de usar la fuerza para alterar el mapa de Europa e imponer su voluntad a sus vecinos, apoyándose en amenazas implícitas y explícitas de primer uso nuclear. Los escenarios diseñados de conflicto entre Estados Unidos y Rusia

²⁸ «Russian strategy and doctrine emphasize the potential coercive and military uses of nuclear weapons. It mistakenly assesses that the threat of nuclear escalation or actual first use of nuclear weapons would serve to “de-escalate” a conflict on terms favorable to Russia. These mistaken perceptions increase the prospect for dangerous miscalculation and escalation» (DEPARTMENT OF DEFENSE, UNITED STATES OF AMERICA. *The 2018 U.S. Nuclear Posture Review*. 2018. Disponible en: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>).

²⁹ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. «Russia’s Nuclear Weapons: Doctrine, Forces, and Modernization» (actualización). 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45861.pdf>

suponen el primer uso ruso de armas nucleares, ya sea en forma de demostración o de pequeños ataques para coaccionar a los aliados de la OTAN³⁰.

Por lo tanto, es la propia evaluación estadounidense la que identifica el peligro de primer uso de armas nucleares tácticas. La evolución de las próximas operaciones militares en Ucrania, en el caso de ser desfavorables para Rusia, podrían crear una situación donde, según las evaluaciones estadounidenses, el uso de armas nucleares en suelo ucraniano sea una posibilidad coherente con la capacidad, doctrina militar y voluntad política rusa.

No obstante, Rusia, además del peligro de escalada del conflicto que asumiría, tiene poderosas razones para evitar el empleo de armas nucleares, entre las que merecen ser resaltadas:

1. El impacto sobre las narrativas.
2. La evidencia de su debilidad.
3. Los efectos negativos en sus relaciones con la República Popular China.

En cualquier caso, se empleen o no armas nucleares, Ucrania tendrá que asumir el nivel de destrucción y sufrimiento que está imponiendo la guerra, el coste de la reconstrucción, la frustración que generen la imposibilidad o las dificultades para su ingreso en la OTAN y la UE, la insuficiencia de las ayudas y apoyos de occidente, la pérdida de una parte importante de su territorio y la evolución política de Zelenski como líder de la reconstrucción.

Conclusión

La distancia entre el valor y la temeridad no se puede calibrar hasta que los acontecimientos establecen los resultados, que terminan siendo la única unidad de medida definitiva.

El empleo de armas nucleares alteraría la posición de la opinión pública y no se puede anticipar en qué sentido. Los costes materiales y humanos de la guerra están todavía por establecer. Los efectos en Ucrania tardarán en superarse al menos una década, en el caso de que puedan obtenerse los préstamos del exterior necesarios para financiar la reconstrucción.

³⁰ *Idem.*

Un bello gesto, una buena representación de un guion teatralizado, una larga ola de aplausos no son suficiente para ocultar el horror de una destrucción desmedida. El inicio de la guerra convirtió a Zelenski en un líder heroico necesario. No sabemos todavía dónde colocará el resultado de esta contienda al hoy famoso personaje.

*Andrés González Martín**
Teniente coronel de artillería
Analista del IEEE

33/2022

13 de mayo de 2022

Ricardo Prego Reboreda

Las tierras raras, una pieza clave en el puzzle de la energía (reedición)

Publicado originalmente en: [Energía y Geostrategia 2021](#)

Editado en abril de 2021

Las tierras raras, una pieza clave en el puzzle de la energía (reedición)

Resumen:

La alta tecnología actual descansa en los elementos de las tierras raras, retrocederíamos a 1960 si no existiesen. Son elementos estratégicos militarmente, críticos industrialmente y básicos para la energía en su gestión, consumo (iluminación, imanes, vehículos), almacenado (baterías, almacenado hidrógeno) y producción (turbinas eólicas, paneles fotovoltaicos, reactores nucleares).

Palabras clave:

Energía, tierras raras, tecnologías limpias, elementos críticos, China.

*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.

Rare earths, a key piece in the energy puzzle

Abstract:

Today's high technology relies on rare earth elements and we would go back to 1960 if they did not exist. These elements are strategically important to the military, critical to industry and key to the management of energy, by way of: consumption (lighting, magnets, and vehicles), storage (batteries, hydrogen storage) and production (wind turbines, photovoltaic panels, nuclear reactors).

Keywords:

Energy, rare earths, clean technologies, critical elements, China.

«Una nación en la cual las ciencias y las artes aplicadas languidezcan será adelantada por las naciones rivales y perderá poco a poco su capacidad de competición; su comercio, su riqueza, pasarán a manos de los extranjeros...».
Antoine Lavoisier (1743-1794)

La Edad de las Tierras Raras

Durante la gran revolución de la química que pusieron en marcha Lavoisier, Mendeleiev y Mosley, principalmente, para ordenar los elementos químicos, se inicia la pequeña historia del descubrimiento de los elementos de las tierras raras en 1787. Se denominaron inicialmente tierras porque no podían separarse de sus óxidos usando las capacidades tecnológicas del siglo XVIII. Solo se podía interpretar que esas «tierras» eran óxidos de metales desconocidos, que se aceptaba su identificación sin llegar a separarlos de sus óxidos. Las tierras raras no solo no son tierras, nombre arcaico que ha quedado obsoleto para la química, aunque suele presentarse¹, sino que tampoco son raras, esto es, escasas. En la corteza terrestre (Figura 1) son más abundantes que el mercurio, el oro o la plata, por ejemplo.

¹ Ello lleva a sinsentidos como, por ejemplo, el uso corriente del acrónimo REO (*Rare Earth Oxides*) para referirse a los óxidos de elementos de las tierras raras cuando *earth* y *oxide* son sinónimos.

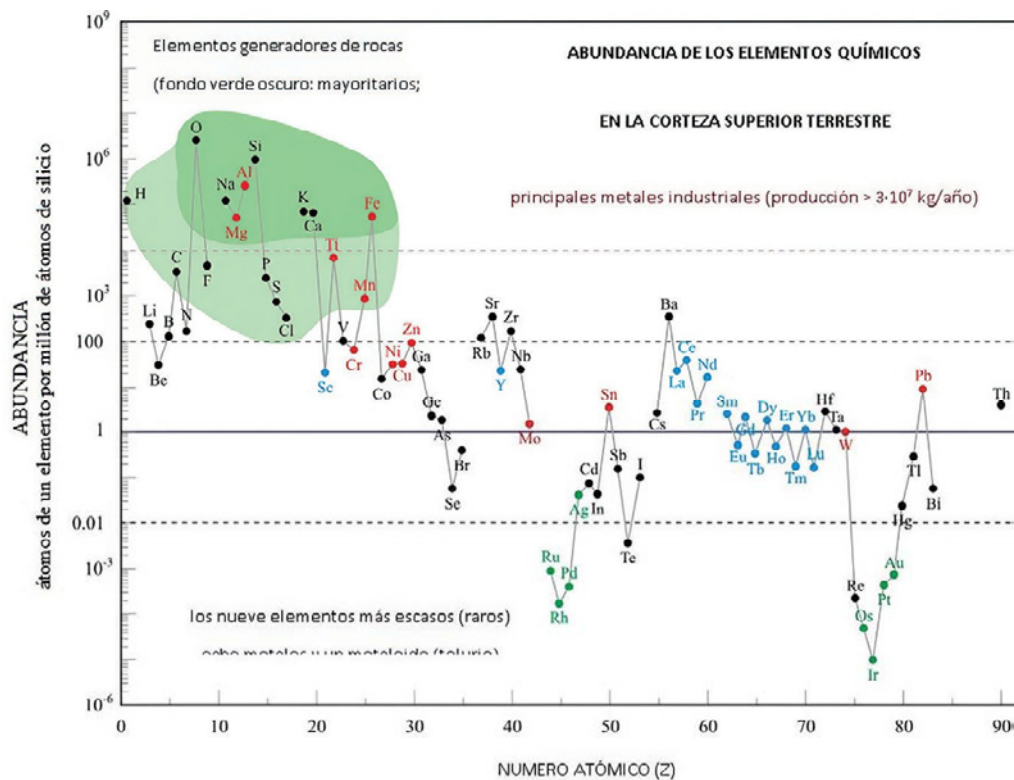


Figura 1. Abundancia relativa de los elementos químicos en la corteza continental superior de la Tierra en función del número atómico. Los elementos de tierras raras están etiquetados en azul. Fuente. Adaptado de E. Generalic, https://www.periodni.com/rare_earth_elements.html

Se denominaron así en un principio por ser muy poco frecuentes los minerales que las contenían y, además, había que buscarlos en Suecia. El descubrimiento² partió de dos minerales: la iterbita o gadolinita, en la mina de Ytterby, y la cerita en la de Bastnäs. Ambos minerales son el punto de partida para el descubrimiento de los demás elementos de las tierras raras, agrupados en dos familias³, la cérica y la ítrica (Tabla 1).

El estudio de las tierras raras estuvo inicialmente restringido, ya que los científicos solo disponían de pequeñas cantidades de muestras para su investigación. Esta limitación terminó en 1879 con el hallazgo de yacimientos de samarskita en Estados Unidos; este óxido acabó con la carestía en los laboratorios químicos. Las tierras

² Para detalles consultar: PREGO, R.: «Las tierras raras», Editorial Catarata, Madrid, pp. 13-38, 2019.

³ Los elementos de las tierras raras se suelen agrupar en ligeros (LREEs: *Light Rare Earth Elements*) y pesados (HREEs: *Heavy Rare Earth Elements*). Aunque la IUPAC incluye a siete entre los ligeros: desde el lantano hasta el gadolinio (el prometio no se considera), que coinciden con los céricos, y otros siete entre los pesados: del terbio al lutecio, serían los ítricos, hay otras distribuciones diferentes, e incluso se hace una división más en medios (MREEs: *Middle Rare Earth Elements*) o se incluye al itrio entre los pesados. Ello genera confusión y es muy conveniente que se expliciten en el texto los elementos.

raras mantuvieron su nombre, pero a partir de entonces dejaron de ser raras. El descubrimiento y aislamiento de estos elementos prosperó entre 1794 (itrio) y 1907 (lutecio), con la excepción del prometio (1945), surgido con la fabricación de la primera bomba atómica. Fue una gran aventura para la química experimental de unos científicos que poseyeron un toque de «románticos» al buscar los nuevos elementos químicos en la naturaleza dedicando muchas horas de trabajo en sus laboratorios; lo ha descrito George de Hevesy (1885-1966), premio Nobel de Química en 1943, fue «uno de los logros más brillantes que la química experimental haya realizado jamás»⁴.

Año	Metal (símbolo)	Autor (país)
Mineral gadolinita (o iterbita)		
1794	itrio (Y)	J. Gadolin (Suecia)
1843	erbio (Er)	C. Mosander (Suecia)
1843	terbio (Tb)	C. Mosander (Suecia)
1878	iterbio (Yb)	J.C. de Marignac (Suiza)
1879	tulio (Tm)	P.T. Cleve (Suecia)
1879	escandio (Sc)	L. Nilson (Suecia)
1879	holmio (Ho)	P.T. Cleve (Suecia)
1886	disprosio (Dy)	P.E. Lecoq de Boisbaudran (Francia)
1907	lutecio (Lu)	G. Urbain (Francia) & C. Auer von Welsbach (Austria)
Mineral cerita		
1803	cerio (Ce)	J.J. Berzelius & W. Hisinger (Suecia); M. Klaproth (Alemania)
1839	lantano (La)	C. Mosander (Suecia)
1879	samario (Sm)	P.E. Lecoq de Boisbaudran (Francia)
1885	praseodimio (Pr)	C. Auer von Welsbach (Austria)
1885	neodimio (Nd)	C. Auer von Welsbach (Austria)
1886	gadolinio (Ga)	J.C. de Marignac (Suiza) & P.E. Lecoq de Boisbaudran (Francia)
1898	europio (Eu)	E. Demarçay (Francia)
Desintegración del uranio		
1945	prometio (Pm)	J. Marinsky, L. Glendenin & C. Coryell (USA)

Tabla 1. Descubrimiento de los elementos de las tierras raras. Fuente. Basado en Krebs, R.E., 2006. The history and use of our Earth's chemical elements (2ª Ed.). Greenwood Press.

Así, paso a paso, de una manera temporalmente discontinua, se identificaron los 16 elementos que aparecen en la Tabla 1. Ellos, junto con el prometio (61Pr), que se obtuvo por otros caminos, constituyen los 17 componentes que conforman los elementos de las tierras raras: escandio (21Sc), itrio (39Y), lantano (57La), cerio (58Ce), praseodimio

⁴ HEVESY, G.: «The discovery and properties of Hafnium», *Chemical Reviews*, 2: 1-41, 1925.

(59Pr), neodimio (60Nd), prometio (61Pm), samario (62Sm), europio (63Eu), gadolinio (64Gd), terbio (65Tb), disprosio (66Dy), holmio (67Ho), erbio (68Er), tulio (69Tm), iterbio (70Yb) y lutecio (71Lu). El número que precede al símbolo químico de cada elemento es el número atómico (sigla Z), esto es, el número de protones que tiene su núcleo. Al ser el átomo eléctricamente neutro, esas cargas positivas se compensan con un número igual de electrones situados en diferentes orbitales rodeando al núcleo. Desde el lantano hasta el lutecio aumenta un protón y un electrón de un elemento al siguiente, formando el grupo de los denominados lantánidos. En la naturaleza no existen en estado nativo, sino como iones normalmente con tres cargas positivas. Los radios iónicos de los lantánidos son muy parecidos. A ese conjunto se incorporan itrio y escandio, también cationes trivalentes, ya que suelen aparecer mezclados con los lantánidos en los mismos yacimientos. Estas similitudes entre los lantánidos, por sus orbitales electrónicos «f», su trivalencia y radio iónico, hace que se comporten químicamente de manera muy parecida, por lo que se presentan en unos mismos minerales, aunque en diferentes proporciones, lo que condiciona su separación y, consiguientemente, su descubrimiento.

Entre el centenar de científicos que participaron en esta labor realizada en Europa (Tabla 1), se encuentra Carl Auer von Welsbach⁵, quién no solo era un buen químico, descubrió al praseodimio y neodimio, sino también un brillante hombre de negocios. Auer inició un exitoso camino comercial con la primera aplicación industrial de las tierras raras. Cuando, a finales del siglo XIX, se pensaba que la electricidad sustituiría al gas en la iluminación de las ciudades, patentó la «Auerlicht», que incrementaba la luz del gas por efecto de incandescencia proporcionada con una frágil camisa suspendida de hilos metálicos hechos con cerio y torio, rodeando la llama de gas. Bombay, París, Berlín, Viena... En 1913 se fabricaron 300 millones de lámparas Auer. A su creador, el emperador Francisco José de Austria le concedió el título de barón «von Welsbach». Hoy en día su invento proporciona una intensa luz en las lámparas de campin-gas. Otra consecuencia de su inventiva, que perduró hasta nuestros días, fue la piedra de mechero, una aleación de cerio y hierro que desbancó a las cerillas que, desde hacía medio siglo, encendían fuegos. Esta visión práctica de Auer hace ver que disponer fácilmente de energía, que un humilde mechero de chispa nos inicia, es importante, pero

⁵ BAUMGARTNER, E.: «Carl Auer von Welsbach a Pioneer in the industrial application of rare earths», en: «Episodes from the history of the rare earth elements» (C.H. Evans, Ed.), Kluwer Academic Publishers, Londres, pp. 113-130.

también el saber gastarla, sacando el mayor rendimiento posible sin aumentar su consumo. Estos dos puntos son básicos para la sociedad actual en el manejo de la energía.

El recurso de los elementos de las tierras raras ha transformado nuestra sociedad a partir de la década de 1960. Sus elementos son abordables técnicamente al disponer de energía, procedimientos e instalaciones para el aislamiento de esos metales. Tras la labor de Auer hace un siglo, las invenciones sucesivas de los microprocesadores (1971), imanes (1966-1983), Internet (1981) teléfonos móviles (1991) y teléfonos inteligentes (2005) aumentaron la demanda de tierras raras; ellas nos han impulsado hacia una sociedad de alta tecnología. Los elementos de las tierras raras están en nuestros bolsillos, por ejemplo en los billetes de euro y los teléfonos móviles, en nuestras gafas, si las usamos, en algunas circonitas de joyería; en nuestra vida cotidiana, ordenadores, pantallas, cocinas y máquinas de fotos, vehículos (coches, patinetes...), neveras y congeladores, raquetas de tenis y palos de golf, bicicletas (eléctricas o no), luces...; nos ofrecen calidad de vida en hospitales y clínicas dentales, fi as ópticas y wifi transporte...; la tecnología que disfrutamos hoy en día se basa en buena parte en las tierras raras, hasta el punto de que retrocederíamos hasta los años sesenta del siglo pasado si no existiesen. Se puede afirmar que después de las Edades del Cobre, Bronce y Hierro podremos decir, por sus aplicaciones, que estamos en la Edad de las Tierras Raras⁶.

El objeto de este artículo es mostrar con una visión de conjunto por qué los elementos de las tierras raras son vitales para nuestra sociedad y cómo interactúan con la energía.

Una inmensa variedad de utilidades

Usualmente se considera que la historia de las tierras raras ha seguido tres etapas: una inicial con su descubrimiento (hasta 1947) que fue seguida por su estudio (hasta 1969) para terminar con el desarrollo de aplicaciones (hasta hoy en día) y su introducción en la vida cotidiana. No obstante, los hechos asociables a cada etapa se superponen. Son ejemplo las patentes de Auer o la investigación en marcha de nuevas

⁶ ONDREICKA, B.; SAMMAN, N.: «Rare Earth», Sternberg Press, Berlín, 272 pp.: 2020. https://www.tba21.org/#item--rare_earth--525. Fecha de la consulta 25.01.2021.

propiedades fisicoquímicas sobre láseres y magnetismo. El gran impulso lo recibieron las tierras raras con la invención de los televisores de color en la década de 1960. Ese éxito comercial estuvo ligado a una mayor explotación minera junto con nuevos métodos para la obtención de sus elementos en estado de gran pureza, lo que facilitó la investigación de nuevas propiedades y aplicaciones. A partir de entonces la búsqueda científica surgida a finales del siglo XVIII para entender mejor el mundo que nos rodea con la recompensa de gloria académica u honores científicos se ha convertido en el negocio tecnológico de las aplicaciones, que condicionan mucho la investigación científica centrándola en resultados económicos. El gigante que es actualmente nuestra sociedad de alta tecnología, no deja de tener sus pies en una ciencia altruista de hace dos siglos.

El papel que tienen los 17 elementos de las tierras raras en las aplicaciones se condensa en la tabla 2 para cada elemento, aunque en un mismo aparato pueden intervenir varios de ellos.

Escandio	Agente de rastreo en refinerías de petróleo, aditivo en lámparas de halogenuros, aumentar la dureza del aluminio (bicicletas, raquetas, palos de golf...), aleaciones de metales en la industria aeroespacial.
Itrio	Bombillas de bajo consumo, cerámica, aleaciones metálicas, láseres cortadura, mejora eficiencia de combustibles, comunicación por microondas, pantallas LCD, sensores de temperatura.
Lantano	Electrodos para baterías recargables, catalizadores para el refinado de petróleo, baterías vehículos eléctricos, lentes de cámaras digitales de alta tecnología, cámaras de vídeo, baterías de portátiles, películas de rayos X, láseres.
Cerio	Catalizador en refinerías de petróleo, piedras de mechero, electrodos para baterías recargables, colorante cerámico, aditivo diésel para catalizar descomposición de humos, filtros UV, aleaciones metálicas, abrillantadores de lentes (vidrio, placas frontales de televisión, espejos, vidrio óptico, microprocesadores de silicio y unidades de disco).
Praseodimio	Láseres, motores eléctricos (v.g., aerogeneradores, vehículos, drones), aditivo en los cristales de las gafas de soldadura, aumentar la resistencia a la corrosión del imán, pigmento en vidrios y esmaltes, reflectores, lentes de señales de aeropuerto, filtros fotográficos.

Neodimio	Motores eléctricos (v.g., aerogeneradores, vehículos, drones, por ejemplo), aditivo en los cristales (gafas de soldadura, faros coches, por ejemplo), condensadores de cerámica, electrodos para baterías recargables, aparatos de resonancia magnética para hospitales, imanes de alta potencia para portátiles, láseres, catalizadores de <i>fracking</i> de fluidos.
Prometio	Pinturas fosforescentes, baterías nucleares, fuente de radiación beta, fuente radioactiva para instrumentos de medición de espesores.
Samario	Láseres, imanes de alta temperatura, varillas de control de reactores nucleares.
Europio	Láseres, autentificar billetes, pantallas de cristal líquido (LCD), iluminación fluorescente, aditivo para vidrio.
Gadolinio	Memorias de ordenadores, láseres para cortar acero, tubos de rayos X, agente de contraste para resonancias magnéticas en hospitales, aditivo para vidrio.
Terbio	Láseres, lámparas fluorescentes, aditivo en imanes de neodimio, iluminación y pantallas, sistemas de guía y control.
Disprobio	Discos duros en informática, aditivo en imanes de neodimio, láseres.
Holmio	Láseres, los más poderosos imanes fabricados, aparatos de resonancia magnética para hospitales.
Erbio	Láseres, paneles solares, mantenimiento de la señal en fibras ópticas, colorante en vidrios.
Tulio	Láseres, aparatos radiografía de rayos X (v.g., clínicas dentales), imanes de alta potencia.
Iterbio	Tecnología de fibra óptica, paneles solares, aleaciones (acero inoxidable), fuente de radiación para equipos portátiles de rayos X, láseres (cortar metales y plásticos duros), bengalas.
Lutecio	Bombillas led, vidrios con altos índices de refracción, pantallas de rayos X, catalizador en refinerías de petróleo para producir gasolina y diésel.

Tabla 2. Principales aplicaciones de los elementos de las tierras raras.

Las propiedades químicas de las tierras raras son muy parecidas, pero no las físicas, lo que explica la especificidad de sus propiedades ópticas y magnéticas. En el mercado de consumo no existe una clasificación uniforme para las aplicaciones de tierras raras y se suelen agrupar siguiendo nueve sectores: baterías, aditivo para vidrios, catalizadores (refinado del petróleo, vehículos), cerámica, imanes, metalurgia (aleaciones...),

pigmentos y luminiscentes (láser, iluminación, pantallas LCD...), pulido y otros. La estimación realizada para 2020⁷ se expone en la Figura 2. No difiere de otras anteriores, por ejemplo la de 2015⁸. La mitad de la producción se consume para imanes y catálisis. En términos de valor económico, los imanes y luminiscentes generan las mayores ganancias. El consumo de elementos de las tierras raras está dominado⁹ por el neodimio (49 %) y praseodimio (20 %), que forman parte principal de los imanes, seguido por el lantano (6 %), cerio (4 %) y terbio (4 %); los demás están por debajo del 2 %.

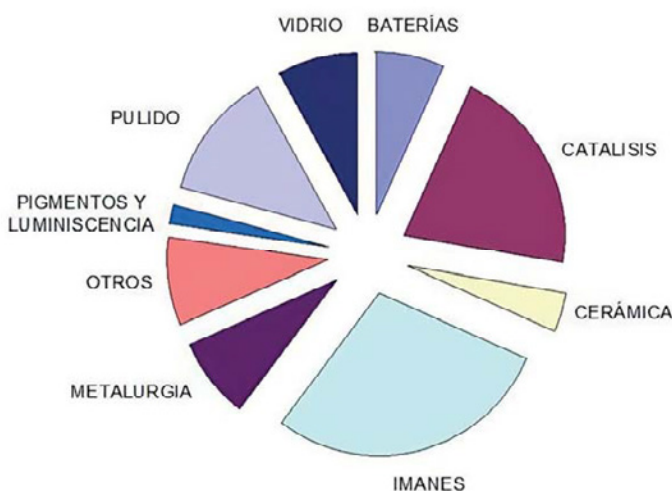


Figura 2. Distribución del consumo de los elementos de las tierras raras según sus aplicaciones en 2020.

Sin embargo, el coste de los diferentes óxidos de estos elementos va ligado a su escasez en los minerales y en la dificultad de separación. El iterbio y el lutecio son un aparte por su precio elevado y reducida producción. Entre los demás destacan¹⁰ los óxidos de escandio (955 USD/kg con un 99,99 % de pureza; noviembre de 2020 en EXM¹¹ China) y terbio (805 USD/kg; ídem). Hay que tener en cuenta que los precios varían

⁷ ROSKILL: «Rare Earths». <https://roskill.com/market-report/rare-earths/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁸ ZHOU, B., LI, Z., CHEN, C.: «Global potential of rare earth resources and rare earth demand from clean technologies», Minerals, 7: 203, 2017.

⁹ <https://www.statista.com/topics/1744/rare-earth-elements/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹⁰ <https://en.institut-seltene-erden.de/unser-service-2/metall-preise/seltene-erden-preise/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹¹ El importador ha de asumir los costes logísticos de la mercancía desde el almacén del proveedor hasta el del importador.

mensualmente, según el mercado (chino, hindú...), el grado de pureza del óxido o, incluso, el volumen de la compra. Los usos militares merecen un comentario separado por su importancia en los juegos geopolíticos, aunque engloben algunas de las aplicaciones citadas.

Aplicaciones militares y optrónicas

La historia de las tierras raras y el uranio se entrecruzan al aparecer ambos juntos en algunos minerales y que, en ocasiones, los expertos nucleares también intervinieron en el aprovechamiento de las menas de las tierras raras. El proyecto Manhattan para la fabricación de las dos primeras bombas, una de hidrógeno y otra de plutonio, abrió la puerta a una mejor separación de las tierras raras. En ese entorno secreto tres científicos norteamericanos, Jacob Marinsky, Lawrence Glendenin y Charles Coryell, fueron contratados por su experiencia en tierras raras y la similitud de ellas con el uranio y el plutonio, para que investigaran cómo separar isótopos radiactivos. Según Marinsky¹², los dos proyectos más emocionantes desarrollados en los laboratorios Clinton durante 1944-45 fueron el descubrimiento del elemento 61 (prometio) y la obtención de la fuente radiactiva que necesitaba Robert Oppenheimer para hacer estallar una bomba atómica. Todo lo relacionado con ello era considerado secreto militar por el ejército norteamericano, por lo cual el anuncio del descubrimiento se retrasó hasta 1947. El prometio es el único elemento de las tierras raras que merece la calificación de raro. En toda la corteza terrestre es tan escaso que no llega a sumar un kilogramo; es radiactivo y se desintegra completamente en unos pocos años. Corrientemente no se le tiene en cuenta dentro de las tierras raras. El necesario para unas pocas aplicaciones se obtiene artificialmente en reactores nucleares, ya que es uno de los elementos resultantes de la fisión del uranio.

La guerra fría condujo a la búsqueda y desarrollo de sistemas de vigilancia de otros países y a la carrera espacial, lo que impulsó aún más la investigación de las aplicaciones y la demanda de los elementos de las tierras raras. El poder basado en los ejércitos se apoya completamente en el espectro de tecnologías militares que dichos elementos

¹² MARINSKY, J. A.: «The search for element 61», en: «Episodes from the history of the rare earth elements» (C.H. Evans, Ed.), Kluwer Academic Publishers, Londres, pp. 91-108, 1996.

proporcionan. Sin ellos, los países no podrían producir gran parte del equipo necesario para su defensa. Las naciones son reacias a proporcionar información. Algo más transparente es EE. UU.; aunque no proporciona detalles¹³, los destinos de las tierras raras quedan recogidos bajo epígrafes amplios como sistemas de objetivos y armas, sistemas de guía y control, y motores eléctricos o dispositivos de comunicación, y pantallas para visualizar datos analógicos y digitales. Pese a todo es posible obtener alguna información sobre las aplicaciones militares imprescindibles¹⁴. Sirven en los sistemas de guía y control que dirigen misiles y bombas hacia sus objetivos (terbio, disprosio, samario, praseodimio y neodimio). El misil Patriot utiliza neodimio y samario en los motores eléctricos y sus sistemas de guía por radiofrecuencia precisan de gadolinio, itrio y samario para controlar magnéticamente el flujo de señales electrónicas en radar y sonar para mantener la navegación. El misil SideWinder, que actúa por búsqueda de calor, tiene imanes de tierras raras en sus aletas para controlar la trayectoria de vuelo. Las bombas inteligentes, municiones guiadas de precisión, tipo crucero Tomahawk, antibuque (ASM) y tierra-aire (SAM), así como destructores de búnker requieren disprosio, neodimio, praseodimio, samario y terbio. Otros ejemplos son aviones y buques de guerra. Un caza F-22 contiene itrio, terbio y erbio en sus sistemas de ópticos, de detección y fibra óptica (en un F-35 hay 400 kilogramos de metales de tierras raras). Un submarino nuclear necesita 4 toneladas, entre ellas europio y lutecio para sus sónares activos y pasivos. Un destructor clase Aegis-2 lleva 2,5 toneladas y láseres para la detección de minas y contramedidas. Los motores eléctricos del futuro destructor militar guiado Zumwalt de la Armada Norteamericana requiere potentes imanes permanentes (terbio, disprosio, samario, praseodimio y neodimio). Hay láseres montados en vehículos, como tanques y vehículos blindados, que posibilitan identificar objetivos enemigos hasta 35 kilómetros de distancia y aumentar la probabilidad de obtener impactos directos como en el tanque Abrams (europio, neodimio, terbio e itrio). El itrio se emplea en mejorar el blindaje de vehículos militares. Los radares precisan, al menos, de europio y lutecio. Finalmente, un ejército que depende de productos de alta tecnología para la comunicación entre los soldados y sus equipos; son de uso corriente móviles, ordenadores y pantallas táctiles. Los componentes actuales y futuros para la guerra

¹³ EPA 600/R-12/572, «Rare Earth elements: a review of production, processing, recycling, and associated environmental issues», 2012.

¹⁴ <https://www.defensemecianetwork.com/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

electrónica y los radares dependen estrictamente de las tierras raras. La potencia de un ejército actual se apoya fundamentalmente en su tecnología, siendo motivo de continua investigación y desarrollo.

En los países avanzados se mezcla la investigación científica civil y militar, y se intercambian algunos frutos de las aplicaciones. Es el caso de los sistemas optrónicos. Son equipos formados por radar, láser, y calculadores electrónicos aplicados a la localización y seguimiento automático de blancos que pueden detectar objetos bajo cualquier condición de luz, evaluar sus características y efectuar su seguimiento por imágenes. El mejor ejemplo militar son los drones tipo Predator que disponen de destinos civiles para la vigilancia de instalaciones críticas y de alto riesgo como puertos, aeropuertos, industrias, centrales térmicas y nucleares...

Aplicaciones relacionadas con la energía

La variedad de posibilidades tecnológicas que las propiedades de los elementos de las tierras raras ofrecen se han expuesto anteriormente, ahora merece la pena profundizar algo más en las que atañen a la energía. Se pueden agrupar según su conexión con ella siguiendo tres escalones: el primero corresponde directamente a la producción de energía; el segundo, a obtener una mayor eficiencia en el consumo de energía; y la tercera atendiendo a los medios que facilitan el manejo de la misma. Los tres se entremezclan en las emergentes tecnologías limpias, como turbinas eólicas, vehículos eléctricos, baterías recargables e iluminación de bajo consumo. Los elementos de las tierras raras clave para las tecnologías limpias son lantano, cerio, neodimio, europio, terbio disprosio e itrio y la mayoría de las aplicaciones requieren solo uno o dos de ellos. Las cantidades y equipos donde se emplean se indica en la Tabla 3, donde destacan los 120 kilogramos de neodimio y 12 de disprosio, por término medio, necesarios actualmente por cada megavatio de potencia del generador eólico. En el modelo más común, ambos metales se localizan en el de eje horizontal, donde un rotor formado por tres palas engarzadas al buje hace girar un eje conectado a una multiplicadora que eleva la velocidad de giro a 1500 revoluciones por minuto para producir energía alterna que se transmite a la red eléctrica. El generador funciona de manera semejante a una dinamo cuyo potente imán está construido con una aleación

de neodimio (hasta un 30 %), hierro y boro. El inconveniente es que pierde sus propiedades magnéticas a una temperatura inferior a otros imanes, por ello se incluye disprosio, y en ocasiones también terbio, para mejorarlo. En un parque eólico intervienen, asimismo, elementos de las tierras raras en los equipos informáticos para control, gestión y comunicación.

Otra aplicación llamativa en la producción de energía, por lo raro del elemento y lo singular de la misma, es la utilidad del prometio como fuente de alimentación en pilas atómicas. El isótopo de número másico (número de protones más neutrones) 147 del prometio se obtiene artificialmente y al transmutarse a samario emite partículas beta, esto es, electrones, con baja energía, lo que evita un pesado blindaje. Forma parte de un pequeño grupo de isótopos radiactivos empleados en baterías betavoltaicas. Son capaces de general voltajes de corriente muy bajos que se usan en vehículos espaciales. En el caso del prometio-147, la pila dura unos cinco años y podría estarse aplicando militarmente en los sistemas guía de misiles para evitar una intromisión en sus sistemas informáticos.

Un ejemplo del segundo escalón en la mejora de eficiencia energética es la iluminación. Los elementos de las tierras raras permiten un menor gasto de electricidad por su uso, bien en tubos fluorescentes (*linear fluorescent lamp*: LFL), en bombillas fluorescentes (*compact fluorescent lamp*: CFL), y, recientemente, en luces led (*light-emitting diode*: LED). Desde que el invento de Auer intensificara la luz de gas actuando a través del óxido de torio (hoy en día itrio) que acumulaba energía calorífica de la combustión del gas y la emitía como radiación infrarroja, la cual, a su vez, era convertida por el óxido de cerio en una brillante luz visible. La iluminación por incandescencia de Auer tiene su versión actual en lámparas fluorescentes de mercurio. Este metal actúa como fuente de energía, y el recubrimiento del vidrio interior con poco menos de un gramo de elementos de las tierras raras (Tabla 3), basta para producir una luz semejante a la diurna. Dicha fuente de energía también puede ser una fría luz led que, incorporando trazas de europio e itrio (tabla 3), proporcionan una iluminación variada, tan corriente hoy en día en casas, coches, señales, decoración... Los ledes están sustituyendo a los fluorescentes, ya que proporcionan ahorro de energía, mantenimiento, control y ofrecen

variedad de colores. La previsión para dentro de diez años¹⁵ es una fuerte caída en la demanda de fluorescentes (LFL y CFL), duplicándose, por el contrario, la de ledes. No obstante, se está experimentando con luces led basadas en la nanotecnología de puntos cuánticos (*quantum dots*: QD)¹⁶ que pueden remover el mercado futuro y llegar a desconectarlo de las tierras raras.

Aplicación	por	Disproσιο (kg)	Neodimio (kg)	Cerio (g)	Europio (g)	Lantano (g)	Itrio (g)	Terbio (g)
Turbinas eólicas	MW	12	120					
Vehículos eléctricos	motor	0,075	0,45					
Idem bicicletas o patinetes	motor	0,031	0,038					
Baterías NiMH	batería		0,255	860		610		
Tubos fluorescentes	lámpara			0,18	0,041	0,077	0,56	0,045
Lámpara fluorescente	lámpara			0,14	0,095	0,462	1,3	0,105
Diodos LED	lámpara				0,0004		0,005	
Catalizadores	coche			20				

Tabla 3. Consumo de elementos de las tierras raras en cada una de sus principales aplicaciones en energías limpias. Fuente. Zhou, B., Li, Z., Chen, C. 2017. Global potential of rare earth resources and rare earth demand from clean technologies. *Minerals*, 7: 203.

El motor eléctrico precisa neodimio y disprosio en sus imanes. El campo magnético giratorio del estator arrastra al fijo del rotor, haciéndolo girar y propiciando que unos engranajes hagan, a su vez, moverse las ruedas del coche. Las cantidades de tierras raras utilizadas no llegan a medio kilogramo, aunque un coche híbrido puede contener hasta once kilogramos en otros equipamientos. El alto rendimiento y su reducido tamaño le hace apropiado para coches híbridos y eléctricos, patinetes, bicicletas e incluso drones.

La industria del automóvil está buscando alternativas tecnológicas a los motores eléctricos de imanes permanentes compuestos por tierras raras. En la actualidad

¹⁵ ZHOU & CHEN, nota 8.

¹⁶ <https://electricaltrends.com/2019/06/03/impacts-on-lighting-if-china-weaponizes-rare-earth-metals/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

existen dos posibilidades¹⁷: una, los motores eléctricos con un sistema externo de excitación que sustituye a los imanes; otra, imanes formados por materiales magnéticos que realicen la misma función y reduzcan al máximo la necesidad de las tierras raras. Pese a todo, ningún otro imán puede igualar su rendimiento, «realmente no se pueden reemplazar los imanes de tierras raras», en palabras de Da Vukovich, presidente de Alliance LLC¹⁸.

El neodimio es un metal importante para los actuales planes de explotación a gran escala de la energía eólica, principalmente la marina. El continuo aumento en la fabricación de turbinas eólicas, unido al de vehículos híbridos y eléctricos, hace que la demanda de neodimio haya crecido de manera continua. La empresa Toyota prevé que la demanda de neodimio excederá la oferta a partir de 2025 y está desarrollando motores eléctricos con la mitad de metales de tierras raras. La Agenda Verde, objetivo de muchos gobiernos nacionales y organismos internacionales para reducir emisiones de carbono, conllevará un crecimiento en la demanda de las tierras raras necesarias en la generación de energía renovable y el transporte con cero emisiones. Para 2030 se ha estimado¹⁹ un aumento del 35 % en los MW de energía eólica, se doblarán las baterías NiMH y el número de vehículos eléctricos será 14 veces superior. El informe *Perspectivas del mercado de tierras raras de Roskill*²⁰ para ese año proporciona un desglose detallado de la demanda, evaluando las tendencias tecnológicas y de la industria, y su impacto en el consumo de cada elemento por mercado de uso final; pronostica que las aplicaciones de imanes de tierras raras representarán un 40 % de la demanda total de esos metales.

En este segundo escalón se encuadra el almacenado de la energía: baterías electroquímicas para dispositivos portátiles y almacenamiento de hidrógeno²¹. Las baterías recargables de níquel e hidruro de metal (Ni-MH) se usan corrientemente como fuentes de energía. Forman parte de la electrónica de consumo: ordenadores personales, teléfonos, equipos de audio, televisores, calculadoras, sistemas GPS, cámaras digitales, reproductores y grabadores de vídeos... Son las más extendidas en

¹⁷ <https://www.hibridosyelectricos.com/articulo/tecnologia/motores-electricos-tierras-raras-son-posibles-son-alternativas/20200124185136032768.html> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ ZHOU & CHEN, nota 8.

²⁰ ROSKILL, nota 7.

²¹ JIANG, Z., WANG, J., CAO, D.: «Research Progress of Rare Earth-Based Hydrogen Storage Alloys», Key Engineering Materials, 861: 354-362, 2020.

los vehículos eléctricos e híbridos. El cátodo de la batería está elaborado con una aleación (*Mischmetall*) de elementos de tierras raras que contiene proporciones variables de cerio (45-50 %), lantano (25 %), neodimio (15-20 %) y praseodimio (5 %). Las baterías Ni-MH reemplazan las de níquel-cadmio, pues aportan el doble de energía, no son contaminantes y se pueden recuperar los metales para fabricar nuevas baterías. A su vez está siendo amenazada por las que usan litio, que ofrecen una parecida capacidad en la mitad de tamaño, aunque a mayor coste. No se prevé que disminuya la demanda de baterías Ni-HM, sino que se duplique su número en 2030²².

En el tercer escalón se encuadran todas las aplicaciones de apoyos a los sistemas que controlan las fuentes y distribución de la energía: sistemas de comunicación, equipos informáticos, controles de seguridad... La necesidad de disponer de reservorios de energía hace que se esté experimentando con diferentes aleaciones²³ para almacenar hidrógeno. Son muy atractivas las de lantano-níquel (LaNi₅) o Mm-níquel-aluminio-cobalto-manganeso (*Mischmetall* se simboliza por Mm). Los depósitos de hidruros de tierras raras forman redes cristalinas con intersticios en los que pueden quedar adsorbidas moléculas de hidrógeno gas; después lo liberan mediante una ligera calefacción y condiciones catalíticas apropiadas, haciendo posible su utilización como combustible.

En el aspecto de control de la energía de origen nuclear participan varios isótopos de las tierras raras: samario, gadolinio, disprosio, holmio y erbio. El samario-149 presenta el fenómeno curioso de ser «relativamente» estable, ya que se desintegra tan lentamente que aún no se han observado fisiones, esto es ¡necesita más tiempo que la edad del universo! Por otra parte, resulta un veneno nuclear, es decir, un material absorbente de neutrones, útil para reducir la alta reactividad inicial del combustible nuclear, el uranio en el núcleo del reactor, haciendo que las desintegraciones se ralenticen. En este proceso es el más eficiente después del isótopo 135 del xenón. Debido a que el samario no se desintegra, presenta el inconveniente de que solo puede estar operativo durante unos 20 días²⁴. Algo parecido sucede con el gadolinio-157²⁵. Es un veneno combustible (se

²² ZHOU & CHEN, nota 8.

²³ UCHIDA, H., HARADA, M.R.: «Application of hydrogen storage alloys», en: «Science and Engineering of Hydrogen-Based Energy Technologies» (P.E. de Miranda, Ed.), Academic Press, Londres, pp. 290-302, 2018.

²⁴ O'BRIEN, J.: «Fundamentals handbook nuclear physics and reactor theory». U.S. Department of Energy, 2015.

²⁵ *Ibidem*.

desintegra) que se carga en el núcleo del reactor como aditivo para controlar la reactividad del exceso y prevenir los picos de potencia en algunas regiones del reactor sin tener que aplicar las barras de control. En reactores de agua en ebullición se utiliza habitualmente el trióxido de gadolinio. Los venenos solubles también se aplican en los sistemas de parada de emergencia inyectando disoluciones nitrato de gadolinio directamente en el refrigerante del reactor. Asimismo, el disprosio natural absorbe neutrones fácilmente y es aleado con acero; su óxido combinado de níquel se añade a un cemento especial usado para enfriar las barras de los reactores nucleares. El holmio también se aplica, en ocasiones, como veneno consumible para mantener una reacción nuclear en cadena bajo control. En Rusia, los estudios sobre el desarrollo de un combustible de uranio-erbio para sus reactores del tipo RBMK comenzaron después del accidente de Chernóbil a fin de mejorar su rendimiento y seguridad. Para los isótopos 166 y 167 del erbio se ha validado su destino como absorbentes del combustible nuclear en las centrales de Leningrado, Kursk y Smolensko²⁶, y se ha adoptado²⁷ este combustible primero para reactores RBMK-1500 y luego en RBMK-1000.

Finalmente, hay que incluir al lantano y cerio al ser un apoyo de las tecnologías limpias como convertidores catalíticos en los automóviles²⁸. En la década de 1990 se desarrollaron catalizadores con platino, paladio, rodio y óxido de cerio depositado sobre aluminio y óxido de lantano. Su acción es disminuir la contaminación producida por los gases de post-combustión emitidos por los tubos de escape de los vehículos. Los hidrocarburos no quemados, el monóxido de carbono y los óxidos nitrosos producidos por los motores de explosión diésel son procesados a dióxido de carbono, gas nitrógeno y vapor de agua hacia la atmósfera. Posteriormente se incluyeron nuevos catalizadores conteniendo cerio en los filtros antipartículas; ello facilita la combustión de hollines en el filtro, reduciéndose su expulsión al 1 %. Incluso puede suministrarse el óxido de cerio como catalizador líquido en el combustible. Este aditivo, de reconocida eficacia, acompaña a los gases del escape y reduce la temperatura de combustión del hollín, lo que ayuda a limpiar el turbo y los filtros de partículas.

²⁶ BYSTRIKOV, A.A. *et al.*: «Experience in using uranium-erbium fuel in power-generating units with RBMK-1000 reactors», *Atomic Energy*, 100: 165-170, 2006.

²⁷ FEDOSOV, A.M.: «RBMK Uranium-Erbium Fuel», *Atomic energy*, 124: 221-226, 2018.

²⁸ PREGO, nota 2, pp. 88-89.

La bibliografía habla: comunicando lo investigado

Las tierras raras entraron en el conocimiento de la humanidad en la Suecia de 1787 y, en 1947, se comunicó en EE. UU. el descubrimiento de la última de ellas. Durante ese intervalo de años, los científicos informaron a sus colegas de los avances mediante encuentros personales y la publicación de sus estudios en revistas científicas nacionales alemanas, inglesas y francesas, principalmente. Lo aparecido en otros idiomas quedó en el anonimato. Cuando, en 1897, Konstantin von Chrustchoff anunció en una revista rusa que había separado dos nuevos elementos, que bautizó como glaucodinio y rusio, la novedad permaneció desconocida fuera de su país. El intercambio de ideas y experiencias ayudó en los avances de la investigación, que fue un duro trabajo de científicos europeos (Suecia, Francia, Austria, Suiza y Alemania; Tabla 1), donde los problemas para la separación e identificación de los elementos de las tierras raras en el siglo XIX los resumió Urbain con una breve sentencia: «era un mar de errores, y la verdad se ahogaba en él»²⁹. Durante el siguiente siglo, el dinamismo editorial fue mucho mayor y las aplicaciones, tanto puramente científicas (geología, astronomía...) como aplicadas (ciencia de los materiales, ingeniería...), vieron la luz en publicaciones de difusión internacional. Resulta muy revelador hacer un seguimiento de los trabajos difundidos por una amplia base de datos bibliográfica.

La plataforma tecnológica «Scopus» ha sido desarrollada por Elsevier, pero es gestionada independientemente por un comité editorial internacional desde 2009; resulta accesible para la red de bibliotecas del CSIC. Los contenidos, 24 500 títulos de publicaciones seriadas de más de 5000 editores en 140 países, se consultaron a través de la web de Scopus³⁰ y son la fuente de información seguida. De entrada, se han seleccionado las publicaciones que atienden a revistas científicas, capítulos de libros y revisiones temáticas en cuyo título o palabras clave aparece «rare earths»; la búsqueda se hizo a nivel internacional y también en España. Se encontraron 86 916 documentos, de los cuales 943 corresponden a España (1,1 %), entre ellos 59 están escritos en nuestro idioma, en buena parte, por autores iberoamericanos. En ambos casos predominan los artículos científicos, 96,8 % y 96,9 %, respectivamente. En la Figura 3 se representan el

²⁹ TRÍFONOV, D. N., TRÍFONOV, V. D.: «Cómo fueron descubiertos los elementos químicos». Editorial MIR, Moscú, p. 141, 1984.

³⁰ <https://www.scopus.com/search/form.uri?display=basic> Fecha de la consulta 25.01.2021.

número de documentos publicados frente al año de aparición hasta la fecha de 2020. El primer documento, un artículo, que aparece recogido, data de 1881 y las publicaciones fueron pocas hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando ya superan anualmente la decena (Figura 3). Por entonces se encontraron nuevos métodos de separación para las tierras raras y hubo una progresiva mejora en su purificación, lo cual permitió estudiar nuevas propiedades, como el efecto láser y las aplicaciones en magnetismo y óptica. En 1962 las publicaciones sobrepasaron la centena, fue el inicio de la época dorada (Figura 3). Los elementos de las tierras raras se incorporan de lleno a la vida cotidiana (sin olvidar las contribuciones de Auer) con la comercialización de televisores en color que utilizan al europio.

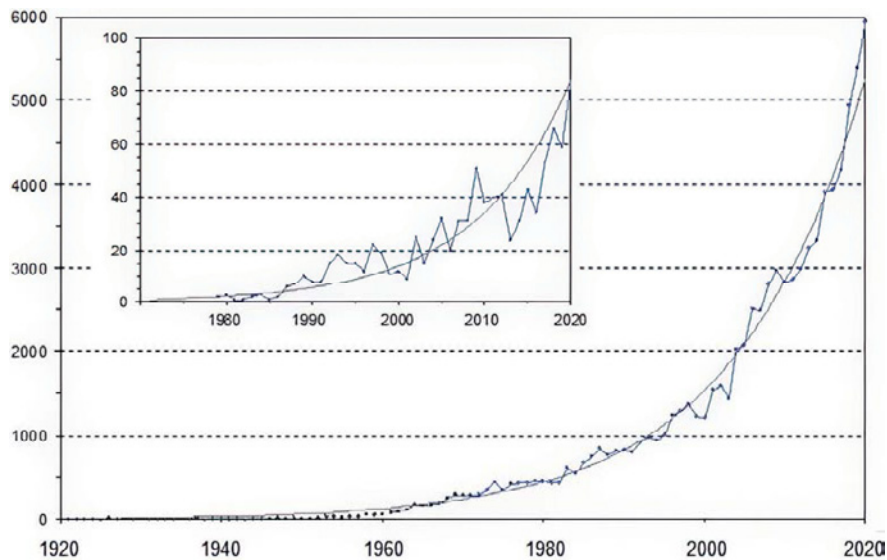


Figura 3. Número de publicaciones científicas aparecidas anualmente a nivel mundial sobre tierras raras en la base bibliográfica Scopus, la cual recoge 86.916 desde el año 1882. Los datos crecen exponencialmente desde 1961 con un ajuste de R^2 igual a 0,983. En la esquina superior izquierda se representa lo mismo para la producción española. Hay 943 publicaciones que se iniciaron en el año 1979 que muestran una tendencia semejante con una R^2 igual a 0,831.

En España (Figura 3) la base de datos inicia su registro en 1979, para sobrepasar anualmente la decena de documentos en 1992; luego sigue una tendencia creciente, si bien con irregularidades, a manera de la caída acontecida entre los años de 2013-2016. En general esa progresión es semejante a la internacional, que mantiene un periodo de expansión marcado por una proliferación exponencial de publicaciones

científicas. A ese respecto, David Abraham³¹, estratega en el campo de los recursos naturales del norteamericano Technology, Rare and Electronic Materials Center³², opina que «la investigación es crucial para descubrir los secretos de la ciencia de los materiales... Los gobiernos deberían trabajar más cerca de las instituciones de investigación y la industria tecnológica para comprender mejor las demandas futuras de metales raros». La frase pierde su optimismo para la cultura occidental cuando se revisan los documentos científicos con mayor profundidad reparando en los países, las fuentes de financiación y la filiación de los autores. En este último punto dominan los autores chinos. El mayor número de escritores en temas de las tierras raras pertenece a la Academia China de Ciencias seguido, la mitad en número, por la Academia Rusa de Ciencias. Entrambos países están ocho de las diez afiliaciones más frecuentes: seis son chinas y dos rusas. Solo aparecen un par con diferente origen: el CNRS francés (en tercer lugar) y la universidad japonesa de Tohoku (décimo lugar). En cuanto a las fuentes de financiación para los artículos el dominio sigue siendo chino, seguido por EE. UU. (un tercio del anterior) y Rusia (la novena parte); en menor medida aparecen otros países, Japón y Alemania, con intereses industriales, y Brasil, por su minería. Atendiendo a dónde se hizo la investigación, el ámbito no difiere de los anteriores. Entre los diez mejores destaca China, con diferencia el preponderante (34 %), seguida a distancia por EE. UU. (14 %), Japón (8 %), Alemania (7 %), Rusia, Francia y la India (cada una con un 6 %), Inglaterra (4 %) y rematan Polonia y Canadá (3 % cada una). España ocupa un modesto lugar, como se puede observar de la Figura 3; la investigación, de acuerdo con los documentos publicados, está realizada principalmente por científicos afirman a los diferentes institutos del CSIC, seguidos por las universidades, encabezadas por las madrileñas Autónoma y Complutense. Todos ellos reciben una financiación estatal a través del ministerio relacionado con la investigación y, en menor medida, de la Unión Europea.

Queda muy claro el papel dominante chino, cuyas posibles razones e intereses se comentarán posteriormente. Dicho rol se traduce asimismo en la dirección, por parte de The Chinese Society of Rare Earths, de la única revista científica en inglés que publica trabajos sobre aspectos de la teoría básica y la ciencia aplicada en el campo de las

³¹ ABRAHAM, D.S.: «The elements of power». Yale University Press, p. 226, 2015.

³² <http://www.tremcenter.org/trem/about-us/mission/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

tierras raras: el *Journal of Rare Earths*³³, dependiente de Elsevier. Es la primera del «top-5» de revistas que dan luz a la mayor parte de los artículos científicos sobre las tierras raras seguida de cerca por la revista interdisciplinar europea *Journal of Alloys and Compounds*, no centrada específicamente en las tierras raras. Las dos siguientes siguen su línea, pues están enfocadas hacia las aplicaciones, incluidas las de las tierras raras: el *Journal of Magnetism and Magnetic Materials* y el *Journal of Luminiscence*, para terminar con otra revista china: *Journal of the Chinese Rare Earth Society*.

Lo más especializado en el campo de las tierras raras se reúne en la serie de libros del *Handbook on the Physics and Chemistry of Rare Earths*³⁴ (Elsevier). Iniciada en 1978 por Karl A. Gschneidner Jr. (1930-2016)³⁵, apodado Mr. Rare Earth, quien trabajó más de 50 años en el *Ames Laboratory* y dirigió 41 volúmenes (hasta su jubilación en 2011), marcando una época de dominio norteamericano sobre ese campo. En 2020 ha aparecido el volumen 58, con lo que ya suman 314 capítulos monotemáticos que cubren variados aspectos de las ciencias de las tierras raras, incluida la química, las ciencias de la vida, la ciencia de los materiales y la física. Toda esta actividad literaria científica es un claro ejemplo, junto con la curva exponencial creciente de publicaciones (Figura 3), de la gran atención que reciben los elementos de las tierras raras; no mermará durante los próximos años. La investigación científica, pura y aplicada, sobre esos elementos ha pasado de Europa a Norteamérica, seguramente como una de las consecuencias negativas de las guerras «civiles» europeas del siglo XX y, aunque la situación de postguerra en China no fue mejor que en Europa, es ahora China quien se hace con su ámbito.

³³ <https://www.sciencedirect.com/journal/journal-of-rare-earths/about/editorial-board> Fecha de la consulta 25.01.2021.

³⁴ <https://www.elsevier.com/books/book-series/handbook-on-the-physics-and-chemistry-of-rare-earths> Fecha de la consulta 25.01.2021.

³⁵ PECHARSKY, V.: «Karl A. Gschneidner Jr (1930–2016)», *Nature Mater* 15, 1059, 2016.

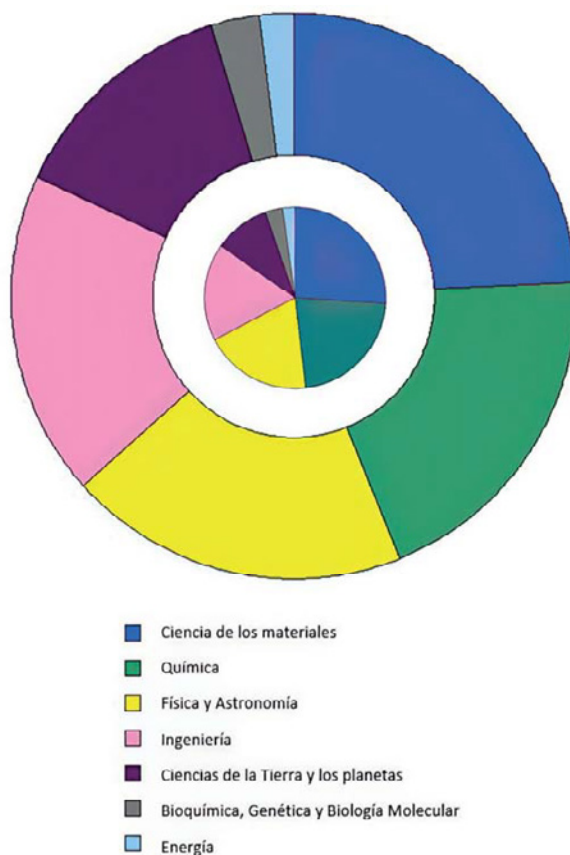


Figura 4. Participación de los diferentes temas de investigación sobre las tierras raras en las publicaciones científicas. El círculo interior atiende solo a España y el anillo exterior a nivel global. La Ingeniería incluye a la Ingeniería Química y las Ciencias de la Tierra a Medioambiente.

Visto el interés global en los elementos de las tierras raras bajo la faceta científica, resulta relevante averiguar en qué cuestiones se centran los escritos. Los temas se han agrupado siguiendo siete tipos de materias (Figura 4). Los porcentajes, tanto a nivel global como español, son semejantes; para España muestran un ligero aumento del 2 % en ciencias de los materiales y química y una disminución (3 %) en las ciencias de la tierra y los planetas. En esta clasificación porcentual, el apartado correspondiente a ciencias de los materiales recibe la mayor atención científica mundial, seguida por la química. La energía es la séptima en interés con un 2,0 % (2,2 % en España) y su pauta global es exponencialmente creciente con un ajuste de 0,92 para R^2 . Si bien tardó hasta 1987 para superar la veintena de publicaciones anuales, el aumento es vivo desde 2009, cuando

sobrepasó el centenar de publicaciones por año; en 2020 ha llegado a 326. En el tema de la energía destaca igualmente China con 902 publicaciones de un total de 3174 documentos. España ocupa el puesto 12 por países.

Fuentes de tierras raras: el pasado condiciona al presente

La disponibilidad actual de 16 elementos de las tierras raras, esto es 14 lantánidos (el prometio no se considera), escandio e itrio, en la corteza superior terrestre (Figura 1) viene condicionada por su origen estelar, la formación de nuestro planeta y las propiedades químicas en el proceso de cristalización de los minerales en la litosfera. Únicamente el escandio se pudo originar por fusión nuclear en el interior de las estrellas (nucleosíntesis estelar³⁶), como es el caso de los elementos químicos hasta el hierro. Los demás surgieron durante la explosión como supernovas de estrellas masivas. Este evento proporciona energía suficiente para que la repulsión eléctrica entre protones sea superada y entre a actuar la fuerza nuclear fuerte que los mantiene unidos en un núcleo atómico. Por adición de neutrones³⁷ se formaron los elementos químicos hasta el uranio, entre ellos, el itrio y los lantánidos. Este diferente proceso hace que sean menos abundantes en nuestro sistema solar, unos siete órdenes de magnitud, esto es, diez millones de veces más exiguos que el hierro (Figura 1). Por el mismo motivo el escandio es unas cien veces más frecuente que los lantánidos (Figura 1). A su vez, la abundancia de los elementos disminuye al crecer su número de protones (Z), de modo que el orden de abundancia esperable sería decreciente desde el escandio (Z=21) hasta el lutecio (71). De esta manera, entre los lantánidos, los más profusos son el cerio (58) y el neodimio (60), y el que menos es el lutecio (71).

El lantano (57) debería ser más abundante que el cerio (58), pero no acaece así. Igualmente debería suceder con los demás lantánidos, sin embargo, su ocurrencia acontece en dientes de sierra, ya que los de número atómico (protones) par son más cuantiosos que sus vecinos de número impar (Figura 1). Un efecto nuclear proporciona una mayor estabilidad a aquellos núcleos atómicos con números pares de protones o

³⁶ LANGMUIR, C.H., BROECKER, W.: «How to build a habitable planet». Princeton University Press, Princeton, pp. 51-82, 2012.

³⁷ Ibídem.

neutrones (regla de Oddo-Harkins)³⁸. En ese sentido, se entiende que los impares escandio (21) e itrio (39) sean menos comunes en el universo que sus vecinos pares (Figura 1): cinco órdenes de magnitud que el calcio (20) o un orden de magnitud que el estroncio (38). Esta diferencia hace más escasos a algunas de las tierras raras en la naturaleza, sobre todo a lantánidos como el tulio o lutecio, afectando los procesos de extracción de los minerales y su coste comercial.

Una misma nube de materia configuró el Sol, la Tierra y los demás planetas que adquirieron diferentes composiciones durante la formación y evolución del sistema solar. En la formación de la Tierra los elementos se distribuyeron, según la clasificación cosmoquímica ideada por Goldschmidt³⁹, en litófilos, siderófilos calcófilos y atmósfilos. Los elementos de las tierras raras son todos litófilos, esto es, afines a los silicatos. La semejanza química entre ellos proviene de su estructura electrónica. Por ese motivo, en sus minerales siempre se presentan juntos, en mayor o menor proporción. En la naturaleza sus átomos no aparecen como metales sin carga eléctrica, sino como iones positivos que han perdido tres electrones. El progresivo aumento de protones hace que la fuerza de atracción eléctrica aumente desde el lantano (57 protones) hasta el lutecio (71 protones) y el tamaño del catión trivalente (considerado como una esfera) disminuye de 1,02 diez mil millonésimas de metro (Å) a 0,86 Å. Este hecho marca una pequeña, pero fundamental, diferencia que determina cuáles de ellos se incorporarán antes en los cristales que se forman al enfriarse un líquido, sea agua o magma. En los magmas, los elementos⁴⁰ del lantano al samario tienen una fuerte tendencia a permanecer en la fase fundida donde se van acumulando; por el contrario, en soluciones hidrotermales ocurre del gadolinio al lutecio, y además el itrio, pues su radio iónico (0,90 Å) es semejante al holmio. Cuando uno de los procesos es dominante se suele tener un depósito explotable. La mayor parte de la corteza terrestre se formó a partir del manto (situado a una media de 33 kilómetros por debajo de los continentes) hace unos 2500-2000 millones de años. En aquel momento, las rocas fundidas acumularon tierras raras ligeras que las llevaron consigo en la diferenciación de la corteza terrestre,

³⁸ ODDO, G.: «Die Molekularstruktur der Radioaktiven Atome», Zeitschrift für Anorganische und Allgemeine Chemie, 87: 253-268, 1914.

³⁹ GOLDSCHMIDT, V.M.: «Geochemistry», Oxford University Press, Londres, 742 pp., 1954.

⁴⁰ Este es otro agrupamiento que suele aparecer para las tierras raras ligeras y pesadas.

empobreciendo al manto en ellas⁴¹. Si los magmas al ascender transportan dióxido de carbono, los carbonatos se asocian fuertemente con las tierras raras ligeras, dando lugar a depósitos rentables para su explotación. Son sus principales yacimientos. Por otra parte, los yacimientos secundarios tienen un origen hidrotermal formando mineralizaciones en filón. En la corteza superior terrestre la meteorización es otro poderoso mecanismo para concentrar las tierras raras. Así se formaron las arcillas lateríticas, tras una intensa meteorización química de granitos, configurando importantes depósitos de tierras raras pesadas con escaso coste de explotación en las zonas subtropicales de China, Madagascar y Laos. Resultado de todos los procesos mencionados se han descubierto⁴² más de 270 minerales, a los que se suele añadir alguno nuevo cada año, que contienen algún elemento de las tierras raras como componente esencial de su fórmula química. Empero, solo once minerales son, en mayor o menor medida, explotables⁴³: fluorocarbonatos (bastnasita, parisita, sinchisita), fosfatos (monacita, xenotima, churchita), silicatos (allanita, eudialita, laterita) y óxidos (loparita, fergusonita). Los yacimientos comunes son de monacita, bastnasita y loparita para las tierras raras ligeras (un 95 % del total extraído⁴⁴) y xenotima y arcillas lateríticas para las pesadas.

Las reservas de tierras raras en nuestro planeta se han considerado suficientes para unos 900 años, en el caso de que su demanda se mantenga a los niveles de 2017⁴⁵. La tendencia es de un incremento anual del 10 %, por lo que dichas reservas podrían agotarse a mediados del siglo XXI. Otros autores hacen previsiones más optimistas⁴⁶. No consideran que vaya a producirse una carestía en el presente siglo, aunque sobrevendría un aumento de los precios por los costes de extracción. Los recientes yacimientos descubiertos contradicen esa previsión.

La minería espacial ha iniciado su caminar apoyada en el conocimiento cosmoquímico alcanzado sobre los elementos químicos y sus minerales, tal es el caso de las tierras raras. La minería de asteroides queda cubierta dentro de tratados internacionales sobre

⁴¹ CHAKHMOURADIAN, A.R., WALL, F.: «Rare Earth Elements: minerals, mines, magnets (and more)», *Elements*, 8: 333-340, 2012.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ GSCHNEIDNER, K.A.Jr., PECHARSKY, V.K.: «Rare-earth element», *Enciclopedia Britannica*, 2019.

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ HENCKENS, M.L.C.M. *et al.*: «Mineral resources: Geological scarcity, market price trends, and future generations». *Resources Policy*, 49: 102–111, 2016.

leyes espaciales⁴⁷: el Outer Space Treaty (1967), suscrito por 110 países en 2020. A mayores existen actos legislativos específicos: en Norteamérica se promulgó en 2015 una ley para la competitividad de los lanzamientos espaciales comerciales (The Space Act, firmada por Barack Obama) que otorga a sus ciudadanos derechos de propiedad sobre los recursos espaciales; al año siguiente fue seguida por la iniciativa de la UE para la minería de asteroides. Sondas espaciales de EE. UU. y Japón (misiones Hayabusa) han viajado, o siguen haciéndolo (OSIRIS-Rex de la NASA), para recoger muestras de los asteroides, considerados ya como una fuente de recursos estratégicos. La carrera espacial minera incorpora iniciativas privadas. La compañía (año 2012) Planetary Resources pretende desarrollar una industria robótica para la minería de asteroides; la británica Asteroid Mining Corporation (2016) prepara satélites para la exploración de asteroides. Captan millones de dólares en inversiones privadas, a pesar de estar lejos de su objetivo, para situarse en primera línea de un potencial negocio espacial.

El deseo de los grupos, públicos y privados deviene a la Luna en el «octavo continente» de la Tierra⁴⁸. Durante su formación, la menor gravedad dejó un mar de magma atrapado entre manto y corteza; al solidificarse lentamente, algunos elementos migraron hacia la corteza formando depósitos con grandes contenidos en potasio (K), elementos de las tierras raras (REE) y fósforo (P). Son abundantes (llamados KREEP) en el mayor de los mares lunares, el Oceanus Procellarum. Es una oscura y llana extensión de 1 692 000 kilómetros cuadrados, en la cara visible de la Luna, donde aterrizaron varias naves y sondas de las misiones norteamericanas Surveyor y Apollo, soviéticas Luna y el rover-robot chino Cháng'é Yutu en 2013. Con motivo de este éxito, Ouyang Ziyuan, miembro de la Academia China de Ciencia, declaró⁴⁹:

«[La Luna] está llena de recursos, principalmente minerales raros, titanio y uranio, que son muy escasos en la Tierra, y estos recursos podrían ser usados sin limitaciones». La exploración lunar china camina a través de las misiones Chang'e. Las dos primeras para recolectar información en órbita, las dos siguientes para realizar

⁴⁷ ROSENDAHL, M.: «Galactic Preservation and Beyond: A Framework for Protecting Cultural, Natural, and Scientific Heritage in Space», *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 43 (3): article 5, 2019.

⁴⁸ KLINGER, J.M.: «Rare Earth Frontiers: From Terrestrial Subsoils to Lunar Landscapes». Cornell University Press, Ithaca, p. 230, 2018.

⁴⁹ RINCON, P.: «¿Qué busca China en el lado oculto de la Luna?» BBC News, 2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46490139> Fecha de la consulta 25.01.2021.

operaciones sobre la superficie del satélite y las dos próximas para traer muestras. La quinta ha retornado a la Tierra el 16 de diciembre de 2020 con unos dos kilogramos de muestras de suelo y rocas lunares. La Agencia Espacial Europea ha firmado un acuerdo tecnológico de colaboración mutua con la Administración Nacional China del Espacio. Por el contrario, el 112º Congreso de los Estados Unidos prohibió a la NASA participar en acuerdos bilaterales y de coordinación con China⁵⁰. En la amplia y prolija revisión que hace la geógrafa Julie Klinger, profesora adjunta de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston, sobre ese tema en el capítulo *Extraglobal extraction* de su libro, pone un poco de sentido común al concluir⁵¹ que «seguramente podemos hacerlo mejor: tanto en la búsqueda de razones para explorar el cosmos como en nuestra producción y consumo diario de elementos de tierras raras» ya que «la carrera por extraer tierras raras en la Luna tiene menos que ver con la escasez real de recursos y mucho más con la forma en que la minería de tierras raras en estos lugares [Amazonas brasileño, Afganistán o Groenlandia] podría servir a pujas frustradas por territorio, poder y control».

Épocas en la explotación de tierras raras

De regreso en la Tierra, previamente a 1890 no había un mercado comercial para las tierras raras. La mina sueca de Bästnas lo suministraba a los laboratorios científicos. Los inventos de Auer que iluminaron al mundo iniciaron la industria y ampliaron la explotación minera de las tierras raras a Brasil e India. Luego, durante el proyecto Manhattan el estudio de la química de los elementos de las tierras raras, especialmente los lantánidos por su similitud con los actínidos (uranio, neptunio, plutonio...), disfrutó de un gran avance. No obstante, hasta finales de los años cincuenta del pasado siglo, la demanda comercial de tierras raras era poca, no superaba dos mil toneladas anuales, y se atendía desde minas en los dos citados países. El conocimiento de las propiedades, especialmente las ópticas y magnéticas, de los elementos de las tierras raras abrió el

⁵⁰ Sec. 1340. (a) None of the funds made available by this division may be used for the National Aeronautics and Space Administration or the Office of Science and Technology Policy to develop, design, plan, promulgate, implement, or execute a bilateral policy, program, order, or contract of any kind to participate, collaborate, or coordinate bilaterally in any way with China or any Chinese-owned company unless such activities are specifically authorized by a law enacted after the date of enactment of this division. Department of Defense and Full-year Continuing Appropriations Act, 2011. United States Congress. <https://www.congress.gov/112/plaws/publ10/PLAW-112publ10.htm>

⁵¹ KLINGER, nota 48, pp. 199-228.

camino a las aplicaciones industriales, que en la década siguiente disparó la búsqueda y explotación de nuevos depósitos en Sudáfrica, la URSS y EE. UU. Ulteriormente, recibió un nuevo impulso en los ochenta con la aplicación en imanes de tierras raras, que ahora, por ejemplo, su consumo alcanza las 60 000 toneladas anuales.

Dominio norteamericano: mina de Mountain Pass

El aprovechamiento industrial de las tierras raras considera la mina norteamericana de Mountain Pass (California) para señalar una época relevante, que abarca desde 1965 hasta 1984. Durante esos veinte años se mantuvo como la fuente más importante de tierras raras en todo el mundo. Fue descubierta en 1949 durante una prospección que detectó una veta radiactiva y se comenzó a explotar uranio en 1952. El depósito era rico en carbonato de bario, que contenía un 8-15 % de bastnasita asociada con minerales que incluían torio. El torio es un elemento litófilo que se presenta en la naturaleza como catión tetravalente, con un radio iónico similar al de los lantánidos, por lo que suele ser un acompañante indeseable en los minerales de tierras raras. La compañía Molycorp Inc. operó esta mina a cielo abierto para cubrir la demanda de europio surgida por la comercialización de la televisión en color. La historia de Mountain Pass ejemplariza el devenir de la minería de las tierras raras y el colapso de la minería norteamericana. Entre 1984 y 1998 hubo una serie de derrames en la canalización de aguas residuales que vertieron desechos radiactivos. Al parecer, el presidente norteamericano Nixon se acercó a los ejecutivos mineros con una propuesta para subcontratar algunos de los procesos a China, con el fin de reducir la responsabilidad ambiental en California y ahorrar costes⁵². Se clausuró la planta de refinado y solo produjo concentrado de bastnasita que se exportaba para su tratamiento. Las estrictas normativas ambientales y los precios en el mercado, que no hacían rentable la explotación, llevaron a su cierre en 2002. En 2007 hubo un intento de reflujo con el apoyo de Wall Street y el Pentágono; la exportación de concentrados regresó. En 2011, Molycorp compró la compañía estonia Silmet⁵³ para procesar metales raros y firmó un acuerdo para el suministro de tierras

⁵² KLINGER, nota 48, p. 112.

⁵³ Hasta 1989 suministró materiales nucleares a la URSS; desde 1970 procesó loparita de la península de Kola, extrayendo las tierras raras. Actualmente *NPM Silmet AS* refina elementos de las tierras raras para producir aleaciones de neodimio hierro-boro, lingotes de neodimio y *mischmetal*.

raras con las empresas japonesas Sumitomo y Mitsubishi, y con el fabricante de catalizadores W. R. Grace & Co. La caída de precios quebró el proyecto en 2014, una vez que gran parte de los activos más rentables pasaran a Neo Materials, vinculada a China⁵⁴. ¡La dependencia norteamericana de tierras raras quedaba bajo control chino! Mountain Pass dirigió su concentrado de tierras raras a China para su procesado. En este contexto, el presidente de Green & Co., compañía de éxito reconocido en 2020 en la Hill's Top Lobbyist list que ayuda a las empresas a navegar por las complejidades del gobierno de EE. UU., afirma que «el departamento de Defensa ha tomado nota, habiendo solicitado recientemente a la industria opciones sobre la capacidad de separación de tierras raras, lo que podría resultar en una inversión directa. Estas correcciones, ejecutadas correctamente, representan la mejor oportunidad que tiene Estados Unidos de revitalizar una industria paralizada, esencial para nuestra seguridad nacional»⁵⁵. En 2019 EE. UU. produjo 26 000 toneladas de tierras raras (segundo productor mundial; Tabla 5) procedentes únicamente de Mountain Pass, adquirida por MP Mine Operation (10 % capital chino), la cual había reanudado los trabajos mineros y el refinado el año anterior. Ahora se está abriendo una nueva mina rica en tierras raras pesadas, localizada en Round Top Mountain (Texas), junto con una planta piloto en Wheat Ridge (Colorado) para el procesado completo de los elementos de tierras raras; verificado su éxito, se trasladará a Texas para un procesado comercial. En Norteamérica, el proyecto es considerado de importancia estratégica para la seguridad nacional en sectores clave, incluidos defensa y energía, a fin de fabricar tecnología avanzada⁵⁶. A ese respecto, el 30 de septiembre de 2020, la administración Trump firmó una orden ejecutiva que declaró una emergencia nacional en la industria minera; una medida diseñada para impulsar la producción de minerales de tierras raras⁵⁷.

⁵⁴ GREEN, J.A.: «The collapse of American rare earth mining – and lessons learned», Reagan Defense Forum, 2019. <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2019/11/12/the-collapse-of-american-rare-earth-mining-and-lessons-learned/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ NS Energy, 2020. <https://www.nsenerybusiness.com/projects/round-top-rare-earth-critical-minerals/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁵⁷ International Banker, «Rare-earth elements: will China constitute its market dominante?», 2020. <https://internationalbanker.com/brokerage/rare-earth-elements-will-china-continue-its-market-dominance/#:~:text=%E2%80%9CThe%20Middle%20East%20has%20its,China%2C%20remarked%20back%20in%201992> Fecha de la consulta 25.01.2021.

La República Popular China se incorpora al mundo de las tierras raras

Después de unos años de interregno (1984-1991), durante el cual coexistieron diversas fuentes mineras de tierras raras, comenzó el periodo de dominio chino. Los prolegómenos afloraron cuando el líder chino Deng Xiaoping (1904-1997) cortó con el modelo agrícola de Mao (1893-1976) y declaró que «la fuerza de la producción radicarán en las ciencias» (Tabla 4).

1976	El líder chino Deng Xiaoping (1904-1997) corta con el modelo agrícola de Mao (1893-1976) y declara que «la fuerza de la producción radicarán en las ciencias».
1978-89	Aumenta un 40 % la producción anual de tierras raras. Se inician programas innovadores en ciencia y tecnología.
1986	Deng Xiaoping afirma que «Oriente Medio tiene petróleo, China tiene tierras raras» Aprueba el Programa 863 (mezcla de proyectos militares y civiles) centrado en biotecnología, tecnología espacial, tecnología de la información, tecnología láser, automatización, tecnología energética y nuevos materiales.
1990s	Inicio de las exportaciones de óxidos y metales ya extraídos de los minerales de tierras raras, causando una caída mundial de los precios. El presidente Jiang Zemin (ingeniero eléctrico) anunció que había que «mejorar el desarrollo y aplicación de las tierras raras, y cambiar la ventaja de recursos hacia una superioridad económica».
2000s	El presidente Hu Jintao (ingeniero hidráulico) declaró que la «ciencia y tecnología eran la columna vertebral de la estrategia del desarrollo chino». Crece a expensas del dinamismo industrial occidental y capta empresas con su riqueza. Restricción (tasas altas) sistemática a la exportaciones de tierras raras.
2010s	El XII Plan Quinquenal (2011-15) apuesta por el auge científico y la creatividad. Absorbe empleos occidentales. Elabora productos terminados, como motores eléctricos, computadoras, baterías, pantallas, teléfonos y dispositivos de música portátiles.
2013	El presidente Xi Jinping (ingeniero químico) considera una concepción científica para el desarrollo del socialismo chino y una política de seguridad para los abastecimientos de minerales (por ejemplo, desde África).
2016-20	Plan Quinquenal basado en la innovación y el progreso tecnológico. Admite la absorción de las patentes de empresas conjuntas en suelo chino.

2025	<p>En 2013 Gan Yong, presidente de la «Sociedad China de Tierras Raras», puso en palabras la política china a largo plazo: «El valor real de las tierras raras se consigue en el producto final». Plan chino para convertirse en líder mundial, con la creación de 40 centros de innovación industrial para ser proveedor de conocimientos mediante el descubriendo de nuevas propiedades de los elementos de las tierras raras, registrando patentes y explotando aplicaciones futuras.</p> <p>Llegar a ser la vencedora de la transición energética y digital. Ídem militar.</p>
------	--

Tabla 4. Pasos seguidos por China en relación con las tierras raras.

Este gran deseo de lograr la independencia tecnológica del extranjero se cruza con la figura del químico Xu Guangxian (1920-2015)⁵⁸, el padre científico del desarrollo chino en tierras raras; su labor fue clave para el progreso de la industria de las tierras raras en China y la formación de expertos científicos en esos metales. De nuevo en la historia de las tierras raras aparece una conexión con Norteamérica y con la fisión (y armamento) nuclear. Xu viajó a USA (1948) donde obtuvo el doctorado en Química Física por la Universidad de Columbia. En 1951 regresó a la recién nacida República Popular China para incorporarse a la Universidad de Pekín. Cinco años después dirigió el departamento de Química de la Radiación, que participaba en el programa chino de armas nucleares, atendiendo a la separación y extracción de uranio para combustibles nucleares. Durante la Revolución Cultural fue acusado de espionaje y condenado a un campo de trabajo (1969-1972). Tras el fallecimiento de Mao y el advenimiento de Xiaoping, Xu recuperó su puesto en la universidad, la cual le pidió que se centrara en las tierras raras. Entonces realizó investigaciones teóricas, experimentales e industriales sobre la separación de estos metales, culminando un proceso de extracción a contracorriente, que redujo sustancialmente el tiempo necesario para extraerlos y su coste. En 1986 Xu fundó el Research Center of Rare Earth Chemistry y, tres años después, fue el personaje clave en la creación del State Key Laboratory of Rare Earth Materials Chemistry and Applications. Hasta su fallecimiento, Xu fue un científico internacionalmente reconocido en el área de las tierras raras.

⁵⁸ GAO, S.: «Rare earth chemistry in memory of Professor Xu Guangxian on the centenary of his birth», Inorganic Chemistry Frontiers, DOI: 10.1039/d0qi90084b, 2020.

Dominio chino: mina de Baiyun-ebo

La historia de la explotación en el distrito minero de *Baiyun-ebo* ejemplifica como antes hacía Mountain Pass, el devenir de la minería de las tierras raras desde entonces. Esta mina a cielo abierto se extiende a lo largo de 48 kilómetros cuadrados en la región autónoma china de Mongolia Interior, a unos 150 kilómetros al norte de la ciudad de Baotou, cuya economía se basa en la industria del hierro y acero. A Baotou se transporta el mineral de tierras raras para su procesado. El depósito de hierro fue descubierto en 1927 y las tierras raras en 1935. Se extraen minerales desde 1957. Entre ellos el suministro para la planta de producción de combustible nuclear 202 en Baotou, clave en la fabricación de la primera bomba atómica china detonada en 1964. Baiyun-ebo cuenta con unas reservas de 1500 millones de toneladas de hierro (carbonatos y óxidos) y 1 millón de niobio (óxidos); también contiene 48 millones de toneladas de tierras raras (monacita y bastnasita), esto es, predominan las ligeras, en una serie de vetas y diques originados por reemplazamiento hidrotermal de dolomita. Es la mayor mina de tierras raras del planeta, tanto por producción como por reservas, lo que permite al China Northern Rare Earth Group High-Tech Co Ltd, propietario y operador de las instalaciones de procesamiento en Baotou, ser el mayor suministrador mundial de tierras raras. Aparte de Baiyun-ebo, que concentra un 83 % de los depósitos chinos, están las minas de Daluxiang y Maoniuping (las segundas en tierras raras ligeras de China) en la provincia de Sichuan⁵⁹; su depósito es similar al de Mountain Pass en muchos aspectos, como su contenido en bastnasita y bario. Existen otras minas al sureste del país⁶⁰, en las provincias de Jiangxi (descubiertas en 1969), Hunan, Fujian y Guangdong y en la región autónoma de Guangxi Zhuang. Los depósitos surgieron tras la meteorización de granitos y concentración por adsorción de iones sobre arcillas, siendo de fácil explotación. Las reservas se estiman en un millón de toneladas de tierras raras, que son muy importantes por su rico contenido en las pesadas; suponen el 80 % del mundial.

La pródiga aparición de tierras raras en China no pasó desapercibida para sus gobernantes. El antiguo presidente Deng Xiaoping pronunció en 1992 su famosa frase:

⁵⁹ WANG, D. *et al.*: «A Special Orogenic-type Rare Earth Element Deposit in Maoniuping, Sichuan, China: Geology and Geochemistry», *Resource Geology*, 51: 177-188, 2001.

⁶⁰ VONCKEN, J.H.L.: «The rare Earth elements, An introduction». SpringerNature, Basilea, pp. 43-45, 2016.

«hay petróleo en Oriente Medio, pero hay tierras raras en China»⁶¹. Nueve años después, el presidente Jiang Zemin proseguiría esa línea: «Mejorar el desarrollo y la aplicación de tierras raras y convertir la ventaja de los recursos en una superioridad económica»⁶². El desarrollo iniciado por Xiaoping en 1976 es seguido por los presidentes posteriores, como se recoge en la Tabla 4. Las tierras raras explotadas en China son uno de los medios para hacer valer internacionalmente su influencia geopolítica. Perfilan como objetivo para 2025 convertirse en la primera potencia mundial en la investigación y desarrollo tecnológico para la industria de las tierras raras. Hacia ese camino avanzan con una estrategia a largo plazo. Las desregulaciones durante la era del presidente norteamericano Ronald Reagan y la primera ministra inglesa Margaret Thatcher, aunque se tratan normalmente por separado de las reformas de Xiaoping, fueron fundamentales en la reorganización económica global y el nacimiento del monopolio chino de tierras raras⁶³. En la década de 1990, gracias a la mina de Baiyun-ebo, la oferta china fue la más barata gracias a que las tierras raras son un subproducto de la extracción de hierro, la mano de obra tiene un bajo coste y las leyes ambientales son permisivas. China hundió los precios y logró expulsar del mercado de las tierras raras a sus competidores y conseguir una posición dominante cercana al monopolio.

Crisis y situación actual

China había alcanzado una situación preeminente de dominio sobre el mercado de las tierras raras, hija de sus depósitos minerales y su política de precios. Con la llegada del presente siglo, no solo produce tierras raras ya separadas en las plantas que había construido en su territorio para el procesamiento de los minerales, sino que también apuesta por la elaboración de productos finales (imanes, motores eléctricos, ordenadores, baterías, teléfonos...), esto es, productos de alto valor económico⁶⁴, dentro su territorio. A fin de desarrollar su industria ofreció unas condiciones muy favorables a empresas y capital foráneo. Atraídas por precios domésticos bajos y

⁶¹ «There is oil in the Middle East; there is rare earth in China». <https://quotes.thefamouspeople.com/deng-xiaoping-4263.php> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁶² HURST, C.: «China's rare Earth elements industry: what can the west learn?» Institute for the Analysis of Global Security (IAGS), 2010.

⁶³ KLINGER, nota 48, p. 104.

⁶⁴ GESCHNEIDER, K.A.: «The rare earth crisis – the supply/demand situation for 2011-2015». *Mater Matters*, 6: 32-41, 2011.

abundancia de suministro, fueron instaladas en una zona franca de Baotou con 120 kilómetros cuadrados para las industrias extranjeras; esa ciudad pasó de ser la capital china de la industria de tierras raras a la capital internacional. Mientras que la mina de Baiyun-ebo está en pleno desierto, la ciudad se encuentra a las orillas del río Amarillo, que suministra el agua necesaria para el procesamiento de menas e industrial de los productos elaborados. En Baotou está el Baogang Steel and Rare Earth, un complejo industrial del tamaño de una ciudad. En 2014 cinco empresas⁶⁵ procesaban anualmente 73 500 toneladas de tierras raras. Este crecimiento, a expensas del dinamismo industrial occidental, ha causado un vacío en la minería, industria e investigación sobre tierras raras en otros países. La globalización y la reducción de costes habían hecho rentable una deslocalización de las empresas. A ese respecto —reconoce con pesar Abraham—, que en la época de Mountain Pass había unos veinticinco mil expertos relacionados con el tema de las tierras raras, ahora solo existen mil quinientos en Norteamérica, «al no haber ni minería ni industrias de transformación, los investigadores ya no están»⁶⁶. Pitron es más pesimista, si cabe, confiesa que «la cultura minera francesa se muere»⁶⁷.

En el año 2007 China comenzó a limitar las exportaciones de tierras raras; es el mayor exportador de ellas y, además, su mayor consumidor; quería (y quiere) retenerlos para su mercado interior. En 1998 implementó un sistema de licencias y cuotas de exportación para productos de tierras raras al poner una cuota de exportación de 65 600 toneladas por año en 2005. Al siguiente impuso un arancel de exportación del 10 % sobre metales y óxidos de tierras raras. En 2009, la cuota de exportación descendió a 50 145 toneladas y un año después el control fue más exigente: el arancel de ventas para otros países subió al 15 % (neodimio 25 %) y solo reconoció a 32 exportadores cualificados para las tierras raras⁶⁸. Estando la situación comercial tensa, un incidente en el mar de China vino a agravarla. El precio de los elementos de las tierras raras se desbocó en el mercado mundial. Fue la crisis de 2009-2013⁶⁹.

⁶⁵ Baotou Feida Rare Earth Co., Baotou Jinmeng Rare Earth Co., Baotou Hongtianyuan Rare Earth Magnets Co., Wuyuan Runze Rare Earth Co. y Xinyuan Rare Earth Hi-Tech & New Material Co.

⁶⁶ ABRAHAM, nota 31, p.195.

⁶⁷ PITRON, G.: «La guerra de los metales raros». Ediciones Península, Barcelona, p. 209.

⁶⁸ CHEN, Y., ZHENG, B.: «What Happens after the Rare Earth Crisis: A Systematic Literature Review». Sustainability, 11, 1288, 2019.

⁶⁹ VONCKEN, nota 60, pp. 112-113.

Existe un grupo de ocho pequeñas islas en el mar de China Oriental conocidas por Senkaku en Japón, Diaoyu en China y Diaoyutai en Taiwán, que Japón las incorporó a su territorio en 1895. Luego de la publicación de un informe de Naciones Unidas en 1968, donde reflejaba la existencia de importantes recursos energéticos en aguas del archipiélago, los gobiernos de China y Taiwán reclamaron su posesión. Es desde entonces motivo continuo de incidentes causados por activistas nacionalistas de los tres países. El 7 de septiembre de 2010 hubo un roce más⁷⁰; esta vez, un pesquero chino abordó un guardacostas japonés, lo que derivó en un grave incidente diplomático cuando el barco fue detenido y llevado a Japón. Allí liberaron la tripulación, salvo al capitán, para su juicio. Sin haber decretado oficialmente China un embargo, las protestas populares antijaponesas impidieron, a partir del 22 de septiembre, el envío de tierras raras a Japón. ¡Las tierras raras entraron directamente en la geopolítica! Fueron las protagonistas del primer embargo de la transición energética y digital. Japón importa de China el 90 % de los metales que necesita para sus productos de alta tecnología. El incidente diplomático se saldó con una rápida liberación sin cargos del capitán del arrastrero Minjinyu 5179. A pesar de ello, el «embargo» se mantuvo con Japón hasta mediados de noviembre y se extendió a EE. UU. y la UE. La situación se resolvió, pero causó gran alarma entre los consumidores de dichos metales y sus respectivas naciones. Ese mismo año, el gobierno de la UE publicó un informe referente a las materias primas claves para la industria de alta tecnología europea por inseguridad en el suministro. Entre las catorce señaladas, las tierras raras suponían el mayor riesgo⁷¹. En Norteamérica hubo un informe semejante⁷² del departamento de Energía que analizaba el papel de los metales de las tierras raras en la economía de las energías limpias. Estados Unidos reconoció su vulnerabilidad hacia siete elementos para sus equipos militares: disprosio, erbio, europio, gadolinio, itrio, neodimio y praseodimio.

En 2011, la crisis de las tierras raras llegó a su punto culminante cuando los precios que se habían mantenido estancados hasta 2009 aumentaron desproporcionadamente.

⁷⁰ REINHARD, D.: «The Senkaku/Diaoyu Islands territorial dispute between Japan and China», UNISCI Discussion Papers, 32: 1696-2206, 2013.

⁷¹ Comisión Europea, «Presentación de una lista de 14 materias primas minerales fundamentales», MEMO/10/263, 2010.

⁷² U.S. Department of Energy, «Critical materials strategy», December 2010.

Los importes, que habían subido una media del 3,7 % anual⁷³ entre 1990 y 2009, de repente se dispararon⁷⁴. El cerio pasó de 4,5 USD/ kg en 2009 a 158 USD/kg en 2011, el neodimio de 14 a 318 USD/kg, el disprosio de 100 a 2510 USD/kg, el europio de 450 a 5870 USD/kg y el terbio de 350 a 4410 USD/kg. Al año siguiente, en 2012, los precios cayeron un 23-76 % y siguieron decreciendo hasta valores que duplicaron o triplicaron los de precrisis, aunque el europio y el terbio se mantuvieron en 2016 sobre 1600 USD/kg. Los precios para las tierras raras, a diferencia de otros metales, no son accesibles, puesto que no existe un intercambio público ampliamente utilizado, son particularmente susceptibles a los movimientos en el mercado chino y muchas transacciones se hacen directamente entre comprador y vendedor, quienes acuerdan los importes. A mayores, elementos de las tierras raras pesadas como disprosio y terbio tienen unos precios al contado que oscilan en línea con la apertura y el cierre de la frontera China con Birmania, ya que la oferta de estos elementos de baja producción se reduce rápidamente. A fecha de junio de 2020 el precio del europio era de 285 USD/ kg y el del terbio de 831 USD/kg. Hay empresas especializadas que, bajo pago, ofrecen sus evaluaciones periódicas de este mercado.

En 2009 EE. UU., la UE y Japón presentaron quejas contra China ante la Organización Mundial de Comercio (OMC; WTO en inglés) por restringir las exportaciones de tierras raras. China formaba parte desde 2001 de ese organismo supranacional que impone un conjunto de reglas comerciales para sus países miembros. En plena crisis, volvieron a solicitar la resolución de las quejas presentadas hacía tres años. En 2014 la OMC falló⁷⁵ en contra de las cuotas de exportación chinas sobre las tierras raras. Después del fracaso, China canceló en 2015 la cuota de exportación y el arancel de exportación, y comenzó a hacer cumplir la licencia de exportación de tierras raras. No cesa en la meta de utilizar sus propios recursos, y emplear a sus ciudadanos en la obtención de tierras raras y la fabricación de

⁷³ ECORYS, «Mapping resource prices: the past and the future», Final report, European Commission - DG Environment (ENV.G.1/FRA/20410/0044), 2012.

⁷⁴ CHARALAMPIDES, G. *et al.*: «Rare Earth Elements: Industrial Applications and Economic Dependency of Europe». *Procedia Economics and Finance*, 24: 126-135, 2015.

⁷⁵ WTO, «China-Measures related to the exportation of rare earths, tungsten, and molybdenum», WT/DS431/AB/R • WT/DS432/AB/R • WT/DS433/AB/R, 2014. WTO Appellate Body rules against Chinese restrictions on access to rare earths and other raw materials. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_912 Fecha de la consulta 25.01.2021.

dispositivos de alta tecnología. A día de hoy, la guerra comercial entre EE. UU.-China añade una complicación más al sector de las tierras raras.

La principal consecuencia de la crisis fue que los países mayores consumidores de tierras raras admitieron su completa dependencia de China y, como respuesta ante una potencial escasez, empezaron a diversificar sus fuentes siguiendo tres diferentes rutas dando apoyo a empresas: se inició la explotación de nuevas minas, se reabrieron minas abandonadas y se emprendió la búsqueda de nuevas reservas por todo el planeta. La producción se halla ahora más repartida. China, mediante la extracción de 130 000 toneladas al año (sin considerar la minería ilegal; en 2011 se estimaba en un 20 % de la oficial) y la política de precios, llegó a controlar el 97 % de la producción mundial en 2010 (Tabla 5). En 2019 decreció al 62 % con la aparición de once países en un mercado minero en expansión (Tabla 5).

Reservas	Nación	2019 (%)	2015	2010	2005	2000	1995
44000000	China	132.000	105.000	130.000	98.000	70.000	30.000
14000000	USA	26.000	4.100			5.000	28.700
¿?	Birmania	22.000					
3300000	Australia	21.000	10.000				3.000
6900000	India	3.000	1.700	2.700	2.700	2.700	2.500
12000000	Rusia	2.700	2.500			2.000	6.000
¿?	Madagascar	2.000					
1100	Tailandia	1.800	760		2.200		150
22000000	Brasil	1.000	880	550		1.400	400
22000000	Vietnam	900	200				
50000	Burundi	600					
124251100	TOTAL	213.000	125.140	133.250	102.900	81.100	70.750

Tabla 5. Relación de las once mayores naciones productoras de tierras raras y sus minas en 2019 y su evolución desde 1995. Las reservas mundiales son estimativas, para Birmania y Madagascar no se dispuso de datos. Las unidades están en toneladas métricas. Fuente. Mineral Commodity Summaries, U.S. Geological Survey.

China produce 132 000 toneladas/año de un total mundial de 213 000 toneladas año de tierras raras extraídas (Tabla 5), ¡20 000 toneladas más que en 2018!⁷⁶ Mientras en China la producción aumentó el 10 %, en EE. UU. lo hizo en un 44 %. Australia y Birmania han sobrepasado las 20 000 toneladas al año. En Australia su gran mina de Mount Weld, operativa desde 2013 (el concentrado de mineral va a una planta situada en Kuantan, Malasia, para su procesado), puede llegar a ser la mayor fuente de tierras raras fuera de China. La situación es compleja. Norteamérica aún importa desde China el 80 % de las tierras raras que consume y China es el principal cliente de Birmania, la cual ha cerrado su frontera entrabos países por conflictos territoriales, suspendiendo las exportaciones de tierras raras⁷⁷. El «estado autónomo» de Wa en Birmania, situado en la frontera con China, no es reconocido ni por el gobierno birmano ni por otros organismos internacionales, excepto China. Los minerales allí extraídos proceden de dos minas de tierras raras acumuladas por adsorción de iones sobre arcillas y contienen altas concentraciones de disprosio y terbio (32 % de la producción mundial). Son una fuente atractiva para las refinerías chinas, ya que se comercializan a precios relativamente bajos por mano de obra barata y escasa protección ambiental. Otros países, con producciones que no superan las 3000 toneladas al año, llevan tiempo extrayendo tierras raras, como Rusia, o lo hicieron en un pasado, como fue el caso de la India o Brasil, y han reabierto su explotación, o son recién llegados a modo de Madagascar, Tailandia, Vietnam o Burundi. Estas once referidas naciones constituyeron los mayores productores de tierras raras en 2019 (Tabla 5).

Elementos críticos y estratégicos

La demanda de elementos de las tierras raras ha crecido continuamente, a la par que la producción (Tabla 5), que de 1995 a 2010 se ha duplicado, y lo hará nuevamente en 2020. Estos metales se han convertido en críticos para la industria y estratégicos para las naciones. Se consideran «críticos» aquellos elementos químicos o minerales cuya escasez dañaría la economía de un país, puesto que resultan esenciales para sus

⁷⁶ U.S. Geological Survey, «Mineral Commodity Summaries», 2020.

⁷⁷ ROSKILL: «Rare earths: Myanmar's border to China recloses». <https://roskill.com/news/rare-earth-s-myanmar-s-border-to-china-recloses/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

aplicaciones tecnológicas. La limitación se origina cuando no existe un sustituto y surgen riesgos porque el suministro⁷⁸:

- a) depende del precio, como durante la citada crisis de 2009-2013 para las tierras raras;
- b) depende del tiempo: los quince elementos que consumía la informática en la década de 1990, no todos críticos, han aumentado a unos sesenta actualmente, abarcando la mayor parte de los elementos de las tierras raras;
- c) depende del contexto tecnológico –lo esencial para un tipo de industria puede no serlo para otra– y variar en cada país de acuerdo con sus necesidades;
- d) depende de imponderables como la pandemia de la COVID-19: según el *Global Times*⁷⁹ (periódico insignia del Partido Comunista Chino), las exportaciones de tierras raras de China se desplomaron un 26,7 % interanual en los primeros once meses de 2020 debido a que en Ganzhou, donde se procesan cerca del 70 % mundial de los metales raros, estaban trabajando en febrero a un 20 % de su capacidad a causa del brote, lo cual afecta las exportaciones hacia EE. UU., Japón y Europa⁸⁰;
- e) en el caso particular de los elementos de las tierras raras, ocurre un «problema de balance»⁸¹ al encontrarse mezclados en proporciones distintas según sea el mineral; cuando se ajusta un elemento a su demanda, en el mercado se obtienen otros en demasía, lo que puede subir su precio debido a los costos de almacenamiento; en caso contrario, si se ajusta la producción a la demanda del sobrante se genera una escasez del primero; los elementos más requeridos suelen ser el neodimio y el disprosio mientras que el cerio, gadolinio, holmio, iterbio, lutecio praseodimio y tulio se producen en exceso y se almacenan⁸².

La globalización de la economía ha implicado a la industria y, con ella, el comercio de los elementos químicos y sus minerales. Entre ellos están los esenciales bajo un aspecto

⁷⁸ PREGO, nota 2, pp. 109-111.

⁷⁹ GT Staff, «Rare-earth exports plunge in first 11 months: Chinese customs», *Global Times* (2020/12/7). <https://www.globaltimes.cn/content/1209248.shtml> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁸⁰ XUANMIN, L., «China's rare earth exports drop 20-30%, crippled by COVID-19 outbreaks abroad», *Global Times* (2020/5/14). <https://www.globaltimes.cn/content/1188392.shtml> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁸¹ VONCKEN, nota 60, p. 109.

⁸² BINNEMANS, K. et al.: «Recycling of rare earths: a critical review», *Journal of Cleaner Production*, 51: 1-22, 2013.

militar. Son los denominados «estratégicos», cuya producción nacional no logra satisfacer la demanda de su industria militar. En 2012 la industria militar norteamericana consumió el 5 % de las tierras raras gastadas en su país. El departamento de Defensa norteamericano⁸³ reconoció su vulnerabilidad hacia varios elementos de las tierras raras, debido a que eran estratégicos para sus equipos militares, y recomendó el acopio de itrio y disprosio en 2013 y de europio en 2015. Los elementos/minerales estratégicos siempre serán críticos, pero no al contrario. A veces, ello es causa de confusión entre ambos términos para algunas publicaciones. Las reservas mundiales de aquellos elementos/minerales, cuyo suministro en tiempo de guerra no cubrirían las necesidades mínimas de un estado, son muy codiciados y cada país industrializado tiene su propia lista. El club de elementos críticos y estratégicos se ha incorporado a la geoestrategia y la geopolítica mundial.

La UE considera críticos aquellos que poseen una alta importancia económica combinada con un riesgo asociado a su suministro; suman veinte materiales de una lista de 54 potenciales: antimonio, berilio, borato, cromo, cobalto, carbón de coque, elementos del grupo del platino, elementos de tierras raras, flúor, galio, germanio, grafito natural, indio, magnesita, magnesio, fosfato mineral, niobio, silicio metal y wolframio. El escandio⁸⁴ no lo incluyeron dentro del conjunto de tierras raras, pero sí al itrio. La criticidad se puede valorar en detalle; son las tierras raras pesadas (del europio al lutecio, más el itrio), seguidas por las ligeras (del lantano al samario) las que para la UE⁸⁵ presentan un mayor riesgo de suministro, considerado este por su posibilidad de sustitución, velocidad de reciclado, producción minera y gobernanza (según el World Governance Index). Cada miembro de la UE tiene su propio listado, coincidente o no con el común. Todos concuerdan en el asunto de las tierras raras al igual que diferentes naciones tecnológicamente desarrolladas: Japón, Corea del Sur y Australia, aparte de China y EE. UU. A mayores, la trascendencia de las tierras raras se agranda al existir un fuerte crecimiento en su demanda, un 8 % anual. Tanto en importancia como en riesgo de

⁸³ GAO: «Rare Earth materials: developing a comprehensive approach Could help DOD better manage National Security risks in the supply chain». Report to Congressional Committees, 2016.

⁸⁴ Su producción es poca, unas 15-20 toneladas al año, aunque aumenta continuamente al igual que su demanda; sus aplicaciones principales son aleaciones con aluminio (industria aeroespacial, equipamiento deportivo), láseres en odontología y lámparas de descarga de alta intensidad (precio en 2019: en lingotes 134 USD/gramo; como óxido 5 USD/gramo).

⁸⁵ EU Ad-Hoc Working Group on raw materials, «Report on critical raw materials for the EU», European Commission, 2014.

suministro (2015-2030), están señalados cinco elementos de las tierras raras⁸⁶: disprosio, europio, itrio, neodimio, y terbio.

La UE importa el 99 % de las tierras raras pesadas de China y el 87 % de las ligeras. El riesgo por esta dependencia ha conducido a diferentes caminos en la búsqueda de suministro. Según estimaciones recientes, las reservas de tierras raras (Tabla 5) se encuentran en China (sobre 44 millones de toneladas) seguida por Brasil y Vietnam con la mitad de China, luego EE. UU. y Rusia con una tercera parte, y a continuación una serie de países que están incrementando la explotación. En total, las provisiones mundiales se han estimado en unos 124 millones de toneladas de tierras raras (esto es, óxidos de sus elementos: acrónimo común, REO). Se estima que, sumados a los recursos por descubrir, las reservas son grandes en relación con la demanda prevista, pudiendo atenderla durante unos 900 años. Los minerales bastnasita y monacita constituyen el mayor porcentaje de los recursos de tierras raras, destacando los depósitos de monacita en Australia, Brasil, China, India, Malasia, Sudáfrica, Sri Lanka, Tailandia y EE. UU. Está previsto arrancar la explotación de minas en Groenlandia (complejo de Ilímaussaq: uranio, elementos tierras raras y zinc), Zambia (Nkwombwa Hill), Canadá (depósitos de Hoidas, Thor, Stange y Misery Lakes), Sudáfrica (complejo descubierto de Pilanesberg y reapertura de Steenkampskraal). Hay que tener en cuenta que, desde el descubrimiento de un yacimiento hasta su explotación comercial, pueden llegar a transcurrir quince años, lo que no proporciona una respuesta ágil ante posibles carestías.

En esta «guerra» geoestratégica para disponer de suministros en un futuro o de controlarlos en el presente, África es zona de combate. Javier Molina Acebo⁸⁷, miembro del Consejo de EdV-ESIC Business & Marketing School, considera que «las armas de la Segunda Guerra Mundial son los bits de ahora». A su juicio, las guerras ya no se libran «desde un avión, sino con la tecnología» y las tierras raras son el sustento de la industria tecnológica. En este sentido, mira hacia África y recuerda que «los chinos son los dueños de Angola, que está cambiando materias primas por desarrollo civil». China

⁸⁶ MCLEOD, C.L., KREKELER, M.P.S.: «Sources of Extraterrestrial Rare Earth Elements: To the Moon and Beyond», *Resources*, 6, 40, 2017.

⁸⁷ De QUIROGA, C.: «Las tierras raras, posible baza de China en la guerra comercial», *ABC Economía* (22/05/2019). https://www.abc.es/economia/abc-tierras-raras-posible-baza-china-guerra-comercial-201905220138_noticia.html

Fecha de la consulta 25.01.2021.

ya se ha acercado a las naciones africanas para explotar su potencial de tierras raras. Se aprovecha de su deuda internacional para ofrecer rescates financieros a cambio de acceso a sus depósitos de tierras raras⁸⁸.

Respuesta de la Unión Europea a la crisis

Durante la crisis por el suministro de tierras raras, la UE creó una lista en 2011 con 14 materias primas que en 2014 rehízo y amplió a 20; en su última revisión, 2017, el número creció a 27. En todas esas listas, los elementos de las tierras raras, ligeras y pesadas, presentaron el mayor riesgo por suministro a la UE. Identificados los elementos críticos la UE promovió y financió parcialmente (65 % del total) con nueve millones de euros el proyecto EURARE, European Rare Earth Element (2013-2017), para «atacar la carestía potencial de tierras raras para su industria: sentar las bases para el desarrollo de la industria de tierras raras en Europa que salvaguardará un suministro ininterrumpido de materias primas de tierras raras y productos cruciales para el sector económico industrial de la UE»⁸⁹. En el mapa elaborado por EURARE⁹⁰ se señalan 76 yacimientos y depósitos de tierras raras en Europa (excluida Rusia e incluida Turquía). Siete son recursos, esto es, depósitos que se han explorado con suficiente detalle para tener buenas estimaciones. Se encuentran en Escandinavia (Fen en Noruega y, en Suecia, Norra Kärr y Olserum), Groenlandia (Sarfartoq, Kvanefjeld, Kringleme y Motzfeldt) y Alemania (Storkwitz). De modo especial, Europa mira hacia Groenlandia⁹¹ como principal suministro futuro. Esta región autónoma de Dinamarca es una apetitosa fuente de tierras raras. Mediante el proyecto Kvanefjeld, liderado por la australiana Greenland Minerals, donde la china Shenghe Resources tiene participación, ambiciona llegar a suministrar un 25 % de la demanda mundial. Otra vía, más modesta pero de interés, al explotar tierras raras pesadas, está en Suecia. El complejo de Norra Kärr (mineral

⁸⁸ FERREIRA, G., CRITELLI, J., JOHNSON, W.: «The Future of Rare Earth Elements in Africa in the Midst of a Debt Crisis», *Eunomia Journal* (Aug 15, 2020). <https://www.civilaffairsassoc.org/post/the-future-of-rare-earth-elements-in-africa-in-the-midst-of-a-debt-crisis> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁸⁹ «The main goal of the EURARE project was to set the basis for the development of a European REE industry that will safeguard the uninterrupted supply of REE raw materials and products crucial for the EU economy industrial sectors, such as automotive, electronics, machinery and chemicals, in a sustainable, economically viable and environmentally friendly way». <http://www.eurare.org/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁹⁰ «REE resources, deposits and occurrences in Europe recognised by the EURARE Project (2013-2017)». <http://oryktos.blogspot.com/2018/03/europes-ree-eurare-project-is-completed.html> Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁹¹ PAULICK, H., ROSA, D. AND KALVIG, P.: «Rare Earth Element projects and exploration potential in Greenland», MiMa rapport 2015/2, 2015.

eudialita), descubierto en 1906, es de momento el proyecto europeo más prometedor y está siendo explotado por Tasman Metals Ltd⁹². En conjunto, EURARE considera que esos siete depósitos pueden asegurar el suministro a la UE durante décadas. Este tipo de explotaciones requieren mucha inversión, por lo cual resulta oportuno concentrarse únicamente en Groenlandia y Suecia, tal y como sugiere Christopher Ecclestone, especialista en minería del banco de inversión neoyorquino Hallgarten & Company:

«Europa debería concentrarse en una o dos minas, y en reciclar muchísimo»⁹³.

En España el mapa aludido apunta a un depósito en Mulas y dos ocurrencias: una asociada a rocas ígneas alcalinas en Galiñeiro, y otra en placeres situada en la Rambla de las Granatillas. Una revisión reciente reconoce cinco⁹⁴ ubicadas en el Monte Galiñeiro (Galicia), Campo de Montiel (Ciudad Real), Ramblas de las Granatillas (Almería), río Cúa (Asturias) y Fuerteventura (Islas Canarias). La sierra del Galiñeiro⁹⁵ es un complejo geológico de diez kilómetros cuadrados, descubierto por un geólogo holandés en 1966. Está formado por gneises alcalinos y peralcalinos con minerales ricos en tierras raras (bastnaesita, fergusonita, monacita, torita, xenotima, allanita, torianita y circón), cuya erosión transporta tierras raras y torio a los sedimentos de la ría de Vigo⁹⁶ y del río Miño⁹⁷. En 2013 se frustró un proyecto de explotación por la dificultad técnica y la presión social local. En el Campo de Montiel se encuentra un placer aluvial de monacita de 2,34 kilómetros cuadrados con 30 000 toneladas de alto contenido en neodimio, praseodimio y europio. Fue hallado por la empresa Quantum Minería, cuyo proyecto de explotación de Matamulas fue rechazado en 2019 en base a una declaración ambiental negativa por afectar al hábitat del águila imperial, al lince y al sisón⁹⁸. Las otras tres: el depósito aluvial de la Granatilla, al sur del antiguo complejo volcánico del Hoyazo de Níjar, fue explotado por el granate, y contiene tierras raras

⁹² VONCKEN, nota 60, p. 40.

⁹³ https://elpais.com/politica/2015/05/10/actualidad/1431274081_028653.html Fecha de la consulta 25.01.2021.

⁹⁴ MORANTE GUTIÉRREZ, M.: «Estudio de prefactibilidad de un aprovechamiento de tierras raras en España». Universidad de Cantabria, Santander, pp. 43-46, 2019.

⁹⁵ FLOOR, P.: «Petrology of an aegirine-riebeckite gneiss-bearing part of the Hesperian massif: The Galiñeiro and surrounding areas, Vigo Spain». *Leidse Geologische Mededelingen*, 36: 1-204, 1966.

⁹⁶ PREGO, R. *et al.*: «Rare earth elements in sediments of the Vigo Ria, NW Iberian Peninsula», *Continental Shelf Research*, 29: 896-902, 2009.

⁹⁷ PREGO, R., *et al.*: «Lanthanides and yttrium in the sediments of the lower Minho River (NW Iberian Peninsula). Imprint of tributaries», *Journal of Soils and Sediments*, 19: 2558-2569, 2019.

⁹⁸ BURKHALTER, E.: Comunicación personal, 2019.

ligeras y torio⁹⁹. Las carbonatitas del Complejo Basal de Fuerteventura exhiben una mayor presencia de las ligeras en contenidos explotables¹⁰⁰. Sobre el río Cúa no se dispone de una información precisa. Además de esos tres lugares ya identificados recientemente se ha descubierto uno nuevo en Gran Canaria¹⁰¹ con un volumen de elementos de las tierras raras ligeras e itrio de unos mil kilómetros cúbicos. Existe otro en el límite de Salamanca con Zamora, en la zona denominada Domo del Tormes, donde se detectaron¹⁰² proporciones significativas de lantano y cerio en granitos porfídicos biotíticos.

Otra ruta es el reciclaje de elementos de las tierras raras. Es un recurso secundario que atiende a evitar la contaminación o por necesidad de recursos estratégicos, más que de beneficios económicos reales en los países industrializados. El reciclado es muy bajo, un 1 %, ocasionado por la falta de un reto tecnológico, recolección ineficiente y escasez de incentivos¹⁰³. Esta cuestión recibe más atención cada día y hay revisiones amplias del tema¹⁰⁴ que pueden consultarse. El problema para la industria es lo caro que resulta recuperar metales raros, un coste por ahora superior a su valor¹⁰⁵. Normalmente son residuos provenientes de imanes permanentes, lámparas, pantallas, material informático y pilas recargables. En Europa solo son reciclados a nivel comercial fluorescentes, baterías de hidruro de níquel e imanes. Para estos dos últimos, el proyecto europeo REE4EU¹⁰⁶ desarrolló a escala industrial un método de extracción de aleaciones de tierras raras para la producción de imanes. Las alzas de precios hacen más rentable el reciclado y se deriva hacia países donde la mano de obra sea barata y la exigencia ambiental baja. EE. UU. exporta a Asia el 80 % de sus residuos electrónicos y desde la UE se envían 1,3 millones de toneladas anuales a África (Ghana) y Asia (China,

⁹⁹ LÓPEZ-RUIZ, J.: «El campo neógeno del SE de España», *Enseñanza de las Ciencias de la Tierra*, 7.3: 244-253, 1999.

¹⁰⁰ MANGAS, J. *et al.*: «Minerales de tierras raras en las carbonatitas del Complejo Basal de Fuerteventura (Islas Canarias)», *Geogaceta*, 20: 1511-1513, 1996.

¹⁰¹ MENÉNDEZ, I. *et al.*: «Distribution of REE-bearing minerals in felsic magmatic rocks and paleosols from Gran Canaria, Spain: Intraplate oceanic islands as a new example of potential, non-conventional sources of rare-earth elements», *Journal of Geochemical Exploration*, 204: 270-288, 2019.

¹⁰² LÓPEZ PLAZA, M., GONZALO CORRAL, J.C.: «Caracterización geoquímica de las anatexitas del Domo del Tormes (provincias de Salamanca y Zamora)», *Revista de la Sociedad Geológica de España*, 6: 113-128, 1993.

¹⁰³ BINNEMANS *et al.*, nota 82.

¹⁰⁴ BUSTILLO REVUELTA, M., RUÍZ SÁNCHEZ-PORRO, J.: «Tierras raras: geología, producción, aplicaciones y reciclado», Fuello Editores, Madrid, pp. 353-403, 2019.

¹⁰⁵ PITRON, nota 67, p. 76.

¹⁰⁶ REE4EU «Project: Rare Earth Recycling for Europe». <https://www.ree4eu.eu/the-project/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

Filipinas, India, Vietnam). Como comenta el químico Keith Veronese¹⁰⁷: «el reciclaje en el Tercer Mundo es inquietantemente post-apocalíptico. Aventurándose en montañas de monitores descartados, ordenadores de sobremesa y refrigeradores, los niños y adolescentes se pelean por las partes electrónicas expuestas al sol y la lluvia en busca de cualquier metal... para una posible reventa».

Actualmente está creciendo la atención sobre la «minería urbana», reciclaje de materiales domésticos, y se presta atención a residuos industriales como fosfoyeso y barros rojos de alúmina. Aunque algunos dispositivos son relativamente pobres en tierras raras, dificultando su recuperación, al sumar enormes volúmenes de material la cantidad obtenible es grande y se están convirtiendo en una fuente potencial de neodimio, praseodimio, samario, disprosio, cerio, europio e itrio separables por hidrometalurgia¹⁰⁸, menos costosa y escasamente contaminante.

Respuesta norteamericana a la crisis

Al final de la crisis de las tierras raras, en 2013, EE. UU. había reaccionado como la UE creando el Critical Materials Institute (CMI)¹⁰⁹, un centro de innovación energética dirigido por el laboratorio Ames con una visión holística para el ciclo de los materiales críticos. Autodenominado Proyecto tipo Manhattan por sus dimensiones (4 laboratorios nacionales, 7 universidades y 10 socios industriales) que integran investigación científica, innovación en ingeniería, fabricación y mejoras de procesos. Norteamérica está tratando de mitigar su vulnerabilidad en tierras raras. Victoria Bruce, periodista con formación en geología, en su libro aparecido en 2017 considera que «la destreza tecnológica estadounidense solía ser incomparable. Pero debido a la globalización, y con la bendición del gobierno, los materiales, componentes y tecnologías patentados se comercializan cada vez más fuera de U.S.»¹¹⁰. Afganistán podría ser un buen apoyo minero. En 2011 el servicio geológico norteamericano (USGS) había

¹⁰⁷ VERONESE, K.: «Rare», Prometheus Books, Nueva York, p. 143, 2015.

¹⁰⁸ JYOTHI, R.K. *et al.*: «Review of rare earth elements recovery from secondary resources for clean energy technologies: Grand opportunities to create wealth from waste», *Journal of Cleaner Production*, 267: 122048, 2020.

¹⁰⁹ The Critical Materials Institute is a U.S. DOE Energy Innovation Hub led by Ames Laboratory, and supports early-stage research to advance innovation in U.S. manufacturing. CMI seeks ways to eliminate and reduce reliance on rare-earth metals and other materials critical to the success of clean energy technologies. <https://www.ameslab.gov/cmi>
Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹¹⁰ BRUCE, V.: «Sellout: How Washington Gave Away America's Technological Soul, and One Man's Fight to Bring It Home», Bloomsbury, Nueva York, 304 pp., 2017.

informado¹¹¹ de los mayores depósitos de minerales de tierras raras descubiertos bajo un volcán extinto en el suroeste de Afganistán. Estimó que las reservas podrían abastecer a todo el mundo durante 10 años. A ese respecto, James Kennedy, experto en tierras raras y presidente de ThREE Consulting, escribía¹¹²: «Aunque esta área es una de las áreas mineralizadas más prometedoras del mundo (...) un artefacto explosivo improvisado en un vehículo acabó con muchos, si no la mayoría, del personal afgano de minería y petróleo y gas cerca del Servicio Geológico de Afganistán y Ministerio de Minas en Kabul (...) probablemente perdió a la mayoría de sus geólogos sénior» y concluye «olvídense (...) la minería en este país no sucederá en nuestra vida (...) demasiado corrupta y sin infraestructura» por lo que afirma que «la grandeza estadounidense proviene del liderazgo económico y tecnológico, no de conflictos interminables. Este es un problema para el liderazgo estadounidense». La respuesta de EE. UU. pasa por la reapertura, anteriormente comentada, de la mina de Mountain Pass, que explota tierras raras ligeras. Al igual que hizo la UE, el USGS realizó un estudio¹¹³ sobre los posibles depósitos explotables en su suelo. Fueron identificados Bokan Mountain (Alaska), conteniendo 5,3 millones de toneladas de tierras raras con un 40 % de las pesadas, Bear Lodge (Wyoming) con 550 mil toneladas, Round Top (Texas) con 300 mil toneladas y Elk Creek (Nebraska), rica en escandio (3400 toneladas de su óxido). Entre ellas, atendiendo al delicado tema del suministro de tierras pesadas, está la mina subterránea de Bokan Mountain, localizada en la isla Príncipe de Gales (Alaska). En esa montaña hay una mina de uranio cerrada, que se encuentra dentro y alrededor de las áreas del depósito de tierras raras. La empresa canadiense Ucore¹¹⁴ adquirió la concesión en 2012 y prevé producir 375 toneladas de concentrado de tierras raras al día, durante once años, que plantea comercializar cerca de la mina, aplicando su tecnología patentada de extracción por solvente.

¹¹¹ PETERS, S.G.: «Summaries and Data Packages of Important Areas for Mineral Investment and Production Opportunities in Afghanistan», The USGS-TFBSO Afghanistan Minerals Project. U.S. Department of Defense, and the U.S. Geological Survey, 2011.

¹¹² KENNEDY, J.: «Blackwater mercenaries go Off-World», 2017. <https://www.linkedin.com/pulse/blackwater-mercenaries-go-off-world-james-kennedy> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹¹³ TRACY, B.S.: «An Overview of Rare Earth Elements and Related Issues for Congress», Congressional Research Service, USA, 2020.

¹¹⁴ UCORE, «Bokan Mountain Alaska: The highest grade heavy rare Earth element Project in the United States of America», 2021. <https://www.ucore.com/bokan> Fecha de la consulta 25.01.2021.

Otra opción mundial en el suministro de las escasas tierras raras pesadas es la mina Browns Range (xenotima-Y), que cubre 3600 kilómetros cuadrados en el oeste de Australia. Está posicionada para convertirse en el mayor productor de disprosio (precio diciembre 2020: 244 USD/kg) y terbio (958 USD/kg) fuera de China. En 2018, Northern Minerals Limited, con objeto de verificar su viabilidad técnica y económica, comenzó a producir carbonato de tierras raras en una planta piloto situada en la misma mina.

Respuesta japonesa a la crisis

Japón es una nación muy sensible a cualquier restricción de elementos de tierras raras, en especial su industria automovilista. Por ejemplo, la empresa Toyota precisa de 10 000 toneladas anuales de tierras raras para sus coches híbridos. Una opción que ha abordado para paliar carestías es el reciclado. Por una parte, los catalizadores que contienen platino, paladio, rodio y óxido de cerio depositado sobre aluminio y óxido de lantano están siendo reciclados para fabricar nuevos catalizadores. Por otra parte, en 2018 Toyota fabricó un nuevo imán¹¹⁵ para motores eléctricos que disminuye la cantidad de tierras raras a la mitad. No utiliza terbio ni disprosio, y sustituye parte del neodimio por lantano y cerio, más abundantes y de menor coste. Otras empresas ya habían seguido ese camino. En 2012, Nissan había desarrollado un nuevo motor eléctrico con un 40 % menos de disprosio y TDK un método para elaborar imanes con un 50 % menos de ese metal¹¹⁶. Más allá de la industria en particular, Japón, como observó Abraham en 2015¹¹⁷, «está en proceso de cambio en este momento. Consideran los metales raros como elemento vital de su economía y su economía de fabricación» y prosigue «... tienen menos miedo de invertir dinero en garantizar que las líneas de suministro sean sólidas... Pero también invierten mucho más en educación y dan dinero a las universidades para que se centren en muchos de estos materiales».

¹¹⁵ Toyota, «Toyota reducirá el uso de tierras raras críticas un 50 % gracias a un nuevo imán para motores eléctricos», 2018. <https://prensa.toyota.es/toyota-reducira-el-uso-de-tierras-raras-criticas-un-50-gracias-a-un-nuevo-iman-para-motores-electricos/>. Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹¹⁶ ZHOU, B. *et al.*: 2016. Rare Earth Elements supply vs. clean energy technologies: new problems to be solve. *Mineral Resources Management*, 32: 29-44.

¹¹⁷ ABRAHAM, D., KINTISCH, E.: «The Rare Metal Age», *Science & Diplomacy*, vol. 4, nº 4, 2015. <http://www.sciencediplomacy.org/perspective/2015/rare-metal-age>. Fecha de la consulta 25.01.2021.

El otro camino nacido de la crisis de 2009-2013 fue la búsqueda de fuentes propias de tierras raras. El gobierno japonés pretende obtener más del 60 % de sus requisitos de tierras raras de fuera de China; para lograrlo, las principales corporaciones japonesas desenvuelven proyectos mineros en cooperación con entidades locales en Australia, India y Kazajistán. Las empresas japonesas cuentan con el respaldo de su gobierno, que está estableciendo asociaciones internacionales en las mismas regiones. La independencia japonesa de la importación está en camino de desaparecer tras el descubrimiento en 2011 de altos contenidos de elementos de tierras raras en el lodo (oxihidróxidos de hierro hidrotermales y filipsita) de las profundidades marinas del Pacífico Norte. Los geólogos estimaron que se trataba de un recurso enorme y muy prometedor, donde un área un kilómetro cuadrado podría proporcionar una quinta parte del consumo mundial anual de estos elementos¹¹⁸. Posteriormente, en 2013, una campaña japonesa llevada a cabo en el buque de investigación de aguas profundas Kairei encontró una capa de lodo, de 2 a 4 metros de espesor, a 5600-5800 metros de profundidad alrededor de la isla Minami-Torishima, dentro de la zona económica exclusiva japonesa. Esos lodos son muy ricos en tierras raras ligeras y pesadas; contenían un 0,66 % de pesadas, esto es, 25 veces superiores a los depósitos del sur de China¹¹⁹. La isla de Minami-Torishima, pequeña (1,5 kilómetros cuadrados) y aislada (no hay otra tierra en mil kilómetros a la redonda) se halla situada a 1950 kilómetros al sureste de Tokio en el océano Pacífico Norte y pertenece a Japón desde 1898. Este hallazgo abre una perspectiva de futuro para Japón como una nación próspera en recursos de metales en general y tierras raras en particular. Ahora están diseñando un sistema que permitiría recuperarlos y, asimismo, un procedimiento para el procesado de los minerales a fin de explotar en un futuro próximo este recurso que se estima en 16 millones de toneladas de sedimentos mineralizados de tierras raras. Un área de 105 kilómetros cuadrados supone 1,2 millones de toneladas de tierras raras que representa 62, 47, 32 y 56 años de la demanda global anual de itrio, europio, terbio y disprosio,

¹¹⁸ KATO, Y., *et al.*: «Deep-sea mud in the Pacific Ocean as a potential resource for rare-earth elements», *Nature Geoscience*, 4: 535-539, 2011.

¹¹⁹ IJIMA, K. *et al.*: «Discovery of extremely REY-rich mud in the western North Pacific Ocean», *Geochemical Journal*, 50: 557-573, 2016.

respectivamente¹²⁰. Según sus científicos, ¡se espera atender la demanda mundial durante más de 500 años!

La iniciativa japonesa ha acelerado la búsqueda de depósitos oceánicos similares en todos los océanos, cuya ocurrencia se conoce desde hace un siglo. Hace 40 años se comenzó a conocer la génesis, distribución y potencial de esos recursos. Los bajos precios de los metales en los mercados mundiales moderaron el entusiasmo por la minería de las profundidades del océano hasta la década de 2000, aunque la investigación no se había abandonado. Consorcios mineros de China, Francia, Alemania, India, Japón, Corea y Rusia siguen intentando explotar los fondos marinos más ricos en nódulos polimetálicos con potencial rendimiento económico¹²¹. Se concentran principalmente en tres regiones oceánicas: la cuenca del Océano Índico Central, la cuenca de Perú y la zona de fractura de Clarion-Clipperton, en el océano Pacífico Noreste. Los yacimientos están constituidos por nódulos de manganeso, costras de ferromanganeso y sulfuros polimetálicos precipitados en las fuentes hidrotermales de las dorsales oceánicas. Se encuentran situados fuera de las 200 millas de la zona económica exclusiva, por lo que la exploración y explotación en esas áreas es patrimonio común de la humanidad. Conocida como «La Zona» cae dentro de la administración de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (International Seabed Authority, ISA)¹²², constituida en 1994. A través de la ISA, y siguiendo sus reglamentos, los consorcios formalizan y contratan una parcela de exploración inferior a 150 000 kilómetros cuadrados sobre el que tienen derecho exclusivo durante ocho años. Estos cambios legales conllevan el hecho de que hace un siglo los océanos (71 % del planeta) no tenían dueño, ahora el 40 % de esa superficie marina (28 % del planeta) pertenece a algún país y un 10 % está en disputa (7 % del planeta). En concreto, el océano «libre» se ha reducido de un 71 % a un 36 %,

¹²⁰ TAKAYA, Y. *et al.*: «The tremendous potential of deep-sea mud as a source of rare-earth elements», *Scientific Records*, 8, 5763, 2018.

¹²¹ HEIN, J.R. *et al.*: «Deep-ocean mineral deposits as a source of critical metals for high and green-technology applications: Comparison with land-based resources». *Ore Geology Reviews*, 51: 1-14, 2013.

¹²² The International Seabed Authority (ISA) is an autonomous international organization established under the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the 1994 Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea (1994 Agreement). ISA is the organization through which States Parties to UNCLOS organize and control all mineral-resources-related activities in the Area for the benefit of mankind as a whole. In so doing, ISA has the mandate to ensure the effective protection of the marine environment from harmful effects that may arise from deep-seabed related activities. <https://www.isa.org.jm/about-isa> Fecha de la consulta 25.01.2021.

esto es, a la mitad, por los intereses nacionales y comerciales. Ahora algunos estados pretenden extender su dominio de 200 a las 350 millas.

La llegada del recurso de la minería submarina y los depósitos existentes en la zona económica exclusiva española ha sido compendiada y analizada con claridad y profundidad en un artículo del Instituto Geológico Minero de España¹²³. Ese artículo señala tres zonas geográficas de gran interés: el golfo de Cádiz, el Banco de Galicia y los montes submarinos de las Islas Canarias. Entre ellos destaca este último, definido como la provincia volcánica de las Islas Canarias, que abarca un gran número de montes y colinas submarinas, algunos de los cuales están más allá del límite de las 200 millas. Por ejemplo, el monte submarino Tropic (3,5 kilogramos de tierras raras por tonelada de costra de ferromagnesio) que España lleva años estudiando¹²⁴, junto con los fondos submarinos que lo rodean, para documentar la demanda que presentó en 2014 ante la ONU con el objetivo de extender la plataforma continental de Canarias hasta las 350 millas. Las costras de ferromanganeso estudiadas en los montes submarinos canarios, entre otros metales, contienen un 0,4 % de tierras raras.

¿Una «rara» pieza clave del puzzle de la energía?

Los elementos de las tierras raras entraron de lleno en nuestra sociedad durante la década de 1960 para ir convirtiéndose en una sociedad de alta tecnología. Al inicio de esa decenio el historiador de la ciencia ruso Trifonov¹²⁵ comentaba, en una excelente revisión sobre el tema de las tierras raras, que «los elementos de las tierras raras eran una rama olvidada de la química inorgánica» y vaticinaba: «No sería sorprendente que en un futuro próximo los metales de las tierras raras se vuelvan tan comunes en la ciencia y la industria como, por ejemplo, el magnesio o el aluminio son ahora». Así fue. En los últimos cincuenta años han sido ampliamente abordados desde ambos puntos de vista, impulsados por sus aplicaciones, que nos han conducido a la Edad de las Tierras Raras. Aunque cada habitante del planeta apenas consume 17 gramos de tierras raras

¹²³ MARINO, E. et al.: «Llega la era de la minería submarina», *Tierra y Tecnología*, 49, 2017. <https://www.icog.es/TyT/index.php/2017/05/llega-la-era-de-la-mineria-submarina/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹²⁴ MARINO, E. et al.: «Strategic and rare elements in Cretaceous-Cenozoic cobalt-rich ferromanganese crusts from seamounts in the Canary Island Seamount Province (northeastern tropical Atlantic)», *Ore Geological Reviews*, 87: 41-61, 2017.

¹²⁵ TRIFONOV, D.N.: «*The rare-earth elements*», The MacMillan Company, Nueva York, p. 118, 1963.

al año, el mundo sería en extremo lentificado sin esas escasas migajas de corteza terrestre¹²⁶. El progreso para esos metales no ha terminado, sigue en un continuo avance, solo hay que revisar lo que se publica científicamente y recordar la llegada de nuevos dispositivos, los cuales contribuyen a un suministro de energía alternativo y renovable. Una vez que las tierras raras se han incorporado plenamente en nuestra cultura, y leídas las páginas anteriores, cabe atender ahora a las tres preguntas que se plantearon sobre su relación con la energía: ¿Intervienen directamente las tierras raras en la producción de energía? ¿Mejoran la eficiencia en el consumo de energía?

¿Proporcionan medios que facilitan el manejo de la energía?

Esta última cuestión conduce al sistema periódico de los elementos químicos. Los lantánidos son los únicos elementos en los que el llenado de sus siete orbitales «f» les proporciona unas propiedades magnéticas y ópticas especiales. Después de ellos, esto es, del hafnio al radio, los orbitales «f» ya están completos y solo para sus «primos» los radiactivos actínidos vuelve a repetirse ese llenado, empero solo existen en la naturaleza cuatro de ellos (los demás son elementos obtenidos artificialmente): actinio y protoactinio (extremadamente escasos), torio y uranio, que no son aptos para las aplicaciones de los lantánidos. Son únicos entre los elementos químicos existentes en nuestro universo. Ellos, junto con el escandio e itrio que comparten sus minerales, son insustituibles en la mayor parte de sus aplicaciones tecnológicas. En Norteamérica, la USGS lo reconoce en sus informes¹²⁷: «Hay sustitutos disponibles para muchas aplicaciones, pero generalmente son menos efectivos». Al igual en Europa, el informe final del proyecto EURARE señala¹²⁸: «En las aplicaciones donde se han identificado sustitutos, estos son más costosos o también críticos». Varios elementos, más onerosos y menos abundantes, tales como el europio, el terbio y el disprosio no pueden ser reemplazados; mientras que el tulio, el iterbio y el lantano, difícilmente (solo en un 25 % de los dispositivos); el praseodimio, el neodimio y el samario en un 60 % y los demás

¹²⁶ PITRON, nota 67, p. 106.

¹²⁷ USGS, «Mineral Commodity Summaries 2020», U.S. Department of Interior & U.S. Geological Survey, 2020.

¹²⁸ EURARE brochure, 2017. http://www.eurare.org/docs/EURAREbrochure_vfinal.pdf Fecha de la consulta 25.01.2021.

en el 37-40 % de los casos¹²⁹. Ni que decir tiene que la especificación de «son menos efectivos» para potenciales sustituciones hace irremplazables a los elementos de las tierras raras en su papel militar de «estratégicos». En respuesta a la pregunta inicial se puede afirmar que, en todos los dispositivos de manejo, comunicaciones e informática son básicos para la gestión de la energía; permiten levantar redes eléctricas pseudointeligentes, al igual que para otros destinos similares en nuestra sociedad tecnológica presente.

Al respecto de la segunda cuestión, los elementos de las tierras raras están presentes en muchos equipos que reducen el consumo de energía. En particular destacan en dos, la iluminación y los imanes. Las modernas y cada vez más presentes luces led utilizan menos elementos de las tierras raras y consumen menos energía; su vida es mayor y rinden un 20 % más de luz que los fosforescentes a los que están sustituyendo. La fabricación de imanes consume una mezcla de neodimio (el mayor destino de su producción mundial), praseodimio, disprosio, junto con otros elementos utilizados en rellenos, como cerio y gadolinio. Estos imanes han sustituido a los tradicionales en dispositivos electrónicos para amplificar señales de radiofrecuencia, ventiladores, cabezas de lectura de discos duros, imágenes por resonancia magnética nuclear, altavoces y auriculares, motores eléctricos, herramientas inalámbricas, servomotores, motores síncronos, motores de pasos o motores para automóviles, tanto híbridos como eléctricos. El informe de perspectivas del mercado de tierras raras de Roskill¹³⁰ hace un desglose detallado de la demanda, evaluando las tendencias tecnológicas y de la industria, y su impacto en el consumo de cada elemento por mercado de uso final. Para 2030 pronostica que los imanes de tierras raras representarán un 40 % de la demanda total, esto es, casi el doble de la actual. La investigación de aplicaciones, como se comentó (Figura 3), sigue una evolución vertiginosa. Está abordando las propiedades magnéticas de las tierras raras en la fabricación de sistemas de refrigeración, y bombas de calor sostenibles y eficientes, aprovechando el efecto magnetocalórico. Es una de las mejores soluciones para el ahorro energético, ya que permite refrigerar de forma ecológica (no emplea gases

¹²⁹ GRAEDEL, T.E. *et al.*: «On the material basis of modern society», PNAS, 2013. <https://doi.org/10.1073/pnas.1312752110> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹³⁰ ROSKILL, «Rare Earths. Outlook to 2030», 20th Edition, 2020.

dañinos para la atmósfera), silenciosa (no tienen partes móviles) y con un menor consumo energético (son tres veces más eficientes que los tradicionales). Comprobada su viabilidad con el gadolinio, ahora se ensaya con prototipos basados en elementos más baratos de las tierras raras en menesteres destinados a equipos de refrigeración industrial, sistemas de aire acondicionado en vehículos y edificios y refrigeradores en supermercados. Este es uno de los diversos ejemplos sobre las grandes posibilidades que abren los elementos de las tierras raras, posiblemente su mayor contribución: aplicaciones «verdes», para disminuir el consumo de energía.

Finalmente, las tierras raras intervienen en el almacenado y la producción de energía bajo diferentes apartados. Si se consideran las tres fuentes de energía básicas en la Tierra, la fusión nuclear solar (hidrógeno y helio), la fisión nuclear (uranio, torio y potasio) dentro de nuestro planeta y la gravedad (mareas), los elementos de las tierras raras tienen un papel insignificante: el prometio como pila nuclear, o secundario: en los reactores nucleares como veneno para reducir una alta reactividad. En ambos casos pueden ser reemplazados por otros elementos químicos. En consecuencia, son sustituibles. Si se tienen en cuenta las fuentes de energías resultado de los gradientes originados por las tres primarias en la Tierra: las intermitentes eólica y solar, la hidráulica y la geotérmica, principalmente, la labor de los elementos de las tierras raras es considerable, sobre todo en cuanto a generadores eléctricos para turbinas de viento. No obstante, es posible fabricar generadores asíncronos o síncronos sin imanes permanentes, para reducir la dependencia de tierras raras. Sin soluciones alternativas en los próximos años, el sector eólico podría llegar a consumir un 6 % de la producción anual de neodimio y más del 30 % de la de disprosio, dado que se espera que los polígonos eólicos marinos, una de las tecnologías renovables con mayor potencial de expansión, alcancen los 120 GW de capacidad. De los 12 GW actuales en la UE, la Comisión Europea estima disponer de una capacidad instalada de, al menos, 60 GW de energía eólica marina y de 1 GW de energía oceánica para 2030, con vistas a alcanzar respectivamente 300 GW y 40 GW de capacidad instalada en 2050¹³¹.

¹³¹ COMISIÓN EUROPEA, «Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro», 2020. <https://eurlex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0741>
Fecha de la consulta 25.01.2021.

En otra faceta de la energía, el almacenamiento, tienen una función interesante en baterías, aunque utilicen cantidades pequeñas en el cátodo de las de hidruro metálico de níquel. En comparación con las, de momento, caras baterías de iones de litio, su uso seguirá. Se están realizando experiencias para el almacenado de hidrógeno gas para vehículos y también en ampliar el rendimiento de las células solares¹³² mediante el iterbio, que absorbe la luz infrarroja y la envía al erbio, que lo devuelve como luz verde visible. En el campo del almacenado y la producción de energía, las tierras raras son valiosas cara a la Transición Energética. Es deseable que tengan una mayor participación en la generación de energía, e investigar para ampliar y mejorar sus aplicaciones, a ser posible aprovechando el sobrante por desbalanceado en la producción de elementos de las tierras raras.

Retos a superar

A día de hoy, destacan dos entre los desafíos pendientes de resolver. Uno es medioambiental y otro geoestratégico. Siempre han de enfocarse con una visión de conjunto. Invariablemente hemos de preocuparnos por nuestro planeta. Por una parte, hay que aprovechar eficientemente los elementos de las tierras raras en la generación de una energía renovable y una economía baja en carbono. Una política científica adecuada es clave para perseguir soluciones que permitan a cada nación alcanzar una independencia energética, adaptándose a sus riquezas naturales. En España se puede decir lo mismo, e igualmente, que no se debe permitir la pérdida de conocimiento científico y técnico por una rotura generacional en la transmisión del saber. Por otra parte, debido a que los aparatos corrientes son más baratos cada vez y su ciclo de vida menor, es necesario usar eficientemente los recursos, cambiar algunos hábitos consumidores y modelos de negocios para crear una cadena rentable de suministros con productos diseñados para ser fácilmente reciclados o reusados. Los gobiernos han de estar más cercanos a las instituciones de investigación e industria tecnológica para comprender las demandas futuras de elementos críticos y prestigiar su trabajo. En una

¹³² FAKHIM LAMRANI, A.: «Rare-earth-doped TiO₂ rutile as a promising ferromagnetic alloy for visible light absorption in solar cells: first principle insights», RSC Advances, 10, 35505, 2020. ROBERS Jr., G.: «Nanoparticle Breakthrough Could Capture Unseen Light for Solar Energy Conversion», 2018. <https://newscenter.lbl.gov/2018/04/23/nanoparticle-breakthrough-solar-energy-conversion/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

entrevista, el abogado y periodista francés Pitron¹³³ ofrece un camino: «La única solución realista que veo es la economía circular, de forma que el crecimiento económico no sea proporcional al incremento en el uso de materias primas y de energía. Eso nos permitirá continuar creciendo a la vez que preservamos el planeta». En el fondo es tratar de vivir con sobriedad.

Cuidado ambiental: evitar la contaminación

El predominio del mercado de las tierras raras por Norteamérica a través de su mina de Mountain Pass terminó a finales del pasado siglo. En 1980, una clasificación errónea de las tierras raras tuvo consecuencias catastróficas para su minería¹³⁴. La Comisión Reguladora Nuclear y la Agencia Reguladora Internacional colocaron la minería de tierras raras bajo las mismas regulaciones que la minería de torio, un elemento radiactivo que se desperdicia cuando se procesan algunos minerales de tierras raras. Ello, unido a varios derrames de desechos radiactivos en el desierto de Mojave, hizo que la industria minera de tierras raras en EE.UU colapsara y se trasladara a China. En Francia, describe Pitron una secuencia semejante¹³⁵: la industria química francesa Rhône-Poulenc era una de las dos grandes de metales raros; poseía una fábrica en La Rochelle. En la década de 1980 purificaba anualmente la mitad mundial de las tierras raras. Ante continuos rumores en la prensa de una contaminación marina radiactiva, trasladó el negocio a China, donde además le abastecían de tierras raras a una cuarta parte del precio en Europa. En China se repitió el problema de la contaminación, agravado mucho más. A pocos kilómetros de Baotou se vierten los desechos tóxicos generados en el tratamiento del mineral. Se descargan unas siete millones de toneladas al año¹³⁶ hacia la presa de relaves Weikuang, que los lugareños llamaban «el lago de las tierras raras». Fue construida en 1966 juntamente con las plantas de procesamiento

¹³³ ALDAMA, Z.: «Las energías renovables y las tecnologías digitales no son tan verdes», *El País Economía*, 2020. https://retina.elpais.com/retina/2020/02/14/innovacion/1581675324_297883.html Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹³⁴ MILLS, R.: «How the US lost the plot on rare earths», 2019. <https://www.mining.com/web/us-lost-plot-rare-earths/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹³⁵ PITRON, nota 67, pp. 90-95.

¹³⁶ AsiaNews.it, «China's dilemma: how to mine rare earths whilst protecting reserves and the environment», 2011. <http://www.asianews.it/news-en/China%E2%80%99s-dilemma:-how-to-mine-rare-earths-whilst-protecting-reserves-and-the-environment-21039.html> Fecha de la consulta 25.01.2021.

que utilizan varios baños ácidos para extraer las tierras raras¹³⁷. En 2005, Xu Guangxian expresó su preocupación en un estudio oficial¹³⁸ sobre el torio como origen de contaminación radiactiva en la zona de Baotou y el río Amarillo. El lago está a doce kilómetros al oeste de esa ciudad y a diez al norte del río Amarillo. Unos 150 millones de personas dependen del río como suministro de agua, por lo que una contaminación radiactiva es un problema muy grave. Producir una tonelada de tierras raras genera en torno a diez mil metros cúbicos de gas residual, conteniendo dióxido de azufre, ácidos fluorhídrico y sulfúrico y polvo concentrado, unos setenta y cinco metros cúbicos de agua residual ácida y alrededor de una tonelada de residuos radiactivos que se acumulan dentro de Weikuang, que cubre doce kilómetros cuadrados y contiene 150 millones de toneladas de relaves¹³⁹.

El problema de la contaminación genera escepticismo respecto a las tecnologías verdes, y suscita dudas en el sano objetivo de una transición energética y digital. Es fundamental considerar el ciclo completo extracción-aplicación de los elementos de las tierras raras. La globalización para conseguir ganancias económicas está suponiendo una dicotomía con interesada ceguera. En palabras de Pitron¹⁴⁰: «¿No existe una trágica ironía en el hecho de que la contaminación no emitida en las aglomeraciones urbanas gracias a los coches eléctricos sea simplemente desplazada hacia las zonas mineras, donde se extraen los recursos indispensables para la fabricación de estos últimos?». El reto es encontrar las formas de explotar los recursos de las tierras raras de una manera viable, económica y medioambientalmente. Se han desarrollado, al parecer con éxito, dentro de los proyectos Norteamericanos de apertura de minas en su territorio, asimismo que en Australia y la UE¹⁴¹. El proyecto EURARE abordó experiencias piloto de tecnologías adaptadas al tipo de mineral explotable en la UE, de acuerdo con la legislación europea para proteger el medio ambiente de la minería y procesos industriales, emisiones y desechos¹⁴². El medioambiente no es óbice para asegurar el

¹³⁷ EJatlas, 2020. <https://www.ejatlal.org/print/bayan-obo-world-biggest-rare-earths-mine-baogang-group-baotou-inner-mongolia-china> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹³⁸ HURST, nota 62.

¹³⁹ EJatlas, nota 137.

¹⁴⁰ PITRON, nota 67, pp. 80-81.

¹⁴¹ EURARE, nota 128.

¹⁴² KEITH-ROACH, M. *et al.*: «Environmental Legislation and Best Practice in the Emerging European Rare Earth Element Industry», en: «*Rare Earths Industry, Technological, Economic and Environmental Implications*» (Lima, B. & Filho, L., Eds.), Elsevier, pp. 279-291, 2016.

suministro de tierras raras en Europa u otros continentes. Según la experta británica Goodenough¹⁴³: «La mayor barrera para asegurar el suministro de tierras raras a Europa es la dificultad de las empresas para hacer rentables las explotaciones. Existe una gran dependencia con los precios, que están marcados por los vaivenes de los inversores en Bolsa y el equilibrio de oferta y demanda. Es oportuno disponer de un apoyo estatal, al menos inicialmente».

La ironía en toda esta situación está en que el torio puede ser un subproducto rentable dentro de la explotación de los minerales de las tierras raras que lo contengan. Por el contrario, este metal se considera la pesadilla de muchas operaciones mineras y carece de valor debido a sus pocas aplicaciones presentes. El desarrollo de los reactores nucleares para la generación de energía eléctrica ha partido del uranio, elección que permitía la producción de plutonio para armas nucleares. Cuando se escogió la vía uranio-plutonio quedó abandonada otra posibilidad, la opción del torio. Este combustible no genera desechos con grado armamentístico como subproducto¹⁴⁴. El gobierno norteamericano construyó un reactor experimental de sal fundida en el laboratorio de Oak Ridge utilizando como combustible el uranio-233, originado al bombardear torio-232 (único isótopo natural) con neutrones. Funcionó 15 000 horas desde 1965 hasta 1969¹⁴⁵. El torio es mucho menos peligroso que el uranio y una nueva generación de químicos, físicos e ingenieros nucleares estiman que la vía del torio es la llave de una nueva, limpia y segura fuente de energía nuclear¹⁴⁶. La dificultad es un mayor coste y que precisa de un combustible usual, uranio o plutonio, para iniciar su reacción en cadena. Aparte de eso, los reactores nucleares basados en el torio-232 son más eficientes y la tecnología es conocida. Destaca su sencillez. No precisa de grandes cúpulas de contención ni muchos mecanismos de seguridad. Puede ser el destino del exceso de torio encontrado en la minería de las tierras raras¹⁴⁷. Las reservas terrestres de torio son el triple de las de uranio y contienen más energía que todos los demás combustibles fósiles juntos. La monacita es la más importante fuente comercial de torio. Se encuentra en grandes depósitos principalmente en la India, Sudáfrica,

¹⁴³ Ver nota 93.

¹⁴⁴ VERONESE, nota 107, pp. 180-181.

¹⁴⁵ Una revisión en detalle del tema, con la situación actual, fortalezas y debilidades en: https://en.wikipedia.org/wiki/Thorium-based_nuclear_power Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹⁴⁶ VERONESE, nota 107, p. 178.

¹⁴⁷ VERONESE, nota 107, p. 179.

Brasil, Australia y Malasia. Contiene de promedio un 2,5 % de torio, aunque algunos depósitos llegan al 20 %. Con el desarrollo tecnológico en marcha, el torio permitiría reactores fáciles de apagar y no originarían productos de deshecho de larga vida, en medio milenio la radioactividad se habría disipado.

A pesar de ello, hay quien lo considera una costosa distracción. Según Nils Bohmer, físico nuclear y miembro de la organización ecologista noruega Bellona: «Al desarrollo tecnológico le faltan décadas. En cambio, creo que deberíamos concentrarnos en desarrollar tecnología renovable. Por ejemplo, tecnología eólica de altamar, que tiene un enorme potencial»¹⁴⁸. A día de hoy, entre los proyectos modernos de reactores de sal fundida, el de fluoruro de torio líquido se halla bajo investigación y desarrollo por una quincena de países, incluida la UE. En 2020, China es el único país que está construyendo dos reactores de ese tipo en el desierto del Gobi, para arrancarlos en 2030. Ha elegido ese tipo de reactor como esencial para su estrategia energética a medio y largo plazo¹⁴⁹ a la que ha destinado, primero 750 y luego 400 más, científicos e ingenieros¹⁵⁰.

Retorno de la minería y la industria

En 1976, el gobierno de la República Popular China inició el sendero (Tabla 4) de la independencia tecnológica, que espera culminar hacia 2025 como líder mundial de la transición energética y digital. Los elementos de las tierras raras son su principal herramienta: investigar nuevas propiedades, registrar patentes y explotar aplicaciones, participar en las explotaciones mineras de otros países. Nada nuevo bajo el sol que ilumina las ambiciones humanas en nuestro planeta. El 13 de junio de 1944, Theodore Roosevelt y Winston Churchill firmaron un acuerdo de colaboración entre ambas naciones «para la consecución de los mecanismos necesarios para controlar muchos yacimientos mundiales de mineral de uranio y torio, durante y después

¹⁴⁸ HARRABIN, R.: «Torio: ¿el combustible nuclear del futuro?», BBC (6 nov. 2013). https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/11/131031_ciencia_torio_combustible_nuclear_np Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹⁴⁹ TENNENBAUM, J.: «Reactores de sal fundida (MSR) y de onda progresiva», 2020. <https://msiainforma.org/es/espanol-reactores-de-sal-fundida-msr-y-de-onda-progresiva/> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹⁵⁰ VERONESE, nota 107, p. 182.

de la guerra»¹⁵¹. Pretendía que «en el caso de que al concluir el conflicto diera comienzo una carrera armamentística, Estados Unidos contase con suficientes materias primas para asegurarse la supremacía»¹⁵². Unos siglos antes Daniel Defoe había escrito¹⁵³ cómo tenía que ser la intervención estatal inglesa para convertir la industria textil en factor primordial del desarrollo económico. Brevemente: proteger manufacturas nacionales gravando con impuestos las importaciones al tiempo que se cargaba con tasas la exportación de lana en bruto, y desplegar una política activa de espionaje de la industria holandesa, así como captar personal cualificado de los Países Bajos. Depender por completo de los demás, y encima reivindicarlo, es lo que hasta hace poco parecía una política absolutamente suicida, ahora se ha convertido en lo más natural del mundo¹⁵⁴. La crisis de 2009-2013 en el suministro de tierras raras y el dominio del mercado por China, a través de los precios y exportaciones, llevó a una situación de pánico en los usuarios y sus gobiernos. En 2020 el dominio chino sigue aportando en torno a la mitad del suministro mundial¹⁵⁵, controlado por cuotas asignadas a sus seis empresas estatales. El impacto de la pandemia de la COVID-19 ha puesto aún más de relieve la dependencia de los consumidores de energía renovable, y de otras materias primas y productos elaborados, del suministro chino. La situación parece cambiar. La implementación de estrategias para reducir la dependencia de los suministros chinos se ha acelerado desde mediados de 2019 con la participación directa de los gobiernos de EE. UU., Rusia, UE, Australia y Japón (Tabla 5) mediante incentivos fiscales y económicos. Cada vez hay una mayor diversificación de las fuentes de suministro. Pitron en su clarificador, preocupante y provocador libro lo particulariza: Japón ha llegado a acuerdos con la India para importar tierras raras y despliega una agresiva diplomacia con Australia, Kazajistán y Vietnam; Alemania busca alianzas mineras con Mongolia; geólogos de Corea del Sur conversan con los de su vecino del Norte...¹⁵⁶. La previsión de Roskill precisa que «si bien China conserva su posición

¹⁵¹ WATSON, P.: «*Historia secreta de la bomba atómica*», Editorial Crítica, Barcelona, p. 359, 2020.

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ DEFOE, D.: «*A Plan of the English Commerce*», Vernon Art and Science (New Edition 2013), 1728.

¹⁵⁴ PITRON, nota 67, p. 106.

¹⁵⁵ En España, las importaciones de tierras raras son de 550 toneladas al año para la fabricación de vidrios y de cerámicas. Su procedencia es principalmente de China. También se importan cantidades menores de Austria, Francia e Italia. Las implicaciones para la Seguridad Nacional son muy limitadas y se asociarían a un contexto más amplio de eventual inestabilidad de los mercados globales y subida temporal de precios asociada a la denominada «guerra comercial». <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/tierras-raras> Fecha de la consulta 25.01.2021.

¹⁵⁶ PITRON, nota 67, p. 199.

dominante tanto en la oferta como en la demanda de tierras raras, el aumento de la producción minera y de tierras raras refinadas no afiliadas a China es una tendencia clave, necesaria no solo para satisfacer la creciente demanda mundial, sino también para satisfacer los requisitos cambiantes de los consumidores intermedios»¹⁵⁷.

El principal problema que se encuentran los países hogaño es doble. Por una parte, ha acontecido una pérdida de expertos y abandono de las minas, que emigraron a China, donde aumenta constantemente el número de especialistas en tierras raras. Solo hay que revisar las publicaciones científicas. Una conferencia sobre tierras raras atrae a medio millar de científicos en China mientras que en Norteamérica solo un centenar. Por otra parte, como señala Abraham en su interesante libro¹⁵⁸ «la edad media de la mano de obra minera roza los cincuenta (...) en Canadá unos sesenta mil trabajadores se retiran en 2020 y el sector puede necesitar cien mil para atender la demanda».

Europa y América precisan de especialistas, científicos, tecnólogos y empresarios para explotar los recursos propios de elementos y materiales críticos, a la vez que patentar aplicaciones y fabricar dispositivos de alta tecnología. El cuello de botella no es económico o geológico sino humano, y para entrenar a buenos ingenieros y metalúrgicos hacen falta años. Abraham reconoce con pesar que muy pocas personas estudian las tierras raras, solo una universidad norteamericana ofrecía esa especialidad en 2015 y que los 25 000 empleados en esa industria en 1970 se redujeron a 1500 en 2010¹⁵⁹. Es de esperar que esta grave decadencia mengüe con el reciente impulso hacia la minería en suelo occidental, con todo la experiencia enseña que hacen falta sobre quince años para hacer plenamente operativa una mina de tierras raras.

Finalmente, está el papel clave de la industria y el comercio, donde las compañías multinacionales tienen también su rol. Pueden actuar atendiendo a intereses propios, los cuales no tienen por qué ser necesariamente coincidentes con los nacionales. Durante la crisis con China, las compañías japonesas actuaron según el mejor interés comercial para la compañía, no necesariamente concurrente con el de Japón¹⁶⁰. A nivel mundial hubo un continuo éxodo de compañías extranjeras hacia China, que ofrecía un acceso

¹⁵⁷ ROSKILL, nota 130.

¹⁵⁸ ABRAHAM, nota 31, p. 85.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 195.

¹⁶⁰ Ibidem, p. 205.

a bajo coste e ilimitado de los recursos. Allí, su secreta tecnología estaba en riesgo y sus especialistas desaparecieron del suelo patrio. En este complejo círculo de intereses adviene la globalización. En lo que atañe a las grandes empresas internacionales con intereses en China se crea una dualidad, un conflicto de intereses que se ve reflejado en las decisiones políticas, bien en la propia defensa nacional o en la de las compañías con base en su país. Ello puede ser una sustancial causa de la situación reinante en la sociedad norteamericana. Lo que acaece con las tierras raras solo son un síntoma más de esa dualidad y ahora sufre la debilidad de la cadena global de suministros. Pitron, en su libro recoge el escándalo, con varias decenas de condenados, bautizado como Chinagate¹⁶¹: el apoyo económico chino a la reelección de Clinton en las presidenciales de 1996. Anteriormente, obligada por Clinton, la administración norteamericana había compartido con China secretos industriales de su tecnología de misiles. Tanto para esos metales como para la transición energética, parece que la respuesta a la crisis de 2009-2013 camina hacia una defensa de lo propio, alejada de una globalización estricta. En otro sentido, durante la sesión inaugural (25/1/2021) del Foro de Davos, el presidente chino ha dicho: «Ahora [en China] desempeñaremos un papel más activo para fomentar una globalización económica mundial que sea más abierta, inclusiva, equilibrada y beneficiosa para todos»¹⁶². Tras las interrupciones de la producción industrial relacionadas con la COVID-19, la previsión a corto plazo para las tierras raras, según recoge Roskill¹⁶³, es una fuerte recuperación de la demanda en 2021. Aumentaría un 10 % interanual respaldado por una Agenda Verde objetivo de muchos gobiernos nacionales y organismos internacionales, que buscan reducir las emisiones de carbono. A medio plazo no conviene olvidar que el crecimiento chino, que es superior al de sus competidores, resulta un formidable consumidor de energía. China está impulsando ampliamente la producción de energía propia, junto con una intensa búsqueda de recursos mineros fuera de su país, incluidas las tierras raras, previendo que la producción propia no sea suficiente para el consumo interno. El problema lo señala Kalantzakos¹⁶⁴:

¹⁶¹ PITRON, nota 67, pp. 175-176.

¹⁶² DE LA CAL, L.: Xi Jinping inaugura Davos pidiendo multilateralismo: «El mundo no volverá a ser lo que fue en el pasado», 2021. Es un sugestivo artículo en la sección de Macroeconomía del periódico *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2021/01/25/600edf7d21efa091338b45a0.html> Fecha de la consulta 27.01.2021

¹⁶³ ROSKILL, nota 130.

¹⁶⁴ KALANTZAKOS, S.: «*China and the Geopolitics of Rare Earths*». Oxford University Press, Nueva York, p. 167, 2018.

«Aunque los gobiernos democráticos al responder a la gestión de China de la crisis de tierras raras lograron un cierto nivel de cooperación (principalmente científica y diplomática), no formularon ni promulgaron un plan estratégico central que proporcionara una alternativa viable a la posición dominante de China en la industria».

Releyendo en la historia la política proteccionista, consecuente con Disraeli, del primer ministro inglés Robert Walpole y del nuevo orden mundial de Roosevelt, da la impresión, con las tierras raras por testigo, de que, tras el Imperio norteamericano, que siguió al Imperio británico, se vislumbra en el horizonte la posibilidad un nuevo Imperio, el chino.

*Ricardo Prego Reboredo**

34/2022

18 de mayo de 2022

Blanca Palacián de Inza

**El hambre provocada
deliberadamente como arma de
guerra**

El hambre provocada deliberadamente como arma de guerra

Resumen:

En este documento de trabajo se definirá el hambre, provocada por el hombre, como crimen de guerra y los propósitos a los que sirve, se utilizará el ejemplo de la actual invasión de Ucrania para ver cómo, este terrible fenómeno, lejos de estar paliándose, extiende sus efectos a lugares y tiempos lejanos.

Palabras clave:

Hambre, hambruna, inanición, arma de guerra, Ucrania.

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

Starvation as a weapon of war

Abstract:

In this working document, man-made famine will be defined as a war crime, the purposes it serves will be explained, and the example of the current invasion of Ukraine will be used to see how this terrible phenomenon, far from being diminished, extends its effects to distant places and times.

Keywords:

Hunger, starvation, weapon of war, Ukraine.

Introducción y conceptualización

Quizá, la causa de la existencia del hambre está más asociada en el imaginario colectivo a desastres relacionados con el cambio climático, no obstante, solamente de las actuales hambrunas, es en el Cuerno de África donde el cambio climático ha jugado un papel muy destacado. Así, a fecha de abril de 2022 se estimaba que hasta 20 millones de personas pueden pasar hambre en el Cuerno de África por la actual sequía, según el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

En el resto de lugares, son las acciones políticas, en algunos casos junto al cambio climático y en otros no, las que tienen el papel predominante en las hambrunas. Sin duda el cambio climático provocará fluctuaciones en la producción alimentaria y afectará de manera especial a los más pobres. Pero la pieza fundamental que conduce a las hambrunas es política¹.

En líneas generales podemos afirmar, de acuerdo con Alex de Waal², que el riesgo de morir de hambre ha decrecido en los últimos 30 años gracias a los esfuerzos humanitarios, pero también por el descenso de actitudes políticas que consideran al ser humano como prescindible.

Por ello, y para contextualizar bien de qué estamos hablando, cuando mencionamos el hambre como arma de guerra, conviene definir los términos que vamos a utilizar en este documento.

Hambruna y hambruna de masas

- Hambruna: el hambre es tanto un resultado como un proceso. Como resultado, el hambre significa la privación de alimentos hasta la muerte. Como proceso estamos refiriéndonos a la hambruna provocada que se explica en el siguiente punto.

- Hambruna de masas o hambre a gran escala provocada deliberadamente por el hombre: en este caso no nos estamos refiriendo a las hambrunas causadas por desastres o fenómenos naturales como las sequías o terremotos. La hambruna provocada objeto del interés de este documento, es un proceso generalmente largo,

¹ DE WAAL, Alex. «Mass Starvation: The History and Future of Famine», *Polity*. 2018, pp. X, XI.

² *Ibidem*.

barato y silencioso. En él, líderes con el poder y los medios necesarios, impiden la capacidad de las personas, que han señalado como su objetivo, de obtener los medios necesarios para sobrevivir, y de manera especial, la comida³. Este crimen sirve a intereses políticos, de guerra y económicos.

Los medios para provocar este proceso van desde la negación de la entrada de actores humanitarios en un área determinada, el cierre de carreteras, puertos u otros medios de transporte para evitar la distribución de alimentos, a la destrucción de cosechas y de pozos u otros sistemas de acceso al agua, y un largo etcétera.

Se trata de un crimen contemplado como arma de guerra en el derecho internacional⁴: «Usar intencionalmente el hambre de civiles como método de guerra privándolos de objetos indispensables para su supervivencia, incluso impidiendo deliberadamente los suministros de socorro según lo dispuesto en los Convenios de Ginebra». No obstante, el juicio de estas acciones resulta harto complicado por lo difícil que resulta demostrar la intencionalidad, pero también porque su definición es muchas veces una cuestión política. Como ejemplo sirva, que el embajador norteamericano en las Naciones Unidas, Nikki Haley, condenó muchas veces al gobierno de Siria por la utilización del hambre como método de guerra pero, sin embargo, no hizo esta acusación con el innegable caso yemení⁵.

Inanición

Debemos incluir la inanición masiva forzada en la definición de hambruna. La palabra inanición no implica que todas las muertes se deban directamente al hambre, pues las mayores asesinadas son las enfermedades derivadas de ella.

La hambruna y sequía de Darfur de los años 80, no solamente mató de hambre a gran parte de la población, sino que también lo hicieron los daños colaterales en la economía y en el tejido social; y de manera especial los movimientos de población, y su hacinamiento y reclusión en campos de desplazados⁶.

³ CONLEY, Bridget y DE WAAL, Alex. «The Purposes of Starvation: Historical and Contemporary Uses», *Journal of International Criminal Justice*, Volume 17, Issue 4. September 2019, pages 699–722. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jicj/mqz054>

⁴ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Artículo 8(2)(b)(xxv). 1998.

⁵ DE WAAL, Alex. *Op. cit.*, p. X.

⁶ *Ibidem*, p. 9.

Matar de hambre: «to starve»

El verbo matar de hambre (*to starve*, en inglés) debe entenderse en primer lugar como un verbo transitivo para resaltar que algunos poderosos matan de hambre a otros con menos poder, dejándoles fallecer de hambre, enfermedad o agotamiento. La inanición masiva incluye un alto abanico de causas que van desde la imprudencia hasta la voluntad de matar o el genocidio⁷. Se trata de una violencia silenciosa⁸ y muy eficaz para los fines perseguidos que veremos más adelante.

Periodos históricos de hambrunas

Ya hemos resaltado que el hecho de provocar el hambre no es un fenómeno novedoso. Así, en la historia de las grandes hambrunas y calamidades podemos distinguir cuatro grandes periodos⁹:

1. El colonialismo.
2. La guerra total y los totalitarismos.
3. El comunismo asiático.
4. Las guerras civiles en África que han provocado hambrunas de menor entidad.

Uno de los mayores investigadores del hambre, Alex De Waal (citado a lo largo de todo este artículo por su relevancia), defiende que las poblaciones se están haciendo menos vulnerables a las hambrunas, pero que la convergencia de varios factores que pueden ser económicos, climáticos o políticos, crean nuevos riesgos. También sostiene que las mayores amenazas de nuevas hambrunas son las guerras sin final, la lucha en la que la vida humana no tiene valor y los actores contrahumanitarios. Estos factores pueden provocar que la tendencia de las últimas décadas de descenso de las hambrunas dé un giro de 180 grados¹⁰.

⁷ *Ibidem*, p. 6.

⁸ El término «violencia silenciosa» fue utilizado por primera vez por Michael J. Watts en su libro *Silent violence: Food, Famine & Peasantry in Northern Nigeria* publicado por la Universidad de California en 1983.

⁹ DE WAAL, Alex. *Op. cit.*, p. 12.

¹⁰ *Ibidem*, p. 13.

Arma de guerra

Al igual que otros crímenes de guerra, como la violencia sexual utilizada como arma de guerra¹¹, la hambruna masiva provocada se ha considerado tradicionalmente como un fenómeno natural o un daño colateral inevitable de los conflictos. De este modo, el número de víctimas y estas mismas han quedado relegadas al olvido y los causantes de este crimen, impunes. Ambas armas de guerra comparten algunos rasgos similares como su bajo coste, su acción de destrucción silenciosa y el hecho de que no sean fenómenos nuevos; sin embargo no se está consiguiendo acabar con ellos. También comparten otras características como que solamente sean consideradas armas de guerra si existe una voluntad táctica para su uso en el conflicto, que las secuelas afecten a varias generaciones y que, como ya se ha mencionado, sean crímenes que suelen quedar impunes. Asimismo, comparten objetivos comunes, que veremos más adelante con mayor detenimiento, como el desplazamiento de poblaciones, su exterminio, etc. Y es más, suelen ser fenómenos que coexisten. Así, para entender cómo el fomento voluntario del hambre puede constituir un arma de guerra no se puede contemplar únicamente por la reducción o desaparición de los alimentos, hay que ampliar el enfoque a otras acciones que casi nunca quedan excluidas de la ecuación: violencia directa, violencia sexual, desplazamientos de población, destrucción de los modos de vida y de las infraestructuras¹².

En esta línea, estas y otras acciones, como la degradación ecológica y del sistema de salud, deben también valorarse como potenciales factores constituyentes de los crímenes de hambre provocada. Por otro lado, un grave impedimento al alivio de estas calamitosas situaciones es el hecho de que la acción humanitaria está subordinada a las negociaciones políticas¹³.

Como ya hemos apuntado, no es una táctica nueva. Existen muchos ejemplos históricos como el sitio de Leningrado, la aplicación de sanciones antes y durante la guerra del Golfo a comienzos de los años 90, las restricciones de alimentos en la

¹¹ Para más información sobre este crimen consultar: PALACIÁN DE INZA, Blanca. *La violencia sexual como arma de guerra*. Documento de Análisis 07/2013 del IEEE. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA07-2013_ViolenciaSexualArmaGuerra_BPI.pdf

¹² CONLEY, Bridget y DE WAAL, Alex. *Op. cit.*,

¹³ DE WAAL, Alex. *Op. cit.*, p. IX.

guerra de Bosnia, Biafra, Siria¹⁴, Yemen¹⁵, Sudán del Sur¹⁶, o su uso por los grupos terroristas¹⁷. Refiriéndose al caso de Sudán del Sur, Dannenbaum introduce un concepto muy interesante: *weaponization of starvation*¹⁸ (que en español podría traducirse, como uso armamentista del hambre, o lo que estamos llamando uso del hambre como arma).

Propósitos de este crimen

Si lo resumimos en una palabra en aras de simplificar, el propósito parece claro: el exterminio. Pero de nuevo hemos de tener una visión más amplia pues, de entre los variados propósitos que puede tener la comisión de este crimen podemos destacar este y otros más:

Exterminio o genocidio

Para poder hablar de genocidio¹⁹ el resultado no tiene por qué ser la muerte por hambruna, sino que el o los perpetradores tengan intención de dañar a una determinada parte de la población por motivos raciales, políticos, religiosos o de género. Demostrar esta intencionalidad e incluso llevar a cabo el grado de letalidad para poder hablar de exterminio o genocidio no es común. No obstante podemos reseñar claros ejemplos como:

El Holocausto. Cuando los nazis llegaron al poder en 1933, comenzaron a despojar a los judíos de todas sus propiedades, libertades y derechos recogidos por la ley. A finales de 1941, habían matado a 500.000 personas, y en 1945 habían asesinado a unos dos millones de los que 1,3 millones eran judíos²⁰.

¹⁴ DELATTRE, Maéllys. «L'utilisation de la famine comme arme de guerre dans les conflits armés non internationaux: les revers de l'assistance humanitaire dans le conflit syrien». Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2017. Prom.: Van Steenberghe, Raphael. Disponible: <http://hdl.handle.net/2078.1/thesis:12774>

¹⁵ ACTION CONTRE LA FAIM. «La faim utilisée comme méthode de guerre au Yémen, selon les experts», 4/9/2019. Disponible en: [La faim utilisée comme méthode de guerre au Yémen, selon les experts \(actioncontrelafaim.org\)](http://actioncontrelafaim.org)

¹⁶ INFO CHRÉTIENNE. «La famine comme "méthode de guerre" au Soudan du Sud: "Ces violations peuvent constituer des crimes contre l'humanité"», 8/10/2020. Disponible en: [La famine comme "méthode de guerre" au Soudan du Sud : "Ces violations peuvent constituer des crimes contre l'humanité" \(infochretienne.com\)](http://infochretienne.com)

¹⁷ NACIONES UNIDAS. «Los grupos terroristas utilizan el hambre como arma, pero podemos evitarlo». 23/3/2018. Disponible en: [Los grupos terroristas utilizan el hambre como arma, pero podemos evitarlo | Noticias ONU \(un.org\)](http://www.un.org)

¹⁸ DANNENBAUM, Tom. «A Landmark Report on Starvation as a Method of Warfare», *Just Security*, 13/11/2020. Disponible en: <https://www.justsecurity.org/73350/a-landmark-report-on-starvation-as-a-method-of-warfare/>

¹⁹ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Artículo 6. 1998.

²⁰ «Liberación de Auschwitz: cómo este campo de concentración se convirtió en el centro del Holocausto nazi», *BBC*, 27/1/2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51216979>

El caso de los Herero y Nama en 1904 en la actual Namibia. En este genocidio de los Herero y Nama, los perpetradores utilizaron la proximidad a un desierto. El exterminio de los Herero y Nama es un caso paradigmático de genocidio colonial por inanición. Se ordenó que se condujera a los Herero a los límites del desierto de Kalahari y sellaron el acceso al agua. Se calcula que murieron 65.000 Herero y 10.000 Nama²¹.

El genocidio armenio en 1915 y 1916. Se trata de la masacre de armenios en el Imperio otomano durante la I Guerra Mundial, considerada oficialmente como un genocidio por Armenia y otros países pero que Turquía, aun reconociendo el sufrimiento de las víctimas, califica como «los eventos de 1915» y los justifica por la lógica histórica del momento. Lo cierto es que cien años más tarde el resentimiento sigue presidiendo las relaciones entre los dos países, con importantes consecuencias para la seguridad del Cáucaso Sur²². Antes de este genocidio la población armenia ascendía a dos millones de personas, pero ya en 1922, había menos de cuatrocientos mil, el resto, alrededor de un millón y medio, murieron en este genocidio²³.

La gran hambruna de 1932 -1934, llamada Holodomor²⁴, en Ucrania. La colectivización forzosa impuesta por Iósif Stalin condenó a una cruel muerte por inanición a unos siete millones de personas en toda la Unión Soviética, particularmente en Ucrania. El aparato del Estado requisó cosechas y alimentos y cercó poblaciones enteras para que nadie pudiera salir, sentenciando a sus habitantes a una muerte segura²⁵. Se trata de un claro ejemplo de que los perpetradores, con la intención de destruir un grupo a través del hambre, requieren de una capacidad organizativa bien desarrollada. Esta suele ser un aparato de seguridad avanzado, como los que se encuentran en los regímenes autoritarios en el apogeo de su poder. En el caso concreto de Ucrania, que de nuevo en la actualidad sufre el horror, Stalin pudo poner en marcha imposibles condiciones de vida imponiendo políticas que impedían el movimiento de población, ordenaban la incautación de los alimentos y los suministros agrícolas, incluían pueblos enteros en listas negras y restringían el comercio.

²¹ WHITAKER, Benjamin. *Sobre la cuestión de la prevención y la sanción del delito de genocidio*. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 1985, revisado en 1986. Documento de las Naciones Unidas E / CN.4 / Sub.2 / 1985/6.

²² RUIZ GONZÁLEZ, Francisco J. *Primer centenario de la masacre armenia y sus consecuencias para la seguridad del Cáucaso Sur*. Documento de Opinión IEEE 41, 2015, p. 1. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO41-2015_Centenario_Masacre_Armenia_FJRG.pdf

²³ SADURNÍ, J. M. «El genocidio armenio». *National Geographic*, 22/4/2021.

²⁴ En ucraniano Holodomor significa «muerte por inanición».

²⁵ SADURNÍ, J. M. «Holodomor, la gran hambruna ucraniana». *National Geographic*. Actualizado el 18 de enero de 2021. Disponible en: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/holodomor-gran-hambruna-ucrania_15338



Monumento a las víctimas del Holodomor en Kiev, Ucrania.

El *Plan Hambre* de la Alemania nazi (HungerPlan) de 1941 a 1945 contra los prisioneros soviéticos de guerra y la eliminación de «los inútiles comedores» ucranianos. De este caso llama la atención la escalofriante transparencia de intenciones ya solo en el nombre del plan a implementar o en la denominación del pueblo ucraniano. Se trató de un plan económico genocida ideado para aplicarse en la Unión Soviética de modo que su producción se destinara para alimentar a Alemania a costa de la población soviética y de los prisioneros de guerra²⁶.

Ganar control sobre una población

Cuando la vinculación social de una población es débil y es fácil que unos se enfrenten a otros, estas diferencias se verán agravadas en tiempo de hambruna y, de manera especial, si esta es provocada por una parte de la población.

A este respecto como apunta Santé Abal:

²⁶ RUNGE, Carlisle Ford y GRAHAM, Linnea. «Hunger as a weapon of war: Hitler's Hunger Plan, Native American resettlement and starvation in Yemen», *Food policy*, v. 92. 2020, pp. 101835. doi: 10.1016/j.foodpol.2020.101835.

«La sabia combinación de un discurso político reivindicador con el discurso social de la diferencia estimula el conflicto de manera inevitable, pero la concurrencia de otros agentes y circunstancias [como la hambruna provocada], puede hacer que dicha estimulación sea mucho más rápida y profunda de lo que esperan los que lo estimulan.

En ocasiones, la misma presencia de un discurso social de la diferencia constituye una evidencia sobre la presencia de una reivindicación tradicional por parte de un grupo, que también puede recogerse en un discurso político que careciera inicialmente de la misma²⁷».

Los grupos terroristas han hecho y hacen uso de esta arma. Solamente mencionar un reciente ejemplo en Burkina Faso donde el hambre se extiende peligrosamente debido al aumento de la violencia yihadista²⁸. El hambre se está disparando en este país asolado por el conflicto como consecuencia del aumento de la violencia terrorista, que ha matado a miles de personas y ha desplazado a millones, impidiendo a la gente cultivar. Unos 3,5 millones de personas sufren inseguridad alimentaria, y se prevé que casi 630.000 estén al borde de la inanición, según el último informe sobre seguridad alimentaria elaborado por el gobierno y las agencias de la ONU. Esto supone un aumento del 82 % respecto al año pasado de las personas que se enfrentan a la emergencia del hambre.

Estos grupos también usan el hambre con el objetivo de ganar adeptos. Así, por ejemplo, Al Shabaab, actualmente y no por primera vez, está buscando reforzar su apoyo en las regiones afectadas por la sequía en Somalia con la entrega de ayuda para subsistir²⁹. Según uno de los portavoces de este grupo, el jeque Ali Dhere, ha constituido un comité especial formado por siete de sus principales figuras, que ya se ha desplazado a varias de las regiones de Somalia más afectadas por la sequía para hacer entrega de alimentos a la población.

²⁷ SANTÉ ABAL, José M.^a *¿Cultura de la paz?* Documento de Análisis del IEEE 10/26, p. 5. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA10-2016_Cultura_de_la_Paz_JMSA.pdf

²⁸ MEDNICK, Sam. «Hunger grips Burkina Faso due to increasing jihadi violence», *AP News*. 26/4/2022. Disponible en: <https://apnews.com/article/russia-ukraine-islamic-state-group-ouagadougou-burkina-faso-business-b40b1270fbd8f90afa6c9aaada4fde82>

²⁹ EUROPA PRESS. «Al Shabaab busca reforzar su apoyo en las regiones afectadas por la sequía en Somalia con la entrega de ayuda», 26/4/2022. Disponible en: <https://www.msn.com/es-es/noticias/internacional/al-shabaab-busca-reforzar-su-apoyo-en-las-regiones-afectadas-por-la-sequ-c3-ada-en-somalia-con-la-entrega-de-ayuda/ar-AAWCizH?ocid=uxbndlbing>

Obtener el control total sobre un territorio

La hambruna etíope de 1983-1985 es otro caso que combina múltiples tipos de crímenes relacionados con la provocación voluntaria del hambre. La propia hambruna se superpuso con acciones en áreas de contrainsurgencia en la provincia norteña de Tigray y la vecina Wollo del norte. Las principales tácticas de contrainsurgencia incluyeron la quema de cultivos y tiendas de alimentos, el bombardeo aéreo de mercados, la restricción del comercio local y la migración.

Además, se llevaron a cabo tres oleadas de reasentamientos forzados, la primera (1984-1985) tuvo lugar en el punto álgido de la hambruna. Al menos 80.000 personas murieron como resultado directo de las políticas del gobierno, debido a enfermedades, falta de alimentos, vivienda y agua; y la ausencia de herramientas y semillas necesarias para sembrar los campos³⁰.

«A menudo las partes en conflicto utilizan los cultivos como táctica militar aplicando una política de “tierra quemada” o practicando con asiduidad el robo de ganado. Uno de los primeros objetivos militares en una guerra son las vías de comunicación, interrumpiendo así el abastecimiento de poblaciones enteras. Los campesinos tampoco pueden sacar sus productos a la venta en entornos amenazados por la violencia»³¹.

Actualmente, las pocas voces internacionales que tienen información sobre este país cerrado y en guerra civil, afirman que el gobierno etíope está usando esta estrategia, e incluso se habla de genocidio, contra la población tigrina. El bloqueo al que está sometida la región ha provocado un incremento de la desnutrición que empieza a cobrarse vidas entre la población más vulnerable, principalmente de los menores de cinco años. Además, hace ya más de un año que los niños del Tigray no asisten a la escuela porque la infraestructura educativa ha quedado prácticamente inutilizable. Las cosechas se han perdido en la mayor parte de las comunidades rurales y los precios no cesan de subir. Los tigrinos se enfrentan, también, a una gravísima crisis de suministros provocada por

³⁰ YOUNG, J. «Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front, 1975-1991», *Cambridge University Press*. 1997, p. 146.

³¹ HAFIDI, Meryem. «El Gobierno de Etiopía utiliza el hambre como arma de guerra: La ONU advierte sobre el deterioro de la situación humanitaria en Etiopía», *Atalayar*. 24/1/2021.

el cierre de las fronteras y de los bancos, y a una crisis sanitaria de grandes proporciones³².

Otros propósitos

Otros objetivos posibles de la provocación de la hambruna se pueden encontrar sin dificultad en los ejemplos recogidos con anterioridad: la expulsión de un grupo de población, el intento de sumar militantes a las filas dominantes mediante una política de *si no te unes a nosotros te mataremos* (*If you don't join us, we will kill you*); el castigo (*put them on a diet*); u obtener el control sobre recursos materiales o la explotación de personas. Sobre este último propósito es interesante mencionar el término acuñado por Aleksandr Solzhenitsyn³³: 'Human Raw Material' o traducido al español, «materia prima humana». También el aprovisionamiento de los beligerantes de un bando (*Soldiers Eat, Peasants Provide*³⁴, o en español: los soldados comen, los campesinos proveen). Antes de la industrialización, pero no solamente en aquellos tiempos, era típico que los ejércitos vivieran de las comunidades locales lo que, en multitud de ocasiones, ocasionaba terribles hambrunas.

El mejor ejemplo postindustrial lo encontramos en Darfur en 2003-2005. En este caso, el gobierno sudanés concedió autorización a las milicias para atacar a los aldeanos con violencia, robo sistemático y destrucción de pozos de agua y reservas agrícolas, lo que dejó a la población civil con pocas opciones salvo la de huir. Las muertes habrían sido mucho más numerosas si no hubiera habido una gran operación de ayuda humanitaria. Para el gobierno, esta forma de contrainsurgencia ofrecía varias ventajas: las milicias podían «pagarse a sí mismas» mediante la expropiación y el gobierno podía argumentar que no tenía control directo sobre las acciones de estas³⁵.

³² MORA TEBAS, Juan Alberto. *Conflicto en Tigray (Etiopía): ¿Posible «efecto dominó»?* Documento de Análisis del IEEE 25, abril de 2022. Disponible en: [Conflicto en Tigray \(Etiopía\): ¿Posible «efecto dominó»? \(ieeee.es\)](https://ieeee.es)

³³ Citado en GOLFO, Alexopoulos. «Destructive-Labor Camps: Rethinking Solzhenitsyn's Play on Words». *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 16. 2005, p. 510.

³⁴ CRUMMEY, Donald (ed.). «Banditry, Rebellion and Social Protest in Africa», *James Currey Publishers*. 1986, p. 142.

³⁵ DE WAAL, Alex. «Counter-Insurgency on the Cheap», 26, *London Review of Books*. 2004, pp. 25-27.

Ucrania 2022

Mención especial y con título propio merece la actual guerra que se vive en Ucrania debido a la invasión rusa. En este caso, también el hambre es uno de los principales protagonistas³⁶.

Si bien, no se tienen evidencias de muertes masivas debidas al hambre, existen voces que claman que las fuerzas rusas son culpables del crimen de guerra del hambre. Es difícil, en estos momentos, no dudar de la supuesta intención del gobierno ruso de exterminar a la población ucraniana a través de este crimen.

De estas voces podemos destacar la de De Waall que apunta cómo cada elemento del crimen está involucrado en Ucrania hoy³⁷. Se señala que las tropas rusas han arrasado las tierras de cultivo, destruyendo equipos agrícolas y plantando minas terrestres en el suelo donde deberían crecer los cultivos. Las rutas de suministro tradicionales de Ucrania han sido destruidas y sus puertos ahora están bajo control ruso. Los equipos de ayuda humanitaria no han logrado pasar a muchos lugares. Como hemos explicado, si no existe intencionalidad clara de exterminio podríamos considerar estas acciones como parte de las tácticas de guerra, sin encontrar los rasgos que definen el hambre como arma de guerra.

Otra voz que comparte esta opinión sobre el uso del hambre como crimen de guerra proviene de la Unión Europea. Nos referimos a las declaraciones del 23 de marzo de 2022 del comisario de agricultura de la Unión Europea, Janusz Wojciechowski: «La única interpretación es que [los rusos] quieren crear hambre y utilizar este método como método de agresión... Es un método similar al que se utilizó en la década de 1930 por el régimen soviético contra el pueblo ucraniano³⁸».

Pero los ejemplos que encontramos podrían considerarse acciones de guerra sin intencionalidad de exterminar a una población de hambre. Así, a finales del mes de abril (fecha de escritura de este documento), Rusia bombardeó un puente ferroviario situado al sur de Odesa. Esto imposibilita el uso del tren para conducir grano y productos

³⁶ DE WAAL, Alex y MURDOCH, Catriona. «Russia could be guilty of starvation crimes in Ukraine. We must act», *The Guardian*. 29/3/2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/29/russia-could-be-guilty-of-starvation-crimes-in-ukraine-we-must-act>

³⁷ DE WAAL, Alex y MURDOCH, Catriona. *Op. cit.*

³⁸ Citado en WAX, Eddy. «The starvation of a nation: Putin uses hunger as a weapon in Ukraine: The specter of the Holodomor famine of the 1930s is haunting Russia's war», *Político*. 1/4/2022. Disponible en: [The starvation of a nation: Putin uses hunger as a weapon in Ukraine – POLITICO](#)

metalúrgicos a los puertos fluviales del Danubio, como al de Izmail o al de Constanza, este último ya en Rumanía³⁹.

No obstante, de tener lugar este crimen, que será una cuestión que deberá determinar los agentes del derecho internacional, sería una catástrofe mundial, hecho que hace este caso de especial relevancia. Pero aún sin tener lugar el crimen, debido a la globalización y a otros fenómenos como la especulación en los precios, el impacto en cualquier acción sobre las cosechas es mucho mayor de lo que pueda imaginarse en un primer momento.

Partiendo de la base de que no está probado el crimen de guerra, la sola guerra da una singularidad especial a este caso. Esto es debido a la importancia de las exportaciones ucranianas, el impacto que esta destrucción de los medios de alimentación afecta y lo hará más en los próximos meses o años a los mercados europeos y al resto del mundo, muy especialmente a los de África y Oriente Medio. Ya no se trata solamente de las acciones de guerra y su impacto en la alimentación directa de los ucranianos sino que, además, abril es el mes en el que los agricultores de este país comienzan la siembra de maíz y girasol. Esta temporada, que se recolectaría en verano, no será productiva pues no hay semillas, combustible, fertilizantes, ni mano de obra, pues los trabajadores han sido obligados a unirse al ejército⁴⁰.

La propia guerra tiene también efectos sobre la alimentación en Rusia y sus exportaciones. Tanto Rusia como Ucrania son relevantes exportadores de alimentos como trigo, soja y cebada a países africanos. Rusia produce alrededor del 10 % del trigo mundial, mientras que Ucrania representa el 4 %. Para entender la magnitud tengamos en cuenta que la suma de ambos es casi la misma que la de la producción total de trigo de la Unión Europea.

En 2020, el valor combinado de este comercio se estimó en 6.900 millones de dólares. La interrupción de este suministro debido a los combates hará subir los precios de los productos básicos y exacerbará, sin duda, la inseguridad alimentaria en toda África⁴¹.

En el citado 2020, los países africanos importaron productos agrícolas de Rusia por un valor de 4.000 millones de dólares americanos. Aproximadamente el 90 % de esta

³⁹ FLORES, Félix. «Rusia bombardea la línea férrea que sirve a las exportaciones de Ucrania», *La Vanguardia*, 28/4/2022. Disponible en: [Rusia bombardea la línea férrea que sirve a las exportaciones de Ucrania \(lavanguardia.com\)](https://www.lavanguardia.com)

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ DIZOLELE, Mvemba Phezo. *How the War in Ukraine May Impact Africa*. CSIS. 1/3/2022. Disponible en: [How the War in Ukraine May Impact Africa | Center for Strategic and International Studies \(csis.org\)](https://www.csis.org)

cantidad fue trigo y el 6 % fue aceite de girasol. Los principales países compradores fueron Egipto, que representó casi la mitad de las importaciones, seguido de Sudán, Nigeria, Tanzania, Argelia, Kenia y Sudáfrica.

De la misma manera, Ucrania exportó productos agrícolas por valor de 2.900 millones de dólares estadounidenses al continente africano en ese mismo año. Aproximadamente el 48 % de esto fue trigo, el 31 % maíz y el resto incluía aceite de girasol, cebada y soja. Pero el impacto de la guerra se sentirá, como ya hemos dicho, en otras regiones, como Medio Oriente y Asia, que también importan un volumen sustancial de granos y semillas oleaginosas de Ucrania y Rusia⁴². Túnez, Libia, Egipto, Líbano, Sudán, Mauritania y Senegal dependen de las exportaciones de Ucrania y también de Rusia. Turquía importa casi el 70 % del trigo de Rusia.

La FAO lleva semanas advirtiendo del riesgo de graves tensiones sociales en el Magreb y Oriente Medio por la carestía del trigo en los próximos meses. «Los efectos a medio plazo de la crisis de Ucrania son solo una razón adicional para una preocupación muy seria», dice Petroc Wilton, portavoz del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas⁴³.

Ucrania es un gran productor de cereal y el gobierno de Zelenski ha anunciado que habrá siembra y que se intentará salvar la cosecha en las regiones menos afectadas por la guerra. Yendo muy bien las cosas, eso supondría salvar entre el 70 % y el 80 % de la producción, pero el problema del transporte imposibilitará cambiar lo que parece que será el curso de los acontecimientos. A los citados bombardeos que imposibilitan el uso de puertos fluviales del Danubio, hemos de añadir que los barcos y los puertos ucranianos en el mar Negro están bloqueados por Rusia⁴⁴.

Conclusiones

El hambre, o más bien su provocación voluntaria, puede ser una táctica más de guerra y como tal está definida en el derecho internacional. Coexiste con otros crímenes y armas

⁴² The Conversation. «How Russia-Ukraine conflict could influence Africa's food supplies», 24/2/2022. Disponible en: [How Russia-Ukraine conflict could influence Africa's food supplies \(theconversation.com\)](https://theconversation.com/how-russia-ukraine-conflict-could-influence-africa-s-food-supplies)

⁴³ Citado en DAVIES, Lizzy. «How war in Ukraine is affecting food supply in Africa and the Middle East», *The Guardian*. 2/4/2022. Disponible en: [How war in Ukraine is affecting food supply in Africa and the Middle East | Global development | The Guardian](https://www.theguardian.com/global-development/2022/feb/02/how-war-in-ukraine-is-affecting-food-supply-in-africa-and-the-middle-east)

⁴⁴ JULIANA, Enric. «Cereales», *La Vanguardia*. 27/4/2022. Disponible en: [Cereales, por Enric Juliana \(lavanguardia.com\)](https://lavanguardia.com)

de guerra y puede obedecer a varios propósitos que pueden ser la expulsión de una población de un territorio; su exterminio; el control de un territorio, de su población o de sus recursos; o un castigo.

Encontramos ejemplos del pasado, pues no es una táctica nueva, pero también del presente con las circunstancias e implicaciones diferentes. Así, debido a la actual globalización, hemos visto en este documento de trabajo cómo, con el actual ejemplo de la invasión de Ucrania, las consecuencias de este posible crimen, o simplemente el impacto de la guerra en las producciones y los precios, no solamente se podrán seguir viendo mucho tiempo sino que su afectación llega y llegará a lugares muy lejanos.

La solución, o erradicación de estas situaciones, es muy complicada pues, como otros tantos crímenes de guerra, la provocación del hambre por el hombre suele quedar impune a pesar de la legislación internacional. Esta legislación es imprescindible, pero desgraciadamente insuficiente.

Con la complejidad de esta lacra, del funcionamiento interconectado del mundo actual y de una geopolítica en constante cambio, no podemos sino definir esta terrible arma de guerra, sin poder aportar ninguna reflexión sobre una solución factible. Como otros crímenes mencionados, el hambre, provocada por el hombre, seguirá existiendo y solamente nos queda confiar en los esfuerzos por paliar sus desastrosos resultados. Y a este respecto queremos dejar una pregunta en el aire: ¿resultan las sanciones económicas solución o podrían considerarse también un acto o respuesta de guerra que provoca hambre en las poblaciones afectadas, incluyendo a la rusa?

*Blanca Palacián de Inza**

Analista del IEEE

35/2022

20 de mayo de 2022

*José Pardo de Santayana***El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable (reedición)**

Publicado originalmente en: [‘Panorama geopolítico de los conflictos 2020’](#).

Editado en diciembre de 2020

El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable (reedición)

Resumen:

Desde la partición de la India británica y el nacimiento de la India y de Pakistán la relación entre ambos Estados se ha caracterizado por el conflicto; la disputa por Cachemira permanece como su gran instigador. Este enfrentamiento tiene además las dimensiones nuclear, convencional y terrorista que interaccionan entre sí.

La disputa permanente no solo ha incidido en las difíciles relaciones entre ambos vecinos, es además uno de los principales causantes de la interminable guerra de Afganistán, de ella se deriva uno de los mayores peligros de proliferación nuclear que existe en el mundo, actúa como catalizador del terrorismo radical islámico, condiciona enormemente los sistemas de alianzas regionales, está desviando recursos y atención de Nueva Delhi e Islamabad y está obstaculizando seriamente el desarrollo económico de ambas partes, sobre todo de Pakistán.

La emergencia de Asia y el nuevo orden global que de ello se deriva están devolviendo la atención y el protagonismo a esta interminable contienda.

Palabras clave:

India, Pakistán, conflicto, Cachemira, guerra convencional, arma nuclear, 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.

The Indo-Pakistan conflict: the never-ending story

Abstract:

Since the partition British India and the birth of India and Pakistan, the relationship between the two States has been characterized by conflict, the dispute over Kashmir remains its great instigator. This confrontation also has several dimensions that interact with each other: nuclear, conventional, and terrorist.

The permanent dispute has not only affected the difficult relations between the two neighbours, it is also one of the main causes of the endless war in Afghanistan, it derives from it one of the greatest dangers of nuclear proliferation that exists in the world, acts as a catalyst for radical Islamic terrorism, greatly influences regional partnership systems, is diverting resources and attention from New Delhi and Islamabad and is seriously hampering the economic development of both states, especially Pakistan.

The emergence of Asia and the resulting new global order are bringing attention and prominence back to this endless struggle.

Keywords:

India, Pakistan, conflict, Kashmir, conventional war, nuclear weapons, terrorism.

Introducción, una panoplia de conflictos

Vivimos tiempos de tensiones crecientes en la geopolítica global. La atención del mundo se dirige cada vez más hacia Asia. A pesar de los conflictos y rivalidades, dicho continente ha sabido aprovechar la *Pax Americana* tras la Segunda Guerra Mundial para impulsar su crecimiento económico. Por sucesivas olas de desarrollo, primero Japón, después los tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), a continuación, China y, en la actualidad, el sur y el sudeste asiáticos, Asia se ha ido modernizando y reclamando su lugar en el mundo. Las tendencias apuntan a que el siglo XXI podría ser el siglo de Asia¹.

El enconado conflicto indo-pakistaní está condicionando gravemente la geopolítica regional, lastrando las economías de ambos Estados, en mayor medida la de Pakistán, podría torpedear la definitiva emergencia de Asia y su cuarta ola de desarrollo y siempre sobrevuela la amenaza de que un grave incidente o situación incontrolada pudiera desencadenar una hecatombe nuclear.

Desde que la partición de la India británica en 1947 llevó a la creación de estos dos Estados independientes, los conflictos y el enfrentamiento militar han sido una característica constante de la relación entre la India y Pakistán. Ambos han librado cuatro guerras convencionales (1947, 1965, 1971 y 1999) y se han producido numerosas escaramuzas armadas y disputas militares. El conflicto de Cachemira es el punto central de todos estos conflictos, con la excepción de la guerra indo-pakistaní y de liberación de Bangladesh de 1971, que dio lugar a la secesión del Pakistán oriental (actualmente Bangladesh).

Ambos Estados han desarrollado programas nucleares, ha hecho su aparición el terrorismo y los incidentes armados de menor entidad se han vuelto recurrentes. Además, está el delicado tema del reparto del agua del Indo, río que vertebra Pakistán y es esencial para su subsistencia.

Ha habido varios intentos de mejorar la relación, especialmente las cumbres de Shimla (1972), de Lahore (1999) y de Agra (2001), pero la disputa por el glaciar de Siachen entre 1984-2003, la intensificación de la insurgencia en Cachemira en 1989, el desarrollo de los programas nucleares, así como la guerra de Kargil de 1999 han sido sucesivos

¹ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*, Simon & Schuster, 2019.

obstáculos en el camino del apaciguamiento indo-pakistaní. Algunas medidas de fomento de la confianza han conseguido reducir las tensiones y en todo momento han jugado un papel importante las presiones internacionales.

Si la India cuenta con la ventaja de su tamaño, su demografía —un sexto de la población mundial— y su economía en pleno desarrollo, Pakistán disfruta de una posición geopolítica privilegiada en la intersección del subcontinente indio con Oriente Medio y Asia Central, así como del interior de la República Popular China con el océano Índico y el golfo Pérsico. La intensa hostilidad entre los Gobiernos de Nueva Delhi e Islamabad ha impedido la construcción de infraestructuras transfronterizas para conectar la India con Asia Central y Oriente Medio que beneficiarían enormemente a todas las partes.

Ambos Estados tienen además serios problemas para su gobernanza. Nueva Delhi tiene que lidiar con los graves problemas de índole social y económica de su inmensa población, con una violencia periódica de origen étnico y religioso, así como con los poderosos Gobiernos de sus diversas regiones. Pakistán está pasando por una gravísima crisis económica que ha detenido su crecimiento, es un país artificial e inestable que integra cinco territorios muy distintos con fuertes tensiones entre sí y con un control muy limitado sobre extensas partes de dos de estas entidades territoriales, Baluchistán y Khyber Pakhtunkhwa; sufre las consecuencias internas del radicalismo islámico, ha padecido una prolongada guerra civil y no ha conseguido someter las Fuerzas Armadas al poder civil. Un problema añadido ha sido la disputa casi permanente en Pakistán entre el poder militar y el civil y una agencia militar de inteligencia (*Inter-Services Intelligence*) bastante autónoma que ha favorecido las soluciones militares sobre las diplomáticas y dificulta conocer las verdaderas responsabilidades en las actuaciones pakistaníes.

En la actualidad, el nacionalismo en expansión, que los Gobiernos atizan por cuestiones de índole interna, está obstaculizando los esfuerzos de apaciguamiento, un proceso que, no obstante, ambas potencias regionales necesitan tanto para aprovechar todo el potencial de la cuarta ola de desarrollo asiático, como para encontrar su posición en el nuevo orden global y regional. La omnipresencia de China, la retirada de las tropas norteamericanas de Afganistán y el reordenamiento nuclear global están marcando la agenda geopolítica del subcontinente.

Antecedentes, una independencia envenenada

La partición de la India británica en 1947 (figura 1) dio lugar a varios Estados: los dominios de la India y de Pakistán, Ceylán y Birmania (la actual Myanmar). Londres favoreció la fragmentación de lo que había sido la joya de su corona para premiar a los musulmanes indios que le habían sido más leales y contribuido con tropas a la Segunda Guerra Mundial; conservar un mayor control sobre los territorios independizados, siguiendo el principio de «divide y vencerás»; así como por temor a unas tensiones interreligiosas que no sabía cómo controlar. De esa manera, la Liga Musulmana que aspiraba a una nación basada en el islam según la «Teoría de las Dos Naciones» consiguió imponerse sobre el Congreso Nacional Indio que promovía la independencia no violenta de una India unificada, donde tuvieran cabida todas las religiones, los idiomas y las etnias del subcontinente.

La partición del subcontinente se hizo pues sobre la base de la religión, los territorios de mayoría musulmana para el dominio de Pakistán y el resto para la Unión India. El contexto de gran violencia en que se realizó generó la pérdida de hasta dos millones de vidas humanas y produjo el desplazamiento de más de una decena de millones de personas. ACNUR estima que 14 millones de hindús, sijs y musulmanes fueron desplazados durante la partición, la mayor migración en masa en la historia de la humanidad².

² *Rupture in South Asia. The State of the World's Refugees 2000: Fifty years of Humanitarian Action*, capítulo tercero. ACNUR, 1 de enero de 2000.

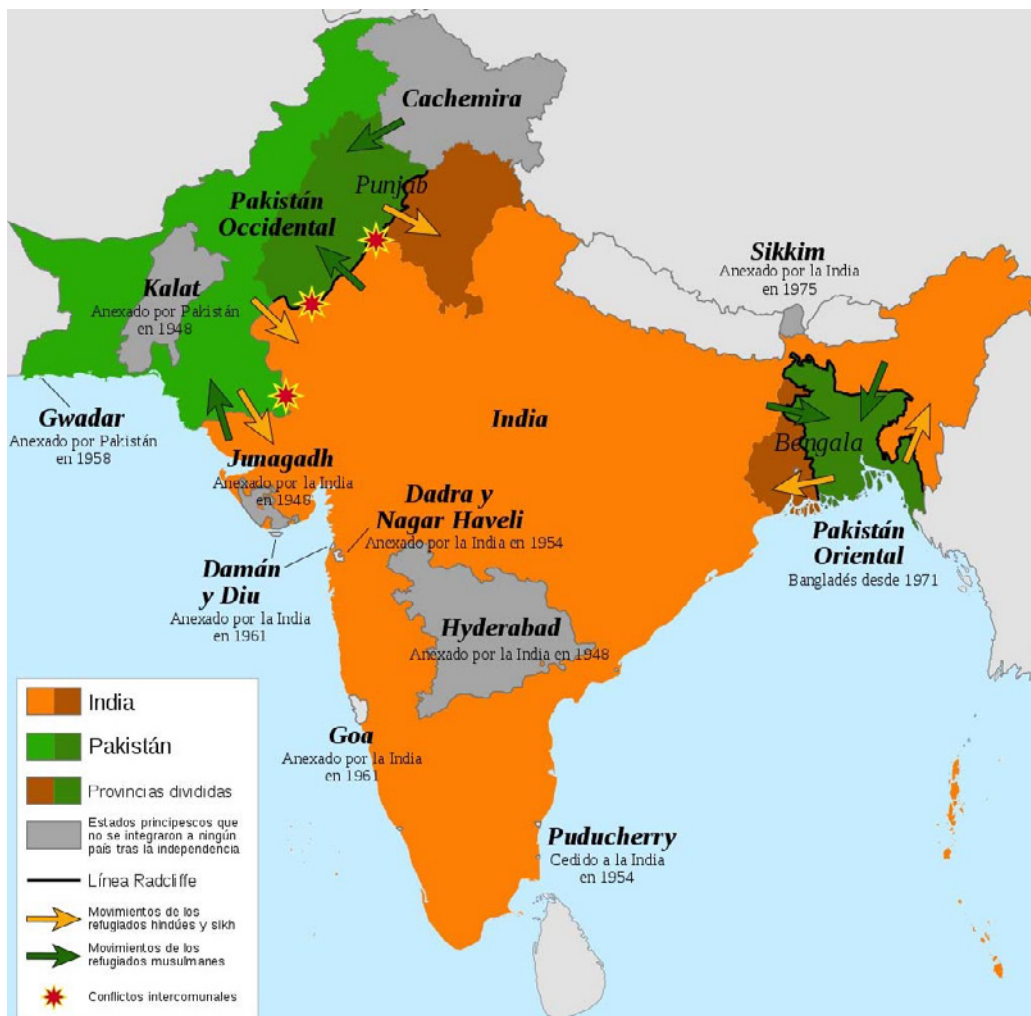


Figura 1. Partición de la India británica. Fuente. Wikipedia.

Paradójicamente, el Imperio británico, que por medio de una burocracia moderna y una extensa red de ferrocarriles había logrado la mayor unidad e integración que la región había conocido en su historia, dejó en su partida la frontera más indeleble, una profunda cicatriz que el tiempo parece no querer borrar.

La India emergió como una nación plural y no confesional con una mayoría hindú y una amplia minoría musulmana, mientras que Pakistán se terminó convirtiendo en una república islámica. Tras la independencia, las dos grandes naciones del Asia meridional establecieron relaciones diplomáticas, pero la violenta partición y numerosas reclamaciones territoriales obstaculizaron su entendimiento. Por su parte, la India nació

con una clara vocación pacifista y de no alineamiento en las disputas entre grandes potencias que la debilitó inicialmente tanto frente a Pakistán como a China.



Figura 2. Partición de Cachemira. Fuente. BBC.

Cachemira, siempre Cachemira

Después de siglos de dominio hindú y budista, en el siglo XV, el Imperio mogol incorporó la región, convirtiendo la población al islam. En el siglo XVIII, llegaron las invasiones afgana, sij y punyabí. A mediados del siglo XIX la compañía británica de las Indias Orientales tomó el control de Cachemira y la vendió al maharajá hindú de Jammu, constituyéndose así el principado de Jammu y Cachemira³ de mayoría musulmana, con importantes minorías hindús y sij y un complejo mosaico territorial étnico-religioso.

³ TRISTAN, Pierre. "Kashmir History and Background", *ThoughtCo*, 3 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.thoughtco.com/kashmir-history-and-background-2353435>

Tras la partición de la India británica en agosto de 1947, Jammu y Cachemira, así como algunos otros principados, permanecieron como territorios independientes a los que se aconsejó que se incorporaran a uno de los dos dominios (figura 1). El maharajá Hari Sing decidió no unirse a ninguno de ellos. Sin embargo, pronto surgieron revueltas populares y, a principios de octubre, grupos armados con el apoyo encubierto del dominio de Pakistán y la intervención de milicias pastunes tomaron el control de algunos distritos fronterizos. A finales de dicho mes, alarmado por la situación, Hari Sing pidió apoyo militar a Nueva Delhi que vinculó dicho respaldo militar a la incorporación de Jammu y Cachemira a la India. El maharajá aceptó.

Primera guerra indo-pakistaní (1947-1948): Cachemira queda dividida

El Gobierno indio trasladó tropas a Cachemira, pero Pakistán se negó a reconocer la incorporación del principado a la India. La guerra acabó con un acuerdo de alto el fuego auspiciado por la ONU y firmado en enero de 1949. La línea de separación de fuerzas, que se conoce como Línea de Control (*LoC*, por sus siglas en inglés) determinó el reparto territorial (figura 2), dos tercios del principado quedaron bajo control indio (valle de Cachemira, Jammu y Ladak) y uno bajo control pakistaní (Cachemira Azad y Gilgit-Baltistán). La resolución del Consejo de Seguridad convocaba a un referéndum en el que la propia población del territorio disputado debía decidir sobre su futuro que nunca se ha realizado.

Segunda guerra indo-pakistaní (1965), ¡ahora o nunca!

En las primeras décadas de la Guerra Fría, Pakistán contó con el apoyo de Estados Unidos por constituir con Turquía e Irán el cinturón de contención de la URSS por el sur, lo que le permitió contar con Fuerzas Armadas superiores a las de la India en todo menos cantidad. Además, la reciente guerra chino-india de 1962 había puesto de relieve las debilidades militares de Nueva Delhi y obligaba a la India a dedicar un esfuerzo prioritario en ese frente. Las Fuerzas Armadas indias iniciaron un importante programa de reforma y desarrollo, así que con el tiempo la ventaja militar pakistaní se fue desvaneciendo. Islamabad contaba además con el respaldo de Pekín.

Pakistán y la India mantenían otras controversias fronterizas. En 1956, la India terminó haciéndose con el control del Rann de Kutch, una región estéril en el Estado indio de Gujarat, y en enero de 1965 patrullas pakistaníes comenzaron a realizar incursiones en dicho territorio. En agosto, la débil respuesta india animó a Islamabad a pasar a la ofensiva en la región de Cachemira. El día 6 de septiembre la India contraatacó más al sur, cerca de Lahore. Pakistán consiguió detener la embestida enemiga con muchas bajas por ambas partes, un intenso enfrentamiento aéreo y una de las batallas de tanques más importantes después de la Segunda Guerra Mundial. De nuevo con el apoyo de la ONU y bajo presión de soviéticos y norteamericanos, ambos países acordaron un alto el fuego. En 1966, India y Pakistán firmaron un acuerdo en Tashkent (en la antigua URSS) para resolver sus problemas de manera pacífica.

Tercera guerra indo-pakistaní (1971), Bangladesh se independiza de Pakistán

La división territorial de Pakistán y la posición dominante de Pakistán Occidental, donde se encontraba la capital, terminaron desencadenando en marzo de 1971 una guerra civil en Pakistán Oriental con una brutal represión desde Islamabad. El movimiento rebelde obtuvo el apoyo de la India que acogió a unos diez millones de refugiados, no dejando de escalar las tensiones entre Nueva Delhi e Islamabad. Pakistán contaba con el apoyo norteamericano y chino, la India con el soviético. Los militares indios esperaron al invierno para iniciar la guerra, cuando el terreno seco haría más fácil las operaciones y los pasos del Himalaya estarían cerrados por la nieve, evitando cualquier intervención china.

El 3 de diciembre las Fuerzas Armadas pakistaníes lanzaron un ataque aéreo preventivo, lo que no impidió que el Ejército indio penetrara profundamente en Pakistán Oriental, obteniendo la rendición de su Ejército el día 16. En la frontera occidental y en el mar también se produjeron enfrentamientos con la conquista de unos 14.000 km² de territorio pakistaní terrestre y clara ventaja naval india. La guerra llegó a su fin con el nacimiento de Bangladesh, quedando Pakistán muy debilitada frente a la India.

Al año siguiente se firmó el Acuerdo de Simla, en el que ambas partes se comprometieron a no utilizar la fuerza por cuestiones fronterizas. La India devolvió a Pakistán el territorio que había capturado durante la guerra con miras a crear una «paz duradera» y para afirmar que no tenía ambiciones territoriales. En 1976 se restablecieron las relaciones

comerciales y diplomáticas y parecía que ambos países habían emprendido el camino de una cierta reconciliación.

El arma nuclear entra en la escena

Desde un principio, la política nuclear india gravitó en torno a sus relaciones con China que en 1964 había realizado su primer ensayo nuclear. En 1974, desoyendo las presiones internacionales, Nueva Delhi respondería dando el mismo paso. El primer ministro Zulfikar Ali Bhutto reaccionó afirmando que Pakistán tendría que desarrollar su propio arsenal, aunque para costearlo el país «tuviese que comer hierba»⁴. Sin embargo, su país no realizaría sus primeros ensayos hasta mayo de 1998, medio mes después de que la India realizara sus segundas pruebas nucleares, convirtiéndose ambos Estados en potencias nucleares de facto⁵. En agosto de 1999, el Gobierno de la India dio a conocer que sus armas nucleares eran exclusivamente para la disuasión y que la India seguiría una política de no primer uso. El Gobierno de los Estados Unidos impuso sanciones de inmediato tanto a India como a Pakistán, intentando aislarlos de la comunidad internacional.

Una preocupante derivada de la dimensión nuclear de Pakistán es la falta de solidez de su Estado y sus antecedentes en los tráfico nucleares ilícitos con Corea del Norte, Irán y Libia⁶. Sin embargo, la India, a partir de 2008 y a pesar de no ser parte del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, ha ido dando pasos muy importantes para su integración y aceptación como potencia nuclear por la comunidad internacional.

Afganistán enturbia la situación geopolítica y mantiene a Pakistán en el mapa

La relación afgano-pakistaní estuvo marcada desde sus inicios por la disputa en torno a la línea Durand que divide el territorio pastún en dos y delimita su frontera común. En los

⁴ BORREGUERO, Eva. "India y Pakistán: el dilema nuclear", *Real Instituto Elcano*, ARI n.º 68/2004, 14 de abril de 2004. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a838de004f0187bdbdc1fd3170baead1/ARI-68-2004-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a838de004f0187bdbdc1fd3170baead1>

⁵ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. "El programa nuclear de India: mito y realidad", *Política Exterior*, N.º 62, 21 de septiembre de 2012.

⁶ TORRES VIDAL, Carlos. *India y Pakistán, potencias nucleares de facto*. Cuaderno de Estrategia 205, IEÉE, «La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada», septiembre de 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_205_NoProliferacionControlArmasNucleares.pdf

70, la cada vez mayor influencia de Moscú —aliado de Nueva Delhi— en el Gobierno de Kabul incitó a Islamabad a apoyar encubiertamente a las facciones islámicas de Afganistán hostiles al poder establecido. El punto álgido llegó con la invasión soviética de Afganistán (1979-1989). Estados Unidos y sus aliados se unieron a Pakistán para derrotar a los soviéticos por medio del apoyo a los muyahidín. La ciudad pakistaní de Peshawar, junto a la frontera afgana, se convirtió en el cuartel general de la insurrección y, al final de la guerra, allí nacería también Al Qaeda. En Pakistán proliferaron las *madrasas* o escuelas coránicas que introdujeron en el país versiones radicales del islam.

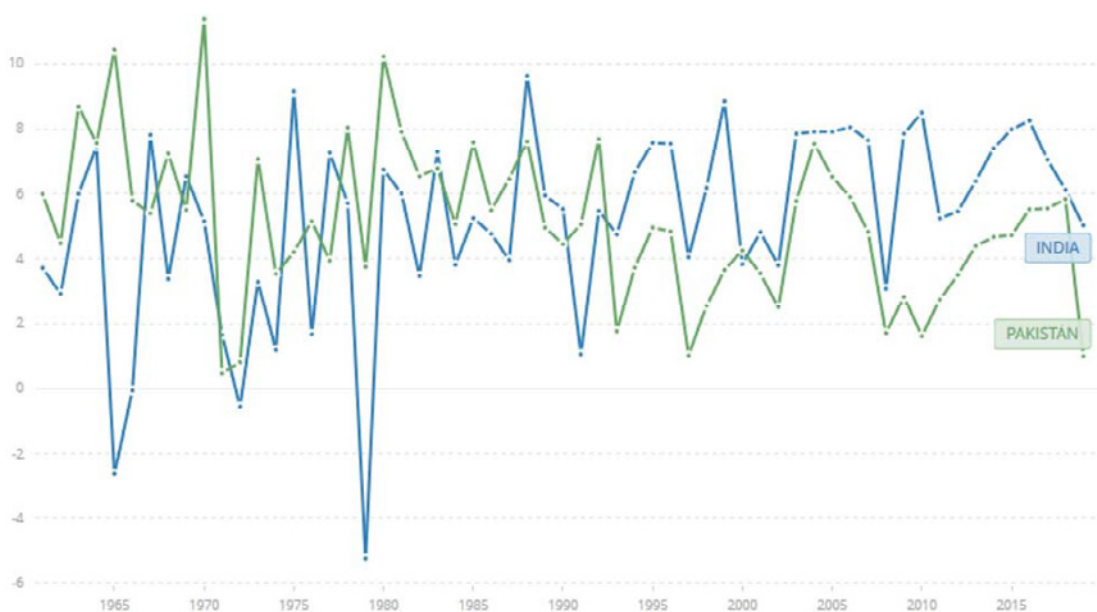


Figura 3. Crecimiento del PIB de la India y de Pakistán 1960-2019 en % anual. Fuente. Banco Mundial.

Al retirarse los soviéticos del país vecino la guerra continuó, aunque con una intensidad menor. Pakistán quedó transformado: proliferaban las armas y las milicias y la moral de victoria dio alas al islamismo radical que desde 1979 —año de la revolución iraní— había conseguido una gran implantación en Oriente Medio⁷. El modelo de insurrección, que tanto éxito había demostrado en Afganistán se probaría entonces en Cachemira.

El islamismo radical echó raíces en amplios sectores de la sociedad. El país abrazó la ideología nacional de defensa de su identidad musulmana, quedando el Ejército como su principal garante. Por su parte, la economía que gracias al apoyo norteamericano

⁷ FIEDMAN, Thomas L. "How We Broke the World", *The New York Times*, 30 de mayo de 2020.

había crecido más rápidamente que la de la India perdió su impulso y a partir de la década de los 90 se vio superada por la de su vecino (figura 3), con graves consecuencias para la aspiración pakistaní de mantener la paridad estratégica con la India.

En Pakistán también encontró su cuna el movimiento talibán que terminaría haciéndose con el poder en Kabul en 1996 y que acogería en su territorio a Al Qaeda. Tras el 11-S con la intervención norteamericana en Afganistán, Islamabad se convirtió, de nuevo, en un aliado necesario de Washington. Desde entonces la relación entre Estados Unidos y Pakistán tiene una dimensión contradictoria, los norteamericanos necesitan la colaboración pakistaní, pero reprochan a estos que en los territorios tribales fronterizos con Afganistán encuentren santuario los enemigos del Gobierno afgano y de las tropas norteamericanas. En 2008, nació el término *AfPak* que ponía de relieve que para resolver el problema afgano había que abordar simultáneamente la relación con Pakistán en sus múltiples dimensiones ideológica, política, de gobernanza, económica y de seguridad⁸.

Por otra parte, el movimiento talibán desarrolló una rama pakistaní que en 2004 provocó una insurgencia y después degeneró en una cruel guerra civil que se extendió de 2007 a 2017.

Lógicamente, la India ha mantenido en Afganistán posiciones opuestas a las de Pakistán. Especial relevancia adquirió el atentado suicida contra la embajada india en Kabul el 7 de julio de 2008 que mató cincuenta y ocho personas y donde el servicio de inteligencia pakistaní fue acusado de haber participado.

Conflicto del glaciar de Siachen (1984-2003)

El glaciar de Siachen (figura 2), una región inhabitable que abarca unos 2.300 km² y tiene una altura media de 5.400 metros sobre el nivel del mar, terminó convirtiéndose en elemento de discordia como consecuencia de la vaga demarcación de dicho territorio en el Acuerdo de Karachi de julio de 1949, que determinaba el reparto de Jammu y Cachemira. A la India le preocupaba que a través de dicha región Pakistán pudiera ganar acceso al paso del Karakorum, que facilita la comunicación entre Pakistán y China. En

⁸ CORDESMAN, Anthony H. "The Dynamics of the "AfPak" Conflict: Metrics and Status Report", *CSIS Report*, 1 de julio de 2009. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/dynamics-afpak-conflict-metrics-and-status-report>

abril de 1984, el Ejército indio decidió desplegar fuerzas en la zona del glaciar, adelantándose a las del país vecino, y ocupó los puntos de paso. Pakistán volvió a lanzar asaltos en 1987 y 1989. No está claro que dichas operaciones hayan tenido realmente sentido estratégico alguno, más allá de la afirmación nacionalista.

Operación Brasstacks (1986-1987)

En el invierno de 1986-1987 las Fuerzas Armadas indias llevaron a cabo unas maniobras militares de cuatro meses de duración cerca de la frontera pakistaní que supusieron la mayor movilización de tropas en el subcontinente con la participación de 600.000 hombres. Por su parte, Pakistán respondió con una gran movilización y la realización de ejercicios militares. La tensión se disparó hasta marzo de 1987, poniendo Pakistán sus instalaciones nucleares en máxima alerta. Se temió por la posibilidad de una guerra nuclear.

Guerra de Kargil (1999)

Al acabar el siglo XX, la escalada de las tensiones debidas a las actividades separatistas en Cachemira con apoyo de Pakistán, así como la realización de ensayos nucleares por ambos países en 1998, llevó a una atmósfera cada vez más beligerante. En un intento por distender la situación, en febrero de 1999 ambos países firmaron la Declaración de Lahore, prometiendo buscar una solución pacífica y bilateral al conflicto de Cachemira. No obstante, durante los meses de aquel invierno, el Ejército paquistaní infiltró fuerzas irregulares tras la LoC en el sector de alta montaña de Kargil en Cachemira y ocupó los puestos indios abandonados durante los meses invernales. Desde allí amenazaba la carretera que une la extensa y escasamente poblada región circundante con el resto de la India. En mayo de 1999, el Ejército indio lo descubrió y pasó a la ofensiva respaldado por su Fuerza Aérea, lo que le permitió recuperar muchos de los puestos ocupados. En julio, bajo presión internacional y al precio de muchas bajas, la Fuerza pakistaní se retiró de la parte restante.

Terrorismo

Kargil fue la última guerra propiamente dicha entre ambos ejércitos. Con el cambio de siglo se transformó también la lógica del conflicto indio-pakistaní de la primacía del enfrentamiento convencional a un conflicto con tres planos interrelacionados: el nuclear, el terrorista y los numerosos incidentes fronterizos, con un sostenido esfuerzo diplomático para buscar el apaciguamiento. En 2001 se convocó una cumbre en Agra, pero las conversaciones no se llevaron a cabo. En 2004, con un nuevo Gobierno en vigor en la India, ambos países acordaron prorrogar la prohibición de los ensayos nucleares y establecer una línea telefónica directa entre sus secretarios de Relaciones Exteriores para evitar malentendidos que pudieran conducir a una guerra nuclear. Siguieron otras incitativas que, sin conseguir grandes avances, al menos evitaron que las múltiples disputas, que no dejaban de surgir entre ambas potencias asiáticas, llegaran a enfrentamientos mayores.

Los ataques terroristas hicieron su aparición también en la India propiamente dicha. El 24 de diciembre de 1999 fue secuestrado un vuelo de Indian Airlines en ruta desde Katmandú a Nueva Delhi. El ataque del 13 de diciembre de 2001 contra el Parlamento de la India fue el atentado más dramático perpetrado presuntamente por terroristas pakistaníes. La situación llevó a ambas naciones al borde de un enfrentamiento nuclear en 2001-2002. Los esfuerzos internacionales facilitaron el enfriamiento de las tensiones. El 18 de febrero de 2007 se produjeron los atentados con bomba del Samjhauta Express. Al menos sesenta y ocho personas resultaron muertas. Entre el 26 y el 29 de noviembre de 2008 la ciudad india de Bombay sufrió una serie de doce atentados terroristas perpetrados por diez miembros de una organización terrorista islamista. La India recriminó que, dada la complejidad de los ataques, los autores «debían haber contado con el apoyo de algunos organismos oficiales de Pakistán».

Insurrección en Cachemira e incidentes militares

El final de la ocupación soviética de Afganistán impulsó la insurrección en Cachemira, donde arraigaron la violencia, la represión y el odio. Los grupos propakistaníes *Hizbul Mujahideen (HM)* y *Lashkar-e-Taiba (LeT)* terminaron dominando la lucha en oposición a las fuerzas de seguridad indias y a guerrillas de signo contrario.

Entre 2001-2002, como respuesta a los ataques del Parlamento indio y de la Asamblea Legislativa de Jammu y Cachemira, se produjo la mayor concentración de tropas a ambos lados de la LoC. Las tensiones disminuyeron tras la mediación diplomática internacional y la retirada de fuerzas en octubre de 2002.

Después del 11-S, Pakistán empezó a retirar su apoyo a los grupos insurrectos y en 2004 Islamabad y Nueva Delhi iniciaron el Proceso de Diálogo Compuesto, lo que redujo significativamente el número de víctimas. Sin embargo, a partir de 2008, en respuesta de la represión violenta de las protestas pacíficas, se produjo una nueva ola de militancia en Cachemira⁹. El número de incidentes en la región ha sido enorme hasta convertirse en una rutina. Pakistán acusa a la India de no respetar los Derechos Humanos más básicos, Nueva Delhi culpa a Islamabad de estar detrás de la insurrección popular y de los ataques terroristas.

En 2008 se produjo una gran demostración de fuerza como consecuencia del ataque terrorista de Bombay. Pakistán puso su fuerza aérea en alerta y movió tropas a la frontera india. La tensión se calmó en poco tiempo y Pakistán retiró sus tropas de la frontera. En la segunda década del siglo XXI han proliferado los incidentes fronterizos con algunas bajas y un número reducido de fuerzas implicadas.

Insurgencia en Beluchistán

La insurgencia en la provincia pakistaní de Beluchistán nació tras la independencia y ha permanecido como una de las grandes preocupaciones de seguridad del país. Recientemente ha causado tensiones con la India a la que Islamabad ha acusado de apoyar a grupos militantes y a las organizaciones terroristas como el Ejército de Liberación de Beluchistán.

⁹ "The Armed Conflict Survey 2020", *IJSS*, p. 266.

El conflicto del agua del río Indo

Figura 4. Cuenca del río Indo. Fuente. Elaboración propia.

El río Indo vertebró y da vida a Pakistán, un país en amplias zonas superpoblado, con estrés hídrico y una necesidad creciente de agua. Además, el país ha creado un sistema de canales —uno de los más extensos del mundo— que permite la irrigación de 190.000 km². No obstante, como se puede ver en la figura 4, el Indo y sus principales afluentes discurren por territorio indio, en gran parte de Jammu y Cachemira, antes de llegar al país vecino.

Tras la partición, Pakistán sintió su medio de vida amenazado. El asunto fue objeto de intensas disputas hasta que el 19 de septiembre de 1960, auspiciado por el Banco Mundial, ambos países firmaron en Karachi el Tratado de Aguas del Indo que regula la distribución del agua del río Indo y sus afluentes, correspondiendo a la India el 16 % y a Pakistán el restante. Establece para la India regulaciones detalladas en proyectos de construcción sobre los tres ríos occidentales, lo que, sin embargo, no ha aliviado los temores pakistaníes de que la India pueda crear inundaciones o sequías en Pakistán, especialmente en tiempos de guerra.

Desde entonces el Tratado ha sido respetado, lo que no ha impedido que, tras el ataque de Uri de 2016, la India amenazara con revocarlo. El primer ministro Narendra Modi

declaró que «la sangre y el agua no pueden fluir juntos»¹⁰. Hasta ahora, tales amenazas no se han materializado. Sin embargo, la India decidió reiniciar el proyecto de Tulbul en el río Jhelam, en el valle de Cachemira, que anteriormente se había suspendido en respuesta a las objeciones del Pakistán.

Situación actual

En 2014, la llegada del carismático Narendra Modi al poder supuso una transformación bastante profunda de las relaciones y los equilibrios regionales. Modi está decidido a situar a la India en el lugar que le corresponde entre las superpotencias. En marzo de 2019, la India lanzó con éxito un misil antisatélite, entrando en el exclusivo club de las potencias aeroespaciales, junto con Estados Unidos, Rusia y China. De la mano del determinado primer ministro ha venido también un ascenso del nacionalismo hindú¹¹.

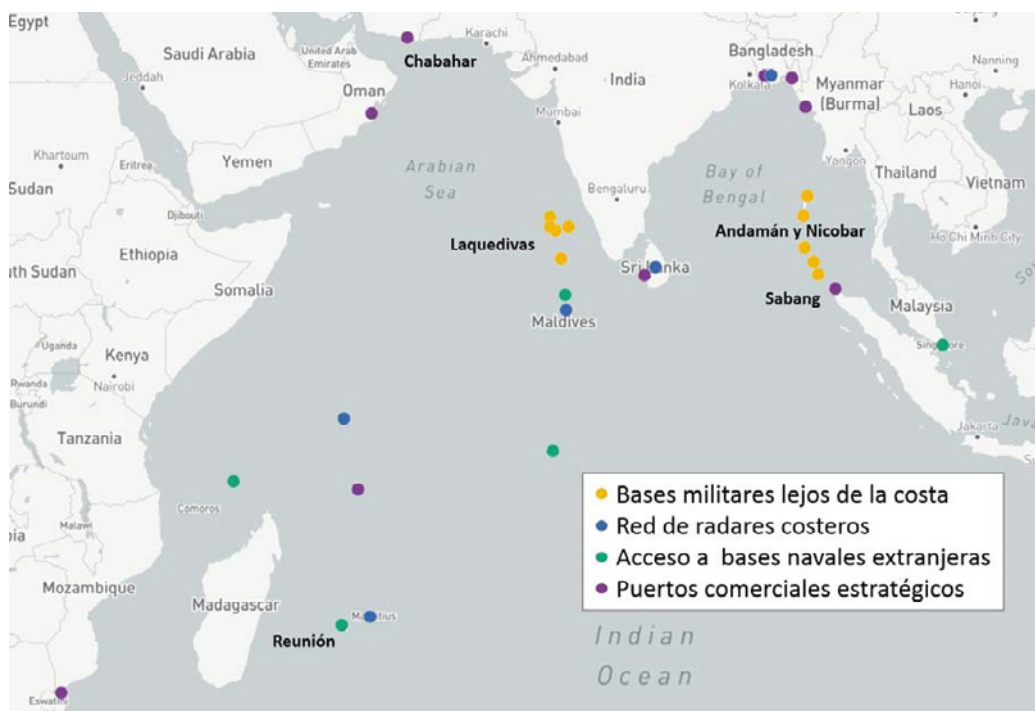


Figura 5. Presencia estratégica de la India en el océano Índico. Fuente: CSIS.

¹⁰ ROWLATT, Justin. "Why India's water dispute with Pakistan matters", *BBC News*, 28 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-37483359>

¹¹ MAGRI, Paolo. Introducción al documento. "India. The Modi Factor", *ISPI*, 2018.

La nueva ambición india ha hecho que Nueva Delhi se haya sacudido definitivamente su tradición de no alineamiento. El principal impulsor de la redefinición de su papel geopolítico es la emergencia de China que está amenazando el *status quo* de Asia meridional: la Nueva Ruta de la Seda china, con sus infraestructuras en todos los puntos cardinales de la India, está creando en Nueva Delhi una sensación de cerco; el creciente interés de Pekín por el Índico y la construcción de una base militar en Djibuti le inquieta; el Corredor Económico China-Pakistán, uno de las principales ramales de la Nueva Ruta de la Seda china y su reforzada cooperación militar enturbian inevitablemente la relación indo-pakistaní¹². Si bien Pakistán sigue siendo un problema táctico a corto plazo, es China la que se está convirtiendo cada vez más en el parámetro decisivo de la modernización de la defensa india¹³. Además, los incidentes fronterizos entre Pekín y Nueva Delhi, en 2017 en Doklam y 2020 en Aksai Chin, han dado un salto cualitativo, intensificándose así la tensión fronteriza entre ambos.

Nueva Delhi ha respondido a todo ello incorporándose al Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, una iniciativa de seguridad que agrupa a Estados Unidos, Australia, Japón y la India con el objetivo de contener a China, y al Corredor de Crecimiento Asia-África, una iniciativa conjunta con Japón que pretende competir en dicho espacio con la Nueva Ruta de la Seda china. Además, la creciente importancia del océano Índico está forzando a la India a desarrollar una poderosa fuerza naval, a construir bases militares en dicho espacio marítimo y a formalizar acuerdos con otras potencias con presencia en el Índico (figura 5).

¹² TRAMBALLI, Ugo. "Modi's World. Vision of a 'Potencial Superpower'", *Informe ISPI*, "India. The Modi Factor", 2018, p. 121.

¹³ ELBRACHT, Romina, y Bolmer, Ann-Margret. *Between Arms Race and Alliance. How Pakistan and China Are Driving Indian Defence Policy*. Konrad-Adenauer Stiftung, International Reports 3/2019.

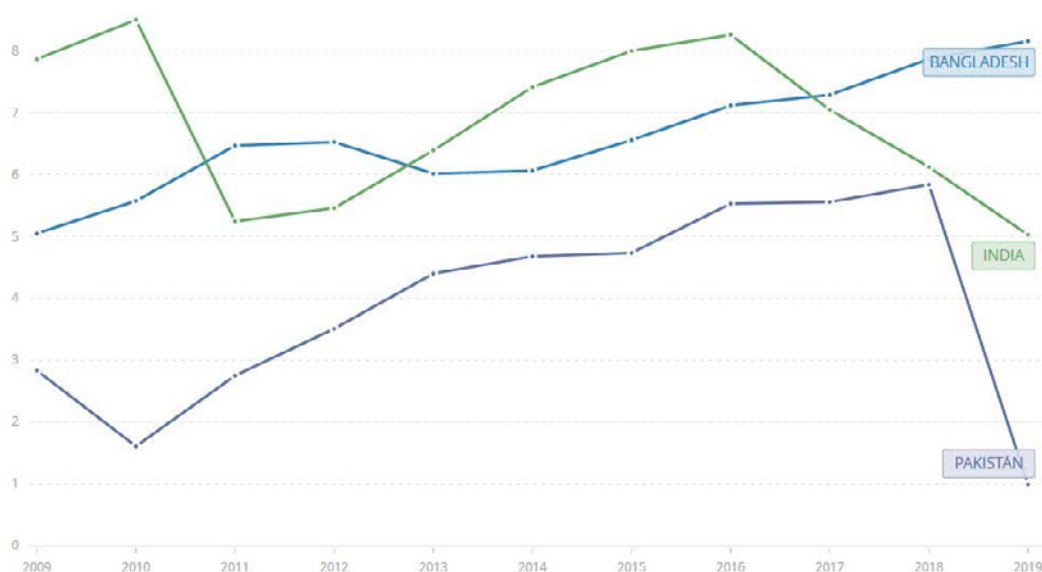


Figura 6. Crecimiento del PIB de Pakistán, la India y Bangladés en % anual. Fuente: Banco Mundial.

Sin embargo, la tensa relación estratégica no impide que los dos gigantes asiáticos sigan manteniendo una relación ambivalente de rivalidad y cooperación, esta última sobre todo en el ámbito económico, donde China se ha convertido en el principal socio comercial de la India.

Mientras la India intenta marginar a Pakistán, sin desdeñar motivos de nuevas tensiones tanto en Cachemira como en el delicado asunto de la relación con la minoría musulmana interna, el primer ministro pakistaní, Imran Khan, quiere transmitir una imagen dialogante. No obstante, su control de los asuntos del país es limitado, ya que las Fuerzas Armadas siguen teniendo mucho poder. Por otra parte, Islamabad se debate entre una situación económica alarmante y la relevancia estratégica ganada por el deseo norteamericano de abandonar Afganistán. Antes de la crisis del coronavirus, que está afectando muy gravemente a Pakistán, el crecimiento económico había caído de un 5,8 % en 2018 a un 1 % en 2019 (figura 6). La India, sin embargo, crecía en 2019 al 5 % y Bangladés, sin tantas cargas estratégicas, al 8,2 %¹⁴.

¹⁴ Datos del Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Nacionalismo hindú

El subcontinente indio se ve sacudido por un renovado ascenso del nacionalismo religioso y étnico y el reforzamiento de los partidos políticos y movimientos que representan las diversas identidades dentro de los Estados. En el caso de la India, el actual partido en el poder, BJP, y su líder intentan resolver desde el nacionalismo hindú una serie de problemas, algunos pendientes desde la independencia en 1947: la excesiva fuerza de las regiones frente al Estado central, dando lugar a un mercado y una Administración demasiado fragmentados, el dominio de las identidades religiosas y étnicas regionales sobre la identidad india común, el terrorismo islamista que se supone instigado por Pakistán, el estatuto de Cachemira y las tensiones y conflictos entre hindúes y musulmanes¹⁵. Esta situación incide en Pakistán, donde como respuesta ha generado también olas de nacionalismo interno.

Cachemira, la crisis de Pulwama y cambio de estatuto regional (2019)

Desde 2016, atizada por el auge del nacionalismo y con gran participación de jóvenes, la situación en Cachemira se ha tensado aún más con frecuentes tiroteos y protestas. En febrero de 2019, el ataque suicida de Pulwama (figura 2) produjo la crisis más aguda de la relación indo-pakistaní en dos décadas. En ese año las 3.000 violaciones de la LoC supusieron un repunte muy importante, aunque el número de víctimas mortales (280) se redujo en relación con 2018¹⁶.

En el atentado de Pulwama, del que Jaish-e-Mohammed (JeM) se atribuyó la responsabilidad, murieron cuarenta paramilitares indios. En respuesta, la aviación india cruzó la LoC para bombardear un supuesto campo de entrenamiento JeM en Balakot, Pakistán. Islamabad respondió con ataques aéreos contra objetivos en el lado indio de la LoC, derribando un MiG-21 indio. Fue la primera vez que la India atacaba a Pakistán propiamente dicho desde 1998 y que la Fuerza Aérea india realizaba una operación ofensiva contra Pakistán desde la guerra de 1971. Las tensiones disminuyeron después del 1 de marzo, cuando Pakistán devolvió el piloto indio derribado.

¹⁵ WAHA, La Toya. "Religious Nationalism in South Asia. Building Nations, Breaking Communities?", *International Reports* 2/2020.

¹⁶ "The Armed Conflict Survey 2020", *IJSS*, p. 265.

Para echar más leña al fuego, el entonces ministro de Carreteras y Recursos Hídricos de la India, Nitin Gadkari, declaró que toda el agua que fluye actualmente hacia Pakistán en los tres ríos orientales se desviará para diversos usos a Punjab, Haryana y Rajasthan. La situación estaba muy condicionada por las cercanas elecciones generales de mayo y el primer ministro Modi hizo de este enfrentamiento una parte importante de su mensaje de campaña¹⁷.

Más polémica aún ha sido la decisión del Gobierno indio que en agosto de ese año revocó los artículos 370 y 35-A de la Constitución del país, suprimiendo la autonomía de la que gozaba el Estado de Jammu y Cachemira y escindiendo de la región la zona de Ladakh, de mayoría budista, que se convirtió en otro «territorio de la unión». Los citados artículos permitían a Jammu y Cachemira disponer de su propia legislatura estatal, cuyas leyes restringía la residencia permanente y la propiedad de la tierra de la región a los habitantes de Cachemira. Revocar dichos artículos es visto por muchos cachemires como un intento de cambiar la demografía del territorio de mayoría musulmana¹⁸. La decisión vino acompañada de una fuerte represión y levantó olas de nacionalismo tanto en la propia región de Cachemira, como en las sociedades india y pakistaní, limitando la capacidad de maniobra del gobierno pakistaní y añadiendo un obstáculo más a las relaciones entre Islamabad y Nueva Delhi. El resentimiento de los cachemires alcanzaba su máximo histórico¹⁹.

Dimensión nuclear

La dinámica geopolítica global está debilitando los diques que se oponen a la proliferación nuclear. Tres países: Turquía, Irán y Arabia Saudí representan su mayor amenaza. Además, hay rumores de que Pakistán pudiera estar colaborando con Arabia Saudí en dicho sentido²⁰. La emergencia de Asia y las nuevas ambiciones de sus potencias están llevando a una carrera de armamentos regional y a una militarización de sus relaciones internacionales. Así, de 2014 a 2018 el 40 % de todas las compras

¹⁷ SCHAUS, John. «Hold My Chai: Escalation and De-Escalation Scenarios in South Asia». CSIS Commentary, 1 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/hold-my-chai-escalation-and-de-escalation-scenarios-south-asia>

¹⁸ DALTON, Melisa. *Indian Revocation of Kashmir's Special Status*. CSIS Critical Question, 12 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/indian-revocation-kashmirs-special-status>

¹⁹ «Raising the Stakes in Jammu and Kashmir». Crisis Group Asia Report n.º 319, 5 de agosto de 2020.

²⁰ BREWER, Eric. *Towards a More Proliferated World*. CSIS Report, 2 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/toward-more-proliferated-world>

mundiales de armas se destinaron a dicha región. En 2018 se observaron niveles significativos de rearme nuclear por parte de Pakistán, China e India. Si bien China ha invertido en expandir y diversificar su arsenal nuclear, tanto India como Pakistán han aumentado la cantidad de material de fisión, lo que podría conducir a un aumento relevante del número de armas nucleares en la próxima década²¹. China, cuya motivación principal es medirse con su gran rival norteamericano, mantiene un programa de desarrollo de misiles balísticos activo y diverso, mejorando sus fuerzas de misiles en número, capacidad y tipo. Las inversiones actuales en misiles chinos indican que Pekín está reestructurando sus fuerzas de misiles para restablecer la disuasión y lidiar con un nuevo entorno de amenazas posiblemente más hostil²². No obstante, el número de cabezas nucleares chinas es unas veinte veces menor que el de Estados Unidos y el de Rusia, por lo que, sin una significativa reducción por parte de estos, el volumen de la fuerza nuclear china tenderá a crecer exponencialmente.

Dada su debilidad relativa en el ámbito convencional y sus aspiraciones de ganar el estatus de potencia global, Nueva Delhi persigue el objetivo de igualar el arsenal nuclear chino —en 2018 la India tenía entre 130 y 140 cabezas nucleares, China más de 290—, lo que pone una enorme presión en los programas nucleares indios. El objetivo principal de las armas nucleares no es el despliegue real, sino más bien una disuasión para mantener el *statu quo* entre India, por un lado, y China y Pakistán por otro. La India es el único país del mundo que se enfrenta a dos oponentes con armas nucleares en sus fronteras. Al igual que Nueva Delhi, Pekín también aplica una política de no primer uso, lo que implica el empleo de armas nucleares solo en caso de un ataque nuclear y no como defensa contra fuerzas convencionales²³. La India dispone de la tríada nuclear como parte de su doctrina de «disuasión mínima creíble».

La inferioridad pakistaní ha incidido en que su doctrina nuclear «de primer ataque», aunque este solo se iniciaría «si y solo si» las Fuerzas Armadas de Pakistán fueran incapaces de detener una invasión de la India. Lógicamente, esta fuerza también se

²¹ SIPRI Yearbook 2019. «Armaments, disarmaments and International Security», Summary, 2019, pp. 10 y 11. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19_summary_eng.pdf

²² SIINGH, Nopur. *A Looming Nuclear Arms Race in East Asia?* *Indian Defense Review*, 25 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.indiandefencereview.com/a-looming-nuclear-arms-race-in-east-asia>

²³ ELBRACHT, Romina, y BOLMER, Ann-Margret. «The Between Arms Race and Alliance. How Pakistan and China Are Driving Indian Defense Policy». Adenauer-Stiftung, International report/3, 2019, p. 28.

utilizaría en respuesta de un ataque nuclear contra Pakistán, cuyas bases nucleares son verdaderas fortalezas subterráneas.

La adquisición por la India de sistemas de defensa antimisiles rusos, estadounidenses e israelíes y los frecuentes ejercicios militares a lo largo de las fronteras paquistaníes para practicar doctrinas de guerra limitadas crean alarma en Pakistán. Además, la creciente capacidad militar convencional de la India, junto con su doctrina *Cold Start*, que le ofrece flexibilidad para organizar grandes ataques convencionales, ha llevado a Pakistán a desarrollar una estrategia de respuesta asimétrica basada en armas nucleares tácticas de bajo rendimiento. A su vez, la India ha tratado de socavar la estrategia de Pakistán haciendo hincapié en su disposición a desplegar armas nucleares estratégicas más potentes si Islamabad recurre a las armas atómicas, incluso en el caso de que utilice armas nucleares tácticas en un modo «limitado» en su propio territorio contra el avance de las tropas indias. Nueva Delhi también ha explorado el posible uso de «ataques quirúrgicos». La disputa es más bien de naturaleza psicológica e intimidatoria y se basa en la ambigüedad, pero eleva inevitablemente las tensiones y lleva al primer plano la estrategia nuclear²⁴.

Afganistán

En 2018, dieciocho años después de haber enviado fuerzas al país para derrocar a los talibanes y destruir a Al Qaeda, Estados Unidos decidió negociar su retirada de Afganistán. Washington aceptó conversaciones directas con los talibanes sin un alto el fuego o la presencia del Gobierno afgano, y buscó garantías de que Afganistán no albergará a Al Qaeda u otros grupos extremistas después de que las fuerzas occidentales se vayan. La colaboración de Pakistán en las negociaciones resultó esencial²⁵. A partir de febrero de 2019 también se han producido conversaciones intraafghanas. Tanto los talibanes como el Gobierno aspiran a ser el poder político dominante en el país después de la retirada de Estados Unidos

²⁴ Para ahondar en este aspecto, puede acudir a TORRES VIDAL, Carlos. *India y Pakistán, potencias nucleares de facto*. Cuaderno de Estrategia 205, IEEEE, «La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada», septiembre de 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_205_NoProliferacionControlArmasNucleares.pdf

²⁵ «The Armed Conflict Survey 2019». IISS, publicado por Routledge Taylor & Francis Group, mayo de 2019, p. 225.

El 29 de febrero de 2020, representantes de Estados Unidos y de los talibanes firmaron un acuerdo en el que estos últimos acordaron impedir que terroristas utilizaran Afganistán para amenazar a los Estados Unidos o a sus aliados. De conformidad con el acuerdo, Washington convino en reducir primero sus fuerzas de aproximadamente 13.000 a 8.600 en un plazo de ciento treinta y cinco días, y luego retirar totalmente todas las fuerzas restantes en los siguientes nueve meses y medio, condicionado a que los talibanes se adhirieran al acuerdo.

Los acuerdos de paz hasta la fecha hacen más para acelerar una retirada de Estados Unidos y de sus aliados que crear unas condiciones que puedan conducir a una paz duradera y segura. Los talibanes siguen comprometidos con su ideología y tienen buenas razones para negociar, pero sin buscar una paz real²⁶.

Islamabad se juega mucho en el proceso de paz afgano. Si los talibanes son legitimados al formar parte del Gobierno de Kabul, se eliminará un elemento de fricción importante en sus relaciones con Washington que acusa a Pakistán de apoyar a los talibanes, siendo Estados Unidos el principal donante extranjero de Pakistán y uno de sus mayores mercados de exportación. Además, el proceso de paz ha brindado al Gobierno pakistaní la oportunidad de cooperar con los funcionarios estadounidenses.

Nueva Delhi ve a los talibanes demasiado dependientes de Pakistán y no los desea ver en el Gobierno afgano. Teme igualmente que el país pueda convertirse en un santuario para los grupos armados que actúan en territorio indio.

Papel de los actores externos

Las tres principales potencias geopolíticas de la actualidad, Estados Unidos, China y Rusia, siempre se han implicado en las relaciones indo-pakistaníes, apoyando a una u otra parte y procurando evitar una escalada excesiva. Durante la Guerra Fría, Washington encontró en Islamabad un aliado importante contra la URSS; desde la guerra chino-india de 1962, Pekín estrechó sus relaciones con Pakistán, lo que ha llevado a que se le denomine «el Israel chino», el único contratiempo ha sido el terrorismo islamista antichino con base en Pakistán; en contrapartida, Nueva Delhi, a pesar de su posición

²⁶ CORDESMAN, Anthony H. *Afghanistan: The Prospects for a Real Peace*. CSIS report, 7 de julio de 2020. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200708_Afghan_Peace_GH3.pdf

de no alineamiento, siempre ha mantenido estrechos vínculos con Moscú²⁷, que en la actualidad sigue siendo su principal proveedor de armamento.

Los programas nucleares de ambos países llevaron a su distanciamiento de la superpotencia norteamericana y a la imposición de sanciones. Además, Estados Unidos ha visto con gran preocupación que un país tan inestable como Pakistán posea armas nucleares, lo que ha dado lugar a una relación ambivalente de antagonismo y relación necesaria. Desde el despliegue de tropas de Estados Unidos en Afganistán esta ambivalencia se ha acentuado al convertirse Pakistán en socio imprescindible de la operación militar norteamericana y santuario de sus enemigos.

La guerra de Kargil en 1999 facilitó el acercamiento indio-norteamericano, después de que el final de la Guerra Fría hubiera suprimido el mayor obstáculo. En la actualidad, la emergencia de China ha eliminado las reticencias de no alineamiento de Nueva Delhi que estrecha sus relaciones estratégicas con Washington. Además, desde que Trump llegó a la presidencia la relación se ha visto fortalecida. Hay empatía entre ambos líderes, estando la relación entre las dos mayores democracias del mundo más focalizada al ámbito de seguridad²⁸.

Rusia sigue manteniendo buenas relaciones con la India, pero está ensayando un medido acercamiento a Pakistán; cierta sintonía en Afganistán lo está facilitando. Las apuestas diplomáticas de las tres potencias globales suponen un juego de difíciles equilibrios.

Conclusión

La traumática independencia de la India y de Pakistán en 1947 y su disputa por Cachemira han condicionado unas relaciones marcadas por el conflicto recurrente y la desconfianza. Tradicionalmente, Nueva Delhi contó con el respaldo de Moscú e Islamabad con el de Washington y Pekín. Hasta finales del siglo XX dominaron las guerras convencionales, cuatro en total, una de las cuales, la de 1971, separó a Bangladesh de Pakistán, dejando a Pakistán sensiblemente debilitada frente a la India.

²⁷ Roy-CHAUDHURY, Rahul. *The United States' role and influence on the India-Pakistan conflict*, Disarmament Forum, 2004, p. 31. Disponible en: https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdf-art2117.pdf

²⁸ MENON, Shivshankar. *League of nations. How Trump and Modi Refashioned the US-Indian Relationship*. Foreign Affairs septiembre/octubre 2020, pp. 132 y 133.

En la década de 1980, la guerra afgano-soviética introdujo profundos cambios en la región. Islamabad temía que un aliado de Nueva Delhi afanzara su posición en Afganistán, un país que le era hostil porque cuestionaba la validez como frontera de la Línea Durand que divide el territorio pastún entre ambos vecinos. Pakistán entrenó y armó, en colaboración con Estados Unidos y sus aliados, a combatientes islámicos de todo el mundo para oponerse a las fuerzas soviéticas. La derrota soviética dio alas al radicalismo y sirvió de fermento para el nacimiento de Al Qaeda en Peshawar, cerca de la frontera afgana.

Pakistán se convirtió en un país inestable, el islamismo radical echó raíces y el Estado reforzó su perfil ideológico en torno a su identidad musulmana, quedando el Ejército como su principal garante; el propio país se vio también amenazado por milicias y grupos terroristas que habían encontrado cobijo en su territorio. El modelo insurrecto afgano fue utilizado en Cachemira contra la India, haciendo su aparición el terrorismo en el conflicto indo-pakistaní.

Muchos han sido también los esfuerzos de acercamiento y las instancias diplomáticas de ambos vecinos para suavizar las tensiones. En todo momento han sido claves las presiones internacionales para evitar que las guerras y disputas fueran a mayores.

El otro vector de transformación del conflicto indo-pakistaní fue el arma nuclear. En 1974 la India respondió a la adquisición en 1964 de esta arma por parte de China, que la había derrotado en la guerra fronteriza de 1962. Esto impulsó, a su vez, el programa nuclear pakistaní. En 1998, ambos países ya disponían de capacidad nuclear. Pakistán se presenta además como un país que ha favorecido la proliferación nuclear y podría volver a hacerlo, su inestabilidad y las tensiones internas refuerzan la gravedad de esta amenaza.

La India siempre ha mantenido una doctrina de no primer uso. Para compensar su debilidad convencional, Pakistán mantiene que, además de responder a un ataque nuclear del enemigo con los mismos términos, empleará armas nucleares tácticas si no es capaz de detener por otro medio una penetración de las fuerzas indias en su territorio. En estos últimos años la dialéctica doctrinal nuclear entre ambos vecinos está adquiriendo un carácter de discusión bizantina, dejando espacio a los malos entendidos y elevando la tensión entre ellos.

El siglo XXI ha conocido innumerables incursiones fronterizas e incidentes militares bajo la sombra de una escalada nuclear. En febrero de 2019, como consecuencia de un ataque suicida en Pulwama (Cachemira), se produjo la crisis más aguda de la relación indo-pakistaní en dos décadas.

El ascenso de China, el reordenamiento del orden nuclear global, la nueva ambición de la India de Narendra Modi y la retirada norteamericana de Afganistán están redefiniendo la geopolítica regional. Nueva Delhi, que aspira a ganar el rango de gran potencia, se ha sacudido su tradición de no alineamiento y está estrechando sus vínculos estratégicos con Washington. El nacionalismo hindú, auspiciado por el propio Gobierno, está creando tensiones en las comunidades musulmanas de la India. Esto, unido al cambio del estatuto territorial de Jammu y Cachemira, ha encendido los ánimos en Pakistán. La decisión de Washington de abandonar definitivamente Afganistán ha devuelto protagonismo a Islamabad, clave para facilitar las negociaciones.

Las derivadas del conflicto Indo-pakistaní son numerosas, devolviéndole relevancia global y regional: está lastrando el desarrollo económico de ambos contendientes, más gravemente el de Pakistán, sirve de catalizador del terrorismo en la región, puede limitar las ambiciones de la India y ralentizar el esperado ascenso de Asia y podría encender la mecha de una panoplia de contenciosos altamente explosivos.

Cronología

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTO
1947	Partición de la India británica e independencia de la India y Pakistán.
1947-1948	Primera guerra indo-pakistaní.
1960	Tratado de aguas del río Indo.
1962	Guerra fronteriza chino-india.
1964	Primer ensayo nuclear chino.
1965	Segunda guerra indo-pakistaní.
1966	Acuerdo de Tashkent.
1971	Tercera guerra indo-pakistaní e independencia de Bangladés.
1972	Acuerdo de Shimla.
1974	Primer ensayo nuclear indio.
1979-1989	Guerra afgano-soviética, Pakistán apoya y entrena a la insurgencia afgana.
1984-2003	Conflicto del glaciar de Siachen.
1986-1987	Operación Brasstacks.
1989	Se inicia la insurgencia en Cachemira.
1996	Los talibanes toman Kabul contando con el apoyo de Pakistán.
1998	Ensayos nucleares indio y pakistaní, paridad nuclear de ambos.
1999	Guerra de Kargil.
1999	Cumbre de Lahore.
1999	Secuestro del vuelo de Indian Airlines Katmandú-Nueva Delhi.
2001	Cumbre de Agra.
2001	Ataque terrorista contra el Parlamento indio.
2001	11-S y despliegue de tropas norteamericanas en Afganistán.
2001-2002	Despliegue de tropas ambos países en la frontera.
2007	Atentados con bomba del Samjhauta Express.
2008	Demostración de fuerza en la frontera.
2008	Atentados terroristas de Bombay.
2014	Narendra Modi alcanza la posición de primer ministro de la India.
2019	Crisis de Pulwana.
2019	La India cambia el estatuto territorial de Jammu y Cachemira.
2019	La India lanza con éxito un misil antisatélite.

INDICADORES GEOPOLÍTICOS DE LA INDIA	
Tipo de gobierno	República federal parlamentaria.
Capital	Nueva Delhi.
Ciudad más poblada	Bombay.
Superficie	2.974 km ² .
Recursos naturales	Carbón (4. ^a reserva del mundo), antimonio, hierro, oro, mangane-so, bauxita, tierras raras, titanio, gas natural, diamantes, petróleo y tierra arable.
Moneda	Rupia india.
PIB por PPA	9.474 billones de \$ (datos de 2017) 3.º
PIB per cápita	7.200 \$ (datos de 2017).
Exportaciones	304.100 millones de \$. Socios: Estados Unidos 15,6 %, EAU 10,2 %, Hong Kong 4,9 %, China 4,3 %.
Importaciones	452.200 millones de \$. Socios: China 16,3 %, Estados Unidos 5,5 %, EAU 5,2 %, Arabia Saudí 4,8 %, Suiza 4,7 %.
Población	1.300 millones (datos de julio de 2020).
Crecimiento de la población	1,1 %.
Etnias	Indo-aria 72%, dravidiana 25%, mongola y otras 3%
Idioma oficial	Hindi e inglés.
Idiomas	Hindi 43,6 %, bengalí 8 %, maratí 6,9 %, télugu 6,7 %, tamil 5,7 %, gujarati 4,6 %, urdu 4,2 %, canarés 3,6 %, oriya 3,1 %, malayo 2,9 %, punyabí 2,7 %, otros 8 %.
Religión	Hindú 79,8 %, musulmana 14,2 %, cristiana 2,3 %, sij 1,7 %, otras o no especificadas 2 %.
Urbanización	34,9 %.
Crecimiento de la tasa de urbanización	2,37 % anual.

INDICADORES GEOPOLÍTICOS DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE PAKISTÁN	
Tipo de gobierno	República federal parlamentaria.
Capital	Islamabad.
Ciudad más poblada	Karachi.
Superficie	771 km ² .
Recursos naturales	Gas natural, hierro, cobre, sal, tierra arable.
Moneda	Rupia pakistaní.
PIB por PPA	1.061 billones \$ (datos de 2017).
PIB per cápita	5.400 \$ (datos de 2017).
Exportaciones	32.880 millones \$. Socios: Estados Unidos 17,7 %, Reino Unido 7,7 %, China 6 %, Alemania 5,8 %, Afganistán 5,2 %, EAU 4,5 %, España 4,1 %.
Importaciones	53.110 millones \$. Socios: China 27,4 %, EAU 13,7 %, Estados Unidos 4,9 %, Indonesia 4,3 %, Arabia Saudí 4,2 %.
Población	233 millones.

Crecimiento de la población	2 % anual.
Etnias	Punjabí 48 %, pastún 15,4 %, sindi 14,1%, saraiki 8,4 %, mujayí 7,6 %, baluchi 3,6 % otras 6,3 %.
Idioma oficial	Urdu e inglés.
Idiomas	Punjabí 48 %, sindi 12 %, saraiki 10 %, pastún 8 %, urdu 8 %, baluchi 3 %.
Religión	Musulmán 96,4 % (sunníes 85-90 %, chiíes 10-15 %).
Urbanización	37,2 %.
Crecimiento de la tasa de urbanización	2,5 % anual.

*José Pardo de Santayana**
Analista del IEEE

The US and Ibero America. Dilemmas of the 21st century

Abstract:

The next Summit of the Americas to be held in Los Angeles in the context of the migratory crisis in the United States gives rise to a reflection on the relations of this country with Latin America as a whole. As Latin America is part of a hemisphere and endows it with an integral nature, it is possible for the United States to act as the leading power. However, and even though it continues to be an area of great interest for this country, its leadership has weakened in the context of globalization and is limited to influencing action. This is stronger the greater the proximity to its territory. There are three main problems that arise in the relationship; a loss of economic influence in the region that follows the loss of political influence; organized crime and massive emigration. All three are simultaneously international and domestic "inter-domestic" problems, and all three are likely to be exploited by opportunist populisms to achieve or stay in power; by rival powers against Western democracies and especially against the US influence; or by a combination of both, which would result in a deep destabilization of the region.

Keywords:

Latin America, Ibero-America, United States, migrations, drug trafficking, trade relations.

Un continente en el que las instituciones se inventan cada lustro, se descuartizan cada década y no funcionan bien la mayor parte del tiempo difícilmente puede alcanzar sus metas. El hilo de Ariadna es en esta historia el mayor dolor de todos, lo tejido en el día se desteje en la noche y lo que se vuelve a tejer tiene un punto diferente.

Mesa Gisbert

La geopolítica estudia el poder desplegado sobre un plano. Como resultado, incorpora distintas soluciones en función del marco escogido, de las referencias con que se ha elaborado. El general alemán Houshofer definía la geopolítica como «el estudio de las grandes conexiones vitales del hombre de hoy en el espacio de hoy y su finalidad es la inserción del individuo en su medio natural y la coordinación de los fenómenos que ligan al Estado con el espacio».

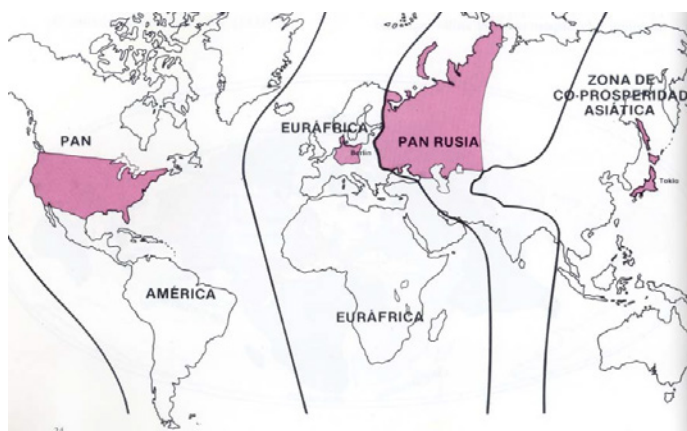


Figura 1: Panregiones de Houshofer

Fuente: VV. AA. *Conferencia geopolítica. Concepto y evolución*. ESFAS, 2011

Houshofer consideraba el mundo dividido en cuatro panregiones, dotadas cada una de ellas de un núcleo industrial —el cual actuaría como potencia hegemónica—, así como de unas zonas proveedoras de productos primarios: una Pan-América regida por Estados Unidos, una Euráfrica bajo la égida alemana, una Pan-Rusia conducida por este país y una Asia Oriental guiada por Japón.

Huntington, en su célebre clasificación de las civilizaciones, considera que Latinoamérica no pertenece a Occidente y lo hace, entre otros motivos —que también servirían para excluir a España, como ya excluyó a Grecia—, porque «incorpora a las culturas indígenas que no existían en Europa y que fueron eficazmente aniquiladas en Norteamérica»¹. Y añade:

«Latinoamérica ha seguido una vía de desarrollo bastante diferente de Europa y Norteamérica. Aunque es un vástago de la civilización europea, también incorpora, en grados diversos, elementos de las civilizaciones americanas indígenas, ausentes de Norteamérica y de Europa. Ha tenido una cultura corporativista y autoritaria que Europa tuvo en mucha menor medida y Norteamérica no tuvo en absoluto. Tanto Europa como Norteamérica sintieron los efectos de la Reforma y han combinado la cultura católica y la protestante. Históricamente, Latinoamérica ha sido católica, aunque esto puede estar cambiando... La evolución política y el desarrollo económico latinoamericano se han apartado claramente de los modelos predominantes en los países del Atlántico Norte»².

Estamos, de partida, ante un problema de definición que comienza con el observador y que se acrecienta al tratar de hacer monolítica una realidad que verdaderamente es una compleja diversidad cargada de matices, por mucho que se encuentre unida por una lengua y una cultura de base.

¹ HUNTINGTON, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 1997, p. 51.

² *Ibid.*, pp. 51-52.

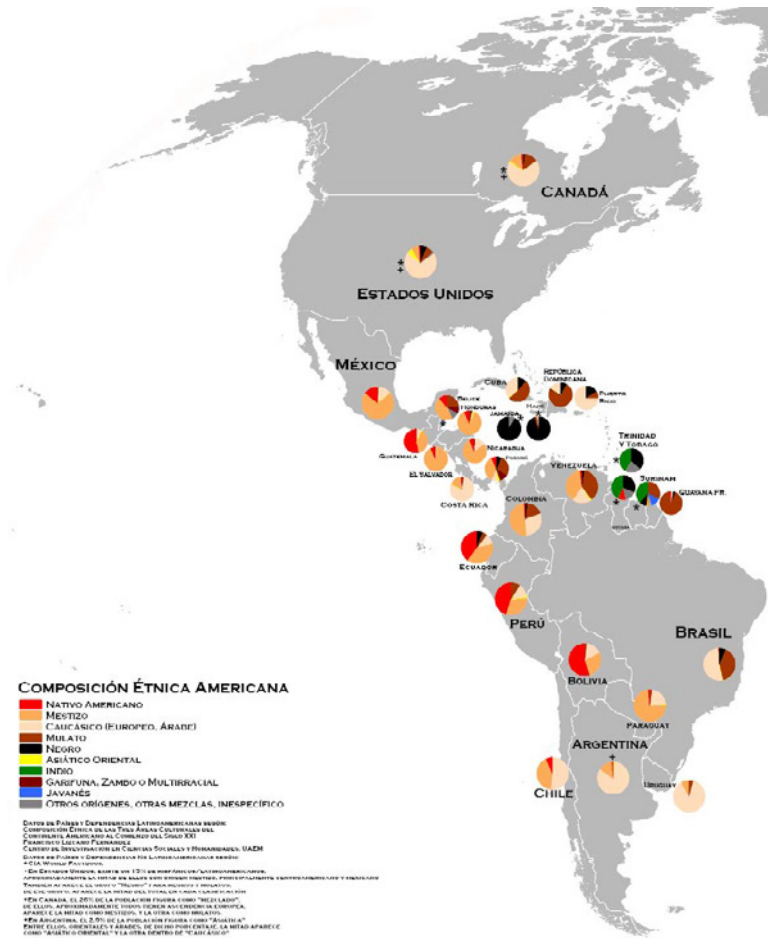


Figura 2: Composición étnica latinoamericana
 Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Archivo:Composici3n_3tnica_de_Am3rica.png

La idea de América y la presunción hegemónica

La independencia y nacimiento de los Estados Unidos supuso la aparición de un nuevo régimen político que convertía al país en una luz en lo alto de una montaña y lo embarcaba en una suerte de labor de apostolado. A ello se sumarían la ética protestante y la concepción calvinista de la redención por el trabajo, que arranca del propio discurso de los Padres Fundadores³.

³ PALOMARES LERMA, Gustavo. *Teoría y concepto de las relaciones internacionales I*. UNED, 1994, p. 179.

El resultado de esta combinación de ideas sería un modelo filosófico moral basado en la libertad y en la superioridad de su sistema político-económico, que dotaría la actuación de Estados Unidos de una suerte de «presunción hegemónica». Es la «idea de América». Esta legitimaba no solo un derecho de expansión —que era igualmente una necesidad, para satisfacer los requerimientos de materias primas y mercados derivados del desarrollo del país—, sino también una responsabilidad sobre el resto del continente, que Estados Unidos reclamaba con exclusividad y que comenzaría a ejercer en la práctica a partir de su desarrollo industrial como un «derecho propio y completo»⁴.

El conde de Aranda en 1783 —cuando Estados Unidos solo ocupaba una superficie inferior al 30 % de la actual— intuía ya el peligro que encarnaba esta pujante nación para las posesiones españolas. Así, en una carta dirigida a Carlos III, aseveraba:

«Esta república federal nació pigmea, por decirlo así y ha necesitado del apoyo y fuerza de dos Estados tan poderosos como España y Francia para conseguir su independencia. Llegará un día en que crezca y se torne gigante, y aun coloso temible en aquellas regiones. Entonces olvidará los beneficios que ha recibido de las dos potencias, y solo pensará en su engrandecimiento... El primer paso de esta potencia será apoderarse de las Floridas a fin de dominar el golfo de México. Después de molestarnos así y nuestras relaciones con la Nueva España, aspirará a la conquista de este vasto imperio, que no podremos defender contra una potencia formidable establecida en el mismo continente y vecina suya»⁵.

En línea con lo que ya auguraba Aranda, en 1823, el presidente norteamericano James Monroe promulgaba una doctrina que negaba a las potencias europeas el derecho a intervenir en el continente americano. Se trata de la idea primigenia sobre la existencia de un «hemisferio occidental», esto es, de un espacio distintivo y diferenciado, señalado por la concurrencia de intereses, valores y percepciones, de los que se derivan unas políticas comunes.

Esto, paradójicamente, también abría el camino a la intervención neocolonial de los Estados Unidos en el continente, idea que se vería apoyada a través del permanente desarrollo de conceptos en la misma dirección y que son la columna vertebral de la

⁴ *Ibid.*, p. 180.

⁵ MUSEO DEL EJÉRCITO. «Bernardo de Gálvez conquista Pensacola, en América, en la guerra contra Inglaterra». Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/museo/HECHOS_HISTORICOS/HECHOS_HISTORICOS/05.08_mayo_BERNARDO_DE_GALVEZ_CONQUISTA_PENSACOLA.html

política en la región. Estos vienen a ser el corpus explicativo y justificador de un proceder fundado frecuentemente en soterradas razones económicas y securitarias.

Así, la Administración Polk, en la segunda mitad de la década de 1840, produciría la idea del «destino manifiesto», resultado natural del sentimiento de superioridad respecto de los países del sur, los cuales serían objeto de un «interés especial». Ello, con una Norteamérica industrializada, devendría a finales del siglo XIX en la política del *Big Stick* del presidente Theodore Roosevelt, que supuso la conceptualización del pensamiento del almirante Mahan. Estaríamos ante el desarrollo de una política de poder que utilizaba el interés nacional como guía y se conoce como «Corolario Roosevelt».

Luego, estas ideas, combinadas a su vez con el idealismo del presidente Wilson, convirtieron a Estados Unidos en el guardián del «espíritu político» del continente, lo que, en la práctica, resultaba en «la concienciación de los latinoamericanos y de sus gobiernos de la necesidad de un doble consentimiento, el expresado por la voluntad popular y el expresado por Estados Unidos», pero también en un crecimiento de las relaciones económicas y desarrollo⁶.

El panamericanismo, así, puede presentarse como un proyecto estratégico utilizado por los Estados Unidos para dominar todas las relaciones hemisféricas bajo su forma de entender la economía, la política, la cultura y la seguridad⁷.

Pero también se generó un espíritu depredador. Como escribió el general Smedley Butler hacia 1935 a propósito de este periodo en su célebre trabajo *La guerra es un latrocinio*:

«He servido durante treinta años y cuatro meses en las unidades más combativas de las fuerzas armadas estadounidenses: en la infantería de Marina. Tengo el sentimiento de haber actuado durante todo ese tiempo de bandido altamente calificado al servicio de los grandes negocios del Wall Street y sus banqueros. En una palabra, he sido un pandillero al servicio del capitalismo. De tal manera, en 1914 afirmé la seguridad de los intereses petroleros en México, Tápico en particular. Contribuí a transformar a Cuba en un país donde la gente del National City Bank podía birlar tranquilamente los beneficios. Participé en la “limpieza” de Nicaragua, de 1902 a 1912, por cuenta de la firma bancaria internacional Brown Brothers Harriman. En 1916, por cuenta de los grandes azucareros norteamericanos, aporté a la República Dominicana la “civilización”. En 1923 “enderecé”

⁶ PALOMARES LERMA, Gustavo. *Op. cit.*, pp. 182-184.

⁷ CORREA HENAO, Juan David. «Panamericanismo versus latinoamericanismo: tensión geopolítica y civilizacional», *Analecta Política*, vol. 10, n.º 19. 2020, pp. 56-76.

los asuntos en Honduras en interés de las compañías fruteras norteamericanas... Nos ha ido bastante bien con Luisiana, Florida, Texas, Hawái y California y el Tío Sam puede tragarse a México y Centroamérica, con Cuba y las islas de las Indias Occidentales como postres sin intoxicarse».

La política de Buena Vecindad promovida por el presidente Franklin D. Roosevelt supuso un cambio de tercio respecto de las prácticas precedentes. Lanzada en plena Gran Depresión, promovía básicamente la no injerencia en los asuntos internos de la región mientras estimulaba los intercambios comerciales y los tratados bilaterales con los países vecinos.

La Guerra Fría incluiría a Iberoamérica en el área de influencia de Estados Unidos, tal y como preconizaba la doctrina Kennan, que, ante los intentos de la URSS de introducirse en la región con el fin de desestabilizar al continente, reclamaba el control absoluto sobre Centroamérica y el Caribe sobre la base de la seguridad nacional. Así, a la problemática norte-sur se le añadiría la dimensión este-oeste. En términos políticos se apostaba por la utilización de la fuerza y la cooperación, lo que se materializaba en una política con una base común para el conjunto de América Latina.

Esta situación reforzó la necesidad de cooperar con los gobiernos latinoamericanos y potenció el papel del Comando Sur (USSOUTHCOM) y especialmente de la Escuela de las Américas, que funcionó en Panamá entre 1946 y 1984. Por allí pasaron más de 60.000 militares y policías de casi todos los países de la región, y su existencia está firmemente asociada a las violaciones de los derechos humanos durante la época de las dictaduras militares latinoamericanas⁸.

Para que la primacía del elemento militar se entienda, cabe referir que el USSOUTHCOM, con base en Miami y creado primigeniamente para la protección del canal de Panamá, tiene una presencia mayor en la región que cualquier otro elemento del Gobierno de EE. UU. y dispone de más personal dedicado a cuestiones relacionadas con Latinoamérica que los Departamentos de Comercio, Estado y Tesorería en su

⁸ PARDO DE SANTAYANA, Jose María. «Introducción», en VV. AA., *Seguridad y defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación*. CESEDEN, noviembre de 2007, p. 6.

conjunto⁹. La creación de la Cuarta Flota en 2018, durante la Administración Trump, supuso en un cierto sentido su revitalización.



Figura 3: Distribución de mandos norteamericanos

Fuente: <https://smallwarsjournal.com/jrn/art/national-security-and-arctic-deterrence-russian-influences-arctic-ocean>

En esta línea, en 1947 se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el primero de este tipo tras la Segunda Guerra Mundial. Y en 1948 se creó la Organización de Estados Americanos (OEA), instrumentada en esta época de conflicto ideológico para garantizar la cohesión y asegurar la uniformidad en la respuesta. A partir de 1960, el Pentágono intentó potenciar la cooperación con América Latina y se impulsaron distintas instancias de consulta y entrenamiento militar¹⁰.

Dentro de esta atmósfera de *realpolitik*, el presidente Kennedy, con su programa Alianza para el Progreso, buscó promover la cooperación en el ámbito del desarrollo económico y social latinoamericano, lo que, dicho sea de paso, también era parte de una estrategia

⁹ KERN, Soren. «¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica?». Real Instituto Elcano, 19 de diciembre de 2005. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/cuales-son-los-intereses-de-estados-unidos-en-latinoamerica-ari/>

¹⁰ PARDO DE SANTAYANA, José María. *Op. cit.*, p. 26.

de lucha contrainsurgente. No obstante, sus resultados fueron limitados, entre otras razones, porque se lanzó un año antes del asesinato de Kennedy.



Figura 4: El intervencionismo de EE.UU. en Latinoamérica
Fuente: El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/intervencionismo-estadounidense-latinoamerica/?nowprocket=1>

En las distintas Administraciones, las políticas auspiciadas por Kissinger apostaron por un orden legítimo basado en la autoridad de Estados Unidos, la democratización y el desarrollo regional con el propósito de evitar preventivamente cualquier eventual contagio revolucionario. Pero también se lanzaron operaciones —como la operación Cóndor— que, en la represión de los movimientos insurgentes, alcanzaron a múltiples países del hemisferio sur y se prolongaron durante distintas Administraciones.

Con la Administración Reagan se volvió a los parámetros del interés nacional y la doctrina Kennan, que se intensificaron, lo que se tradujo en un incremento de la conflictividad, particularmente en Centroamérica. En este sentido, el presidente norteamericano en un célebre discurso remarcaba como «América Central está mucho más cerca de los Estados Unidos que muchos de los lugares problemáticos del mundo que nos interesan... El Salvador está más cerca de Texas que Texas de Massachusetts,

Nicaragua está tan próxima a Miami, San Antonio, San Diego y Tucson como esas ciudades lo están de Washington»¹¹.

La Guerra Fría se trasladó así a la región en los años ochenta en forma de conflictos *proxy*, que se prolongaron durante los noventa con resultados mortíferos. Cientos de miles de personas murieron, ya fuera por la acción de las guerrillas de izquierdas en El Salvador y Guatemala o de la Contra antisandinista en Nicaragua, financiadas por uno u otro bloque. Estos hechos contribuyeron a que se instalase una cultura de la muerte.

Los conflictos armados centroamericanos se mezclaron con un narcotráfico que reorientaba sus rutas hacia Estados Unidos: el territorio quedó en manos de las fuerzas armadas, las instituciones de control y justicia fueron inhabilitadas, la violencia impuso un orden fundado en el miedo y la «causa ideológica» servía para justificar cualquier exceso¹². Estados Unidos utilizó además la justificación que le ofrecía la «lucha contra el narcotráfico» para acrecentar su peso geopolítico en la región. Este momento de singular anomia —en el cual tuvo lugar, por ejemplo, el *affaire* Irán-Contra— también fue utilizado por el narcotráfico colombiano para reubicarse en la región, episodio que recogen películas como *American Made*.

Los conflictos civiles trajeron consigo un incremento de la criminalidad. No obstante, para el crimen organizado la violencia es el último recurso, toda vez que la repercusión pública es contraria a la discreción que busca. El conflicto armado ofreció así un escenario ideal: una violencia no asociada a las actividades criminales, en un marco estatal debilitado institucionalmente por la misma y que servía además para su encubrimiento.

El resultado es que la delincuencia en Centroamérica tiene hoy los rasgos propios de una pandemia. La vulnerabilidad de las fronteras y las limitaciones institucionales y administrativas de algunos Estados explican el crecimiento del crimen organizado en la región, impulsado por un coctel explosivo de narcotráfico, armas y maras. Como resultado se estima que, en 2011, el 90 % de la cocaína que llegaba a los EE. UU. —y que supone en torno al 86 % del total mundial— venía a través del corredor

¹¹ PALOMARES LERMA, Gustavo. *Op. cit.*, p. 188.

¹² VILLEGAS HERRERA, César. «Las fronteras borrosas de la economía ilícita: impactos del tráfico ilícito de drogas en los flujos de la economía legal en Centroamérica», en. VV. AA., *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, 2020.

centroamericano, y dejaba aproximadamente en la región 5300 millones de euros en beneficios ilegales. Esto equivaldría al 5 % del PIB regional.

Además, las políticas seguidas en el conjunto de Iberoamérica no concordaban con la actuación de Estados Unidos a nivel global, con la que llegaban a entrar en contradicción. Este fue el caso del conflicto de las Malvinas, una zona donde no se ventilaba interés norteamericano alguno y en la que Estados Unidos se decantó por su especial relación con el Reino Unido, en detrimento de la OEA y el TIAR. Como resultado, la condición del TIAR como instrumento de defensa multilateral del continente americano quedó seriamente deslegitimada.

Según ha podido verse, durante la Guerra Fría, América Latina fue un teatro secundario de confrontación entre los dos bloques enfrentados, justificación del desarrollo de políticas altamente intervencionistas y hasta de acción directa.

Lo hasta ahora expuesto se traduce en que las decisiones clave que se adoptan y afectan a numerosos Estados iberoamericanos se han estado tomando fuera de ellos y sin la concurrencia de los actores concernidos. Esto ha sido especialmente evidente en el caso de los EE. UU., lo que su rival geopolítico tradicional ha aprovechado para alimentar una desconfianza hacia ellos —históricamente justificada en ocasiones— que continúa vigente y tiende a expandirse hoy hacia todas las democracias occidentales¹³.

La política hemisférica tras el fin de la Guerra Fría

El fin de la Guerra Fría relegó las cuestiones ideológicas a un segundo plano, lo que a su vez redujo la intromisión en la vida política de estos países, concreción práctica del veto ideológico. Como consecuencia, se produjo un progreso en la calidad democrática de los Estados de la región, en los que se ha dado una muy sana alternancia en el poder dentro del juego derecha-izquierda, que esperamos sirva para el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, el estado de derecho y la democracia. Tal ha sido el caso de países como Chile, Ecuador, Argentina o Brasil.

¹³ KERN, Soren. *Op. cit.*

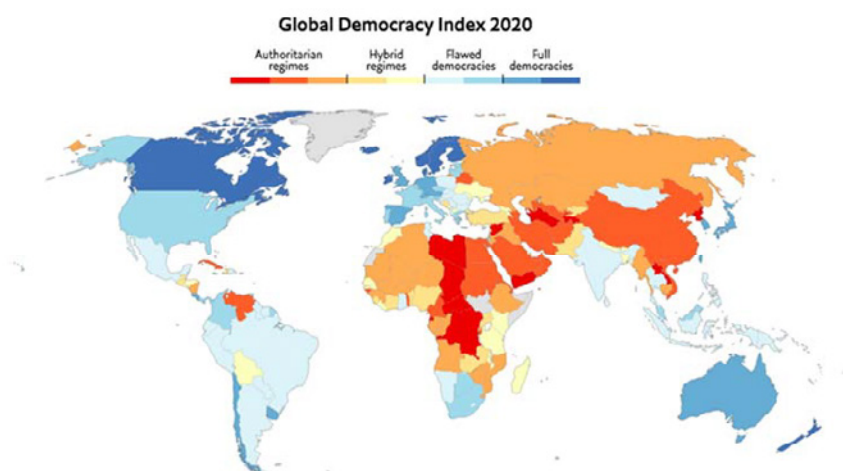


Figura 5: Índice de la Democracia global 2020

Fuente: The Economist. <https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year>

Esto, por otra parte, también propició que Iberoamérica perdiese importancia geopolítica: en la región no se dirimen las grandes cuestiones de la agenda internacional, ni tampoco conforma el epicentro del pulso entre los grandes actores geopolíticos. No obstante, se encuentra igualmente al socaire de los Estados Unidos en su condición geográfica de líder regional. Con todo, el nivel de asimetría geopolítica se mantiene: los Estados Unidos son más importantes para cualquier país del hemisferio de lo que cualquier nación pueda ser para ellos¹⁴.

Con todo y a modo de retorno al pasado, también cabe señalar que durante la Administración Trump se reformuló la idea del «eje del mal», referido al caso latinoamericano e integrado por Venezuela, Cuba y Nicaragua.

Por su parte, Estados Unidos, si bien —como hemos visto— ha mantenido el control sobre la región, ha ido reduciendo progresivamente su apuesta por el continente hasta unos niveles perfectamente señalados y mensurables en términos de seguridad. Es más, tan relevante y abrupta fue esta pérdida de importancia tras el fin de la Guerra Fría, que Estados Unidos desplazó buena parte de la ayuda económica que brindaba a Latinoamérica a la reconstrucción de Europa del Este. Por el contrario y como canon, esta evidente pérdida de peso político y económico de Estados Unidos en el continente

¹⁴ *Idem.*

ha tenido como consecuencia que el país ya no puede contar con la solidaridad panamericana para fortalecer y legitimar su acción exterior. Dado que el vacío no existe en las relaciones internacionales, el espacio que va dejando libre EE. UU. en la región es ocupado por otras potencias.

Esto explica también el fracaso del TIAR, especialmente si se realiza una comparación con la OTAN. Hay que tener en cuenta que ambos tratados se firmaron prácticamente en las mismas fechas. No obstante, el Tratado del Atlántico Norte ha permitido a Europa beneficiarse del paraguas protector tendido por Estados Unidos y ha ido acompañado de un respaldo económico. Este no ha sido el caso del TIAR en América Latina¹⁵.

Así, en 2002 México se retiró del TIAR y en 2012 los países del ALBA hicieron lo propio. En 2017 Venezuela se retiró de la OEA, de la que Cuba fue expulsada en 1962 y a la que se reincorporó en 2009, pese a lo cual no participa en las reuniones.

El caso de la invasión rusa a Ucrania es paradigmático y conforma un buen ejemplo que permite tomar el pulso a esta situación. Pocas semanas antes, el presidente de Argentina y su homólogo en Brasil viajaron a Moscú. México también ha mantenido una buena relación con Rusia. No obstante, los tres países condenaron en la ONU la invasión. Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua se abstuvieron y Venezuela no participó por el atraso en el pago de cuotas. En concordancia, la implementación de las sanciones a Rusia también está experimentando más dificultades en la región hemisférica que en otras longitudes.

La cuestión que subyace a todo esto es la ya citada gran desconfianza que los Gobiernos latinoamericanos, con independencia de su color político, sienten hacia Estados Unidos, su presencia e intenciones en la región. Esto ha generado a veces respuestas desquiciadas, en tanto que no son coherentes con la política norteamericana real a la que responden ni con los propios intereses.

Además de lo señalado, el carácter hegemónico ya no se corresponde con el poder real de Estados Unidos, o cuando menos con su poder económico hoy. En 2018 China, en términos de paridad económica, tenía el 18 % del PIB global, Estados Unidos el 15 % y Europa el 13 %. Mantener el nivel en todos los órdenes requiere de un gran esfuerzo, de

¹⁵ PARDO DE SANTAYANA, José María. *Op. cit.*, p. 26.

la concertación con Europa y obliga a Estados Unidos a un empleo tasado del poder en todos los escenarios que debe acometer, particularmente con su giro a Asia Pacífico.

Visto lo anterior, el declive de la presencia de EE. UU. en Latinoamérica puede interpretarse como una pérdida de interés, pero también como fruto de la declinación de su hegemonía global, e incluso como una combinación de los dos factores anteriores, esto es, como derivada de la reasignación eficiente de los recursos disponibles, los cuales otorgan a Latinoamérica un papel de menor trascendencia. En otras palabras, se trataría de mantener un cierto grado de control ligado con la eficiencia económica y el gasto.

Como resultado de todo lo anterior, a Estados Unidos no le resulta posible mantener un liderazgo hemisférico fuerte, por lo que ha virado de modo posibilista a un poder suave y componedor. En este sentido, y a modo de ejemplo, resulta pertinente referir que los Estados Unidos en Latinoamérica no han ejercido su liderazgo acorde a su status de tal ni han prestado su apoyo económico equivalente durante la pandemia provocada por la COVID-19, a diferencia de China, que sí lo ha hecho por encima de la medida mediante una vasta diplomacia de vacunas.

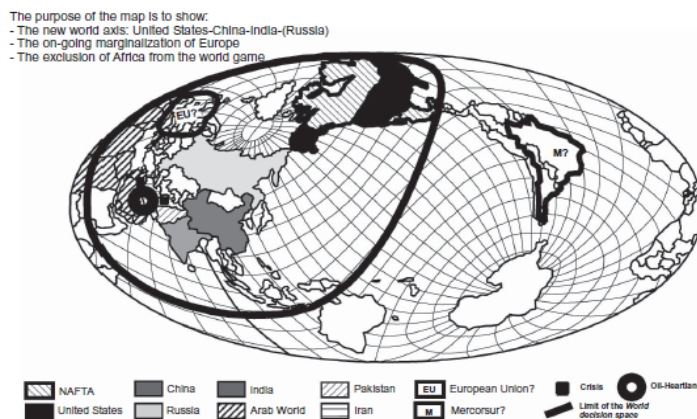


Figura 6: Una visión de Estados Unidos del sistema mundial.

Fuente: Obtenido de la Conferencia: VV.AA. Geopolítica. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2011.

Además, Estados Unidos no actúa con una única voz en un área dotada de una mayor diversidad de la que parece. Al haber cedido a imperativos de seguridad que invisibilizaban otros actores e intereses diversos (empresas, universidades, mercados

materias primas, tecnologías...), estos han resurgido en contraposición a unas políticas de Estado más tenues y livianas, a las que trascienden.¹⁶

Problemas estructurales de la región. La falta de institucionalidad

Pero la aparente irrelevancia geopolítica del continente —esto es, su carácter no decisivo en las grandes cuestiones del mundo hoy— no es ni mucho menos fruto de la sombra que América del Norte proyecta sobre la región, sino que principalmente resulta de la propia falta de cohesión e integración y de sus dinámicas internas, a veces autodestructivas.

Esta falta de cohesión comienza con la fragmentación durante los procesos de independencia en las primeras décadas del siglo XIX —no suficientemente celebrados o conmemorados en nuestro país—: cuatro virreinos dieron lugar a veintidós repúblicas, que trajeron una Latinoamérica policéntrica y, por ello, debilitada. Así, hoy México, Brasil y Argentina forman parte del G-20. Y Colombia o Chile también se sitúan entre las economías más avanzadas del planeta.

La falta de infraestructuras comunes —e incluso a nivel nacional— se plantea como una más de las relevantes claves explicativas que agravan lo anterior. Hoy un envío de mercancías de Hamburgo a Cartagena de Indias cuesta la tercera parte de lo que vale un envío de Cartagena de Indias a Medellín, en el mismo país. Transportar soja de Chaco al puerto de Rosario cuesta un 50 % más que enviarla a Rotterdam, en Europa. Solo el 14 % de las mercancías se transporta en tren¹⁷.

¹⁶ KERN, Soren. *Op. cit.*

¹⁷ GONZALEZ MARTÍN, Andrés. «Iberoamérica y España» (conferencia). Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019.



Figura 7: Falla de Barnett

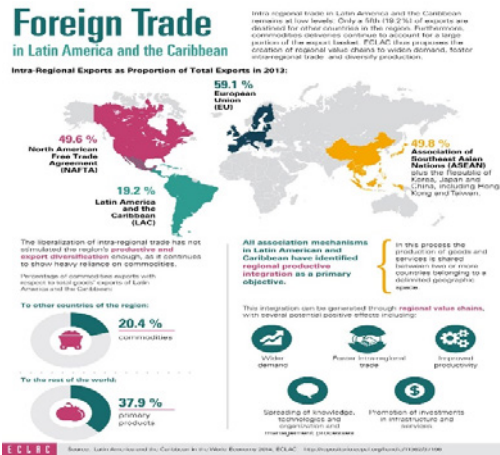
Fuente: Rivista italiana di geopolítica. <https://www.limesonline.com/>

Es más, Latinoamérica se encuentra fracturada por la falla de Barnett, que afecta a los países andinos. México, América Central y el Caribe forman un área más integrada con Estados Unidos, mientras que el Cono Sur cuenta con un margen de maniobra que antes era inexistente. Podemos decir que estos conglomerados geopolíticos se han movido en sentidos distintos, mientras que el espacio andino sigue anclado en el mismo sitio en términos de conflictividad.

Y en cuanto a las experiencias de integración, siempre deseables, conviene referir el escaso volumen alcanzado por el comercio interregional hoy. Las hipotecas políticas, económicas o ideológicas de las élites nacionales locales menguan el compromiso con estas organizaciones, haciendo que esta sea una de las pocas áreas del mundo en las que el regionalismo se ha estancado, por no decir que disminuye.



Figura 8:



Comercio exterior en Latinoamérica y el Caribe

Fuente: ECLAC. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37196>

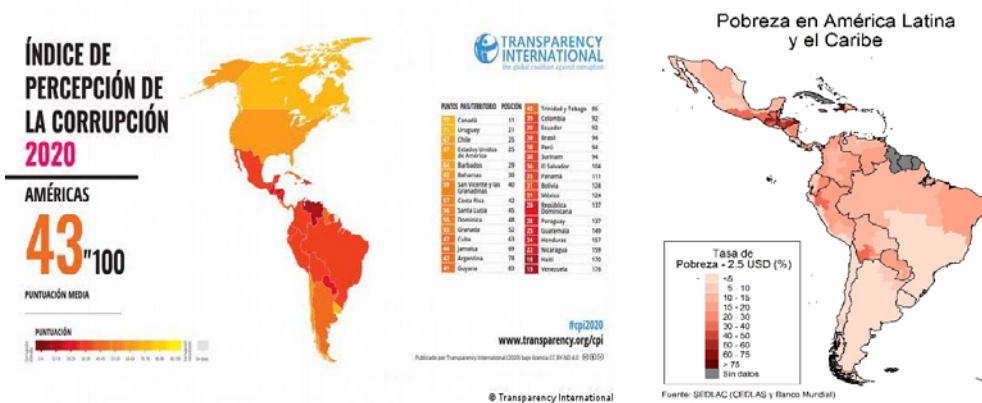
Si tomamos como ejemplo la Unión Europea, el volumen de cuyo comercio interior alcanza el 70 %, veremos el amplio recorrido que resta a organizaciones como MERCOSUR, la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina, etcétera, en la mayor parte de los casos con un volumen por debajo del 25 %. Hay que recordar en este proceso de integración el lesivo enfrentamiento regional entre el Área Latinoamericana de Libre Comercio (ALCA) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). A ello se suma que el comercio con otros países de la región se queda en el 17 % de promedio, lo que señala el largo camino que resta para alcanzar tal integración.



Figura 9: Participación por organizaciones regionales de América latina y el Caribe en el comercio regional Fuente: CEPAL. <https://comtrade.un.org>

Otro de los problemas endémicos y que contribuye a explicar la falta de proyección global de la región pese a su indiscutible riqueza es, sin duda, el referido a la distribución de esta: la región es el espacio con la mayor desigualdad del mundo en el reparto de la riqueza. Esto, inevitablemente, fractura y debilita a las sociedades, dificulta el desarrollo institucional y mengua la seguridad jurídica, aspectos que lastran el crecimiento. Todo ello, a su vez, genera unas dinámicas autóctonas que realimentan y agravan el problema cuando se trasladan a nivel global, ya que favorecen la implantación en el territorio del crimen organizado. Este afecta, en un círculo vicioso de difícil solución, al desarrollo institucional, pues debe necesariamente penetrarlo para alcanzar sus propósitos. Y, al infiltrarse en las instituciones, el crimen organizado las ahueca y debilita, lo que, a su vez, afecta a la cohesión de las sociedades.

Colombia, por ejemplo, tiene el triple de territorio que Centroamérica y dispone de un Estado fuerte en las principales ciudades —Bogotá, Medellín, Cali—, pero este se diluye al alejarse de los centros urbanos, lo que explica la prolongación de los procesos guerrilleros y el narcotráfico ante la «ausencia del Estado»¹⁸.



¹⁸ ARGUETA, Otto. «El narcotráfico es un asunto político en Centroamérica», en VV.AA., *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, 2020.



Figura 10: 1.- Índice de Percepción de la Corrupción 2020. 2.- Pobreza En América Latina y Caribe. 3.- Inseguridad en América Latina y Caribe. 4.- Desigualdad Mundial en el reparto de riquezas.

Fuentes: 1.- Transparency International. www.transparency.org/cpi 2.- <https://blogdidactico.com/por-que-latinoamerica-es-pobre>. 3.- El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/la-inseguridad-en-america-latina/?nowprocket=1>

4.- https://commons.wikimedia.org/wiki/File:GINI_index_World_Bank_up_to_2018.svg

Esto, además, se traslada a otros indicadores. Así, la tasa de homicidios en el conjunto de América en 2020, conforme a la ONUDD, era de 17,2 por cada 100.000 habitantes, frente al 0,7 de España. Iberoamérica posee solamente el 8 % de la población mundial, pero concentra el 33 % de los homicidios del planeta. Y una de cada diez vidas que se pierden en el mundo es de Centroamérica y la República Dominicana¹⁹.

Todo ello contribuye a explicar que Latinoamérica, pese a su riqueza y potencial geopolítico, se haya quedado en la periferia estratégica —se ha llegado a decir que está en el «cuadriflorio de la marginalidad estratégica»— mientras sigue, de algún modo, bajo la tutela de Estados Unidos, que, por otra parte, ni es tan estricta como lo fue ni tampoco despliega una política única respecto del continente, sino distintas políticas bilaterales y subregionales, aunque tratando de dotar a todas ellas de una base común. Todo ello ha supuesto en el siglo XXI una dulcificación de los modos políticos y de la plástica correctora, y genera como producto final una política compleja, multifacética y en ocasiones contradictoria²⁰.

En cualquier caso, el principal interés de Estados Unidos en la región radica en propiciar su estabilidad; no perdamos de vista que su propio territorio linda con la falla de Barnett. Y a ella contribuye en tres ámbitos diferenciados: el de la seguridad, el económico y el

¹⁹ PNUD y USAID. «Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana, 1.º semestre 2020». 18 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://infosegura.org/2020/09/18/analisis-sobre-la-situacion-de-violencia-y-seguridad-ciudadana-1er-semestre-2020/>

²⁰ LOWENTHAL, Abraham F. «Estados Unidos y América Latina a principios del siglo XXI», *NUSO*, n.º 206. Noviembre-diciembre de 2006. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/estados-unidos-y-america-latina-a-principios-del-siglo-xxi/>

político. Así, las dinámicas comerciales y de seguridad —en el caso de la presencia china en la región se combinan ambos términos—, el narcotráfico y las migraciones irregulares resultan de una particular relevancia.

Son todas ellas, en cierto sentido, cuestiones «intermísticas», esto es, internacionales y domésticas a un tiempo. Estas se caracterizan por admitir una lectura dual, propiamente civil pero también securitaria, dada «la ausencia de amenazas en la frontera y la ausencia de fronteras para la amenaza». Es más, este planteamiento añade aún más dificultades a la conceptualización de la seguridad.

Tal hecho genera un dilema en clave nacional, pues las políticas mejor aceptadas por la opinión pública del país son aquellas que pasan por situar los problemas al otro lado de la frontera y afirmar simultáneamente la soberanía nacional como forma de desentenderse o no atender a la carga y la responsabilidad que su concreción demanda; por el contrario, las políticas de respuesta, para ser eficaces, son integrales y no admiten criterios de frontera.

Relaciones comerciales. China

La región, como hemos visto, ha sido un espacio tradicionalmente ligado a la seguridad de Estados Unidos, pero ha acabado por convertirse en un teatro del enfrentamiento geoeconómico y geopolítico con China. El país asiático ha llegado a ser el segundo mayor socio comercial de América Latina, desafiando de este modo la mismísima doctrina Monroe al disputarle a Estados Unidos su propio patio trasero, con el simbolismo que ello comporta. Estando el enfrentamiento principal en el entorno marítimo de China, la presencia de este país en América Latina, en términos geoeconómicos, tiene los remedos propios de la segunda guerra púnica.

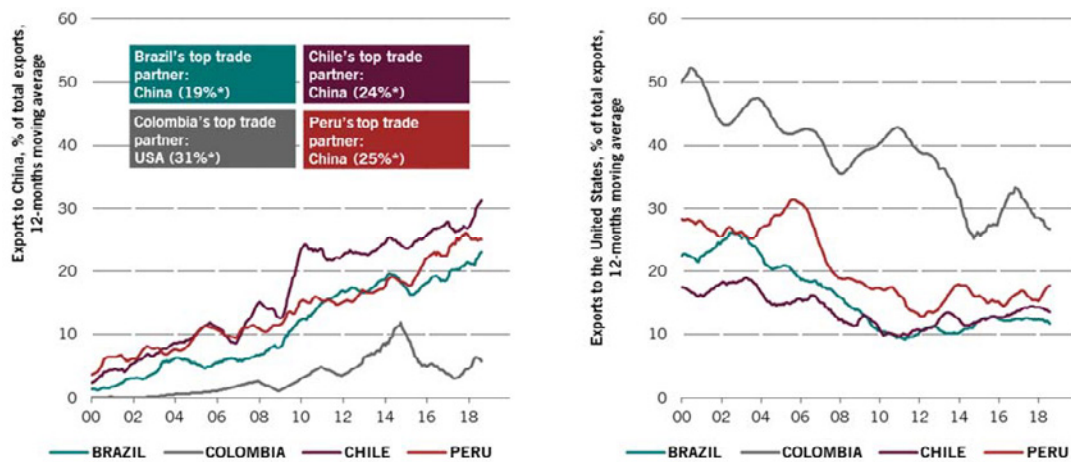


Figura 11: Exportaciones a China y Estados Unidos de Brasil, Colombia, Chile y Perú
Fuente: <https://gentosha-go.com/articles/-/19750>

Según el Foro Económico Mundial, el comercio de China con el hemisferio creció veintiséis veces entre el 2000 y 2020, y se espera que se duplique en 2035, cuando superará los 700.000 millones de dólares. Si hace dos décadas Estados Unidos era el principal socio comercial de nueve de los doce países de Sudamérica, en la actualidad China lo ha sobrepasado, con la excepción de Ecuador, Colombia y Paraguay.

Los intercambios comerciales totales entre China y América Latina se han incrementado desde casi 18.000 millones de dólares en 2002 hasta 318.000 millones en 2020. Entre 2005 y 2020, los préstamos acumulados ascendieron a más de 137.000 millones, siendo Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina los principales receptores. En cuanto a las inversiones de China en la región, estas ascendieron a 140.000 millones entre 2005 y 2021, de los cuales 64.000 millones corresponden a Brasil —el segundo socio comercial en la región después de México— y 25.000 millones a Perú. Cabe referir aquí las inversiones en infraestructura, con proyectos valorados en 66.000 millones entre 2005 y 2021, de los cuales el 51 % está dedicado a proyectos de energía y el 29 % a proyectos de transporte²¹.

En 2021 ni la pandemia ni la crisis global en la cadena de suministros pudieron detener el crecimiento exponencial del comercio entre China y América Latina, que aumentó un 41,1 % respecto a 2020, hasta alcanzar los 451.591 millones de dólares. Las

²¹ ZAPATA, Sandra. «Auge chino y caída rusa en América Latina», *Política Exterior*. 19 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/auge-chino-y-caida-rusa-en-america-latina/>

exportaciones a China supusieron 222.582 millones de dólares, con un incremento del 31,4 %, y las importaciones 229.009 millones, con un incremento del 52 %²².

Y eso que en 2020 la región experimentó el mayor desplome económico en un siglo, con una reducción del PIB regional de casi un 8 %, la cual se vio acompañada por un incremento de la pobreza del 7 %. Esto ha dejado a casi 4 de cada 10 latinoamericanos en situación de vulnerabilidad. Además, las cifras de crecimiento aún no han podido devolver el continente a la situación previa a la pandemia.



Figura 12: Influencia China en la región. Fuentes: 1.- Geopolitical futures. <https://geopoliticalfutures.com/latin-america-5g-dilemma/?nowprocket=1>

2.- Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/internacional/china-pisa-fuerte-en-america-latina-y-compite-con-eeuu.phtml>

China es ya es el primer socio comercial de Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Argentina, y tiene acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Perú. Con Ecuador inició conversaciones en 2022 en este sentido. Sus relaciones comerciales son además —y como siempre— asimétricas en lo referente a los productos que se comercializan. China importa recursos naturales—minerales (35 %), soja (17 %), combustibles minerales (12 %), carne (7 %) y cobre (6 %)—, mientras que las importaciones se concentran en productos industriales²³.

²² HURTADO, Jorge. «Comercio entre América Latina y China crece sin precedentes, expertos piden “cautela”», *France 24*. 19 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/economia/20220219-china-america-latina-comercio-economia>

²³ ZAPATA, Sandra. *Op. cit.*

Como sucedió en África, varios de estos proyectos de la Nueva Ruta de la Seda han generado unos déficits comerciales grandes, lo que ha posibilitado la toma de control por parte de China sobre las obras estratégicas que previamente había financiado. Y de ello también se desprenden repercusiones y corolarios políticos. Por ejemplo, solo ocho países de América Latina y el Caribe reconocen a Taiwán. Panamá, la República Dominicana y El Salvador cambiaron el reconocimiento a la República Popular China entre 2017 y 2018, y Nicaragua lo hizo en 2021²⁴.

Este círculo se cierra en términos de poder suave a través de las sedes del Instituto Confucio, que es una entidad cultural pero dispone de capacidad para influenciar a la opinión pública. En 2021 había cuarenta y cuatro sedes distribuidas en veintiún países.

Por su parte, el volumen de negocio de Estados Unidos con la región en 2019 fue de 885.100 millones de dólares y la inversión directa (IED), de 256.100 millones de dólares. Las exportaciones de bienes de Estados Unidos a Latinoamérica ascendieron a 418.200 millones de dólares en 2019, lo que supuso el 16,7 % del total de las exportaciones del país ese año. No obstante, estas se concentran en Centroamérica y el Caribe y pierden fuerza en Sudamérica, en mayor grado cuanto más al sur, según se observa en la gráfica que se adjunta. Su segundo socio comercial tras México es Brasil. Mención aparte merece el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entró en vigor en julio de 2020 para sustituir al Tratado de Libre Comercio de América del Norte²⁵.

²⁴ *Idem*.

²⁵ DE LA FUENTE, Erich, ROMERO, Alejandro y LABRY, Khy. «La relación entre Estados Unidos y Latinoamérica: qué esperar de la Administración Biden». Llorente y Cuenca, 25 de marzo de 2021. Disponible en: <https://ideas.llorentycuenca.com/2021/03/la-relacion-entre-estados-unidos-y-latinoamerica-que-esperar-de-la-administracion-biden/>



Figura 13: Principales socios comerciales de Estados Unidos.
Fuente: Statista. <https://www.statista.com/chart/10942/top-us-trading-partners-for-goods/>

Narcotráfico

El problema de la droga es de particular relevancia para Estados Unidos. Así, se estima que nada menos que 101.263 personas murieron por sobredosis en Estados Unidos durante los doce meses anteriores a junio de 2021, casi un 21 % más que el año anterior. Y todo de modo concurrente con el negocio: el narco mexicano ha incrementado su tráfico de drogas en el periodo de la pandemia, superando los cierres de fronteras y las restricciones de viajes impuestas.

Para entender la evolución del narcotráfico en la región, hay un dato de la mayor relevancia: la actitud de Estados Unidos. Su cambio hacia el prohibicionismo en lo que se refiere a los opiáceos y a la marihuana en las primeras décadas del siglo XX es de la mayor trascendencia. De esta manera, al centrar el problema en la oferta antes que en el consumo y en las políticas preventivas, lo trasladó a México y Centroamérica. Con

ello, en estos países se ha acabado generando un mercado autóctono que antes no existía.

En fin, la historia es larga. La Segunda Guerra Mundial supuso un incremento de la producción de opiáceos mexicanos para satisfacer la demanda de morfina de Estados Unidos. Con su fin, el exceso se derivó hacia el mercado negro, al que se sumaría después de los años cincuenta la marihuana, cuya demanda se incrementaría crecidamente a partir de 1967. En 1969, el presidente Nixon iniciaría la guerra contra las drogas y la intolerancia frente a este tráfico de las sucesivas Administraciones norteamericanas crecería. Esto haría recaer el peso de la lucha sobre México, al igual que sucede con la inmigración ilegal procedente de Centroamérica.

La falta de una política integral a nivel global combinada con el cierre de mercados de oferta, como el turco, o la desarticulación de los laboratorios en los que se elaboraba la heroína en Francia —argumento de la célebre película *French Connection*— catapultaron el mercado mexicano de los opiáceos, a los que se sumó la marihuana, un producto con una demanda creciente. Y de la marihuana se evolucionó a través de las redes existentes a la cocaína, que se sumó a los canales de distribución cuando desde Estados Unidos se comenzó a ejercer presión sobre Colombia. Los narcos entonces desviaron las rutas caribeñas directas y apostaron por otras que pasaban por México. La penetración de las instituciones, paradójicamente, se hizo muy superior y los grupos crecieron en tamaño al no disponer el Estado de recursos para oponerse a ellos²⁶.

Se produjo una captura parcial del Estado, cuyos agentes se inhibieron e incluso lideraron grupos o bandas. Esto explica que los cárteles mexicanos, a diferencia de las organizaciones mafiosas norteamericanas, no fueran grupos pequeños sino grandes y poderosos, hasta el extremo de que se hacían con los espacios que el Estado no era capaz de controlar y ejercían sus funciones.

Implicar al Ejército en esta lucha en un contexto de paz contribuye a legitimar su existencia, a cambio, por un lado, de redefinir su función y, por otro, de primar la visión securitaria —y no de salud pública— con que cuenta el problema. Es más, la idea de «guerra», predominante en el discurso público y también subrayada en 2008 con la Iniciativa Mérida —un tratado internacional de seguridad establecido por Estados Unidos

²⁶ VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. Aguilar, 2013.

en acuerdo con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado—, es consustancial a las Fuerzas Armadas y plantea el contencioso en términos simétricamente violentos y libre de frenos, cuando su razón de ser es proteger a toda la población. Esto explica las espirales de violencia vividas en algunas regiones, en línea con el principio de acción recíproca y el alzamiento de extremos clausewitzianos.

Por su parte, los EE. UU. centraron su lucha contra el narcotráfico en iniciativas como el Plan Colombia, que provocó el recelo de los países vecinos y fue visto por algunos como una especie de «caballo de Troya» para incrementar la injerencia de Washington en la región.

Centrar la lucha contra las drogas en la oferta externa, y no en la demanda interna, pudiera ser discutible, dado que pareciera que se prima la aproximación securitaria sobre la salud pública. Supone ignorar la naturaleza «interméstica» del problema y trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano y no propio. Quizás se hubiera debido abordar la indudable vertiente social y de desarrollo que el problema también plantea, y que se encuentra en su raíz. Tratar la lucha contra el narcotráfico desde una perspectiva exclusivamente securitaria puede provocar que tanto el fenómeno como su combate mermen al propio Estado y su independencia política y económica²⁷.

El creer que la demanda se puede eliminar con solo la prohibición y represión de la oferta supone desconocer criterios básicos de la economía, ignora la experiencia estadounidense de la prohibición en los años veinte e incorpora relevantes peajes políticos, en términos de limitaciones a la libertad y derechos de los individuos. La lógica de la guerra incorpora adicionalmente el riesgo de favorecer el control social, al establecer los mecanismos precisos para ello²⁸.

Los Estados están llamados a hacer un uso restrictivo de la violencia, pues esta supone pagar un peaje en términos de legitimidad y atenta contra su esencia. El Estado no hace ni puede hacer la guerra a su sociedad o a una parte de ella. De hecho, la «guerra contra

²⁷ CORTÉS, Ernesto. «Cómo comprender y abordar el crimen organizado en los estudios sobre el mercado ilícito de drogas», en VV. AA., *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales*. FLACSO, 2020.

²⁸ *Idem*.

el narcotráfico» puede suponer *de facto* una criminalización de los sectores sociales más pobres y vulnerables de los países latinoamericanos.

Así, en México los homicidios pasaron de 2819 en 2008 a 17.000 en 2011, si bien el 85 % de ellos se debió al enfrentamiento entre los propios cárteles. 2019, el primer año de la presidencia de López Obrador, que quería acabar con la política de «guerra al narcotráfico» y sustituirla por otras vías que atendieran a sus razones de fondo, se saldó con 34.608 homicidios y 1.012 feminicidios. Algunas fuentes calculaban ya en 2019 en más de 275.000 los homicidios desde 2006, cifrando además en un 98 % el nivel de impunidad de tales crímenes. En 2021 los homicidios se redujeron a 33.308, un 3,6 % menos que el año anterior, pero muy lejos de las cifras de comienzo de siglo.

El lavado de dinero, la corrupción, la evasión y el fraude fiscal forman parte de la denominada «economía sumergida», que resulta muy complicada de cuantificar. Esta ha alcanzado dimensiones globales, toda vez que ya en 2012 se situaba entre las veinte primeras economías del mundo, con un volumen anual 870.000 millones de dólares al año, equivalentes al 1,5 % del PIB mundial. Mientras, según datos de la ONU de 2020, se calcula que el 10 % del PIB mundial son activos financieros transfronterizos. Entre ellos, el blanqueo de dinero de procedencia ilícita asciende a 1.370.000 millones de euros, cifra equivalente al PIB de España y al 2,7 % de la riqueza mundial. Se estima en 35.000 millones de euros al año el volumen de los sobornos. El seguimiento del dinero ilícito inexorablemente conduce al poder, a los centros financieros y a la política, en un entorno globalizado con flujos en todos los sentidos²⁹.

Migraciones

El origen de Estados Unidos se asienta sobre la emigración y su contribución a un crisol cultural en una tierra de oportunidades. La inmigración forma parte sustancial de su mitología nacional.

Con todo y con eso, el número de inmigrantes de primera generación se cuadruplicó, pasando de 9,6 millones en 1970 a aproximadamente 38 millones en 2007. Había

²⁹ HERNANDEZ, Anabel. «Informe de EE. UU.: crece el poder de narcos durante el gobierno de AMLO», *DW*. 22 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/informe-de-eeuu-crece-el-poder-de-narcos-durante-el-gobierno-de-amlo/a-56950410>

entonces unos 11,1 millones de inmigrantes ilegales en Estados Unidos (el 31 % del total), 11,8 millones de residentes legales (33 %), 11,5 millones de ciudadanos naturalizados (32 %) y 1,3 millones de residentes temporales legales (4 %) ³⁰. Con más de 14 millones de emigrantes, legales e ilegales, los años noventa figuran hasta ahora como la década de mayor inmigración en la historia de Estados Unidos.

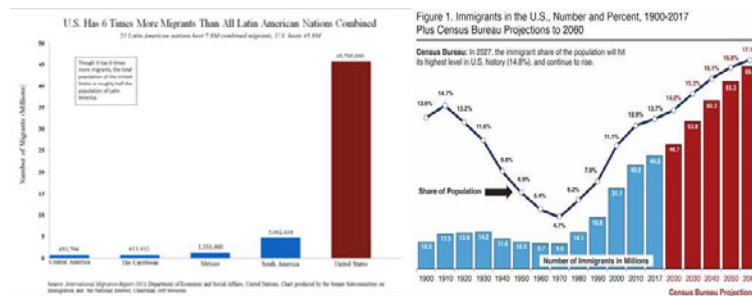


Figura 14: La emigración en Estados Unidos.

Fuente: 1.- <https://www.washingtonexaminer.com/sessions-us-has-6-times-as-many-immigrants-as-latin-america-48m-vs-7m> 2.- <https://migration.ucdavis.edu/rmn/more.php?id=2223>

Desde el 2000 al 2018 a los Estados Unidos llegaron unos 20 millones de inmigrantes, en su mayor parte procedentes de Centroamérica y del conjunto de Latinoamérica, para sumar 44,7 millones en 2018. Algunas fuentes cifran el número total de inmigrantes legales e ilegales que Estados Unidos ha recibido cada año durante el último periodo en 1,8 millones, más de 600.000 de ellos ilegales.

El problema se ha agravado actualmente, transformándose en una crisis. Durante el año anterior a septiembre de 2021, fueron detenidos por las autoridades fronterizas norteamericanas 608.000 mexicanos, 309.000 hondureños, 279.000 guatemaltecos y 96.000 salvadoreños. Otros 367.000 migrantes centroamericanos fueron igualmente detenidos ³¹.

La emigración, ciertamente, genera no pocos beneficios para Estados Unidos —mejora la productividad y la competitividad y dinamiza la economía—, pero trae consigo también importantes dificultades. Resolverlas pasa por afrontar la emigración ilegal en origen, la

³⁰ MEISSNER, Doris *et al.* *La inmigración y el futuro de los Estados Unidos: un nuevo capítulo*. Migration Policy Institute, 2006.

³¹ BEAUREGARD, Luis Pablo. «La migración rompe todos los records en Estados Unidos en los primeros meses de la administración Biden», *El País*. 21 de octubre de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-10-20/la-migracion-rompe-todos-los-records-en-estados-unidos-en-los-primeros-meses-de-la-administracion-biden.html>

integración social de estos colectivos, los efectos sobre la población autóctona, las cuestiones de seguridad, la criminalidad, la xenofobia... Gestionar una emigración a la escala existente es todo un reto económico, social y de seguridad.

La emigración ilegal incorpora además una problemática adicional. Los pequeños tráfico e infracciones, proclives a practicarse por grupos marginales en ambientes de pobreza e inequidad, pueden coadyuvar a la banalización del delito y al menosprecio de las leyes. La concurrencia de actividades lícitas e ilícitas es una escuela que permite romper barreras entre unas y otras. Además, existe un poderoso vínculo con el tráfico de drogas y personas y otros delitos, como la extorsión, pues estos se sirven de los mismos medios y vías de comunicación en el marco de un mercado negro «normalizado» y una atmósfera de impunidad (real o no). Un ejemplo en clave regional sería La Bestia, una red de ferrocarriles de mercancías que cubre Centroamérica y que, entre sus «mercancías», transporta también a emigrantes ilegales y droga hasta la misma frontera norteamericana bajo la «protección» de las maras.

El endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos durante la era Trump han sido muy contestado. Así, fórmulas como el Título 42 —una restricción sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19 en vigor hasta la fecha— han permitido impedir la entrada a 1,7 millones de migrantes en la frontera con México. Mientras tanto, organizaciones como Amnistía Internacional y Médicos Sin Fronteras denuncian la ruptura de 8000 familias como resultado de las prácticas abusivas y los tratos crueles.

Es necesaria otra aproximación. Resolver este problema precisa que se solucionen otros situados más allá de las fronteras de Estados Unidos, y que actúan como factores de impulso. Volvemos así a los problemas de desarrollo, la inequidad, el crimen organizado, la violencia..., que sacuden el conjunto de Centroamérica. Se trataría, a fin de cuentas, de facilitar el desarrollo integral del continente, y particularmente de Centroamérica. Las propuestas que se están haciendo desde la actual Administración norteamericana para favorecer el empleo y el desarrollo en la región a través de la inversión económica son un paso en la dirección correcta. La cuestión es que requieren de un esfuerzo continuado, porque no solo suponen un cambio económico sino también cultural.

Estamos ante un problema «interméstico» y este planteamiento añade aún más dificultades a la conceptualización de la seguridad. El reforzamiento de la frontera con

Guatemala, emprendido por el presidente mexicano López Obrador como respuesta, se inscribe en esta lógica.

A la contra y como reflujo, América Latina obtiene unas importantes remesas, fundamentales para su desarrollo económico. Y hasta se dejan notar las influencias culturales, como sucede con los movimientos evangélicos en un aspecto, la religión, que es decisiva en el continente.

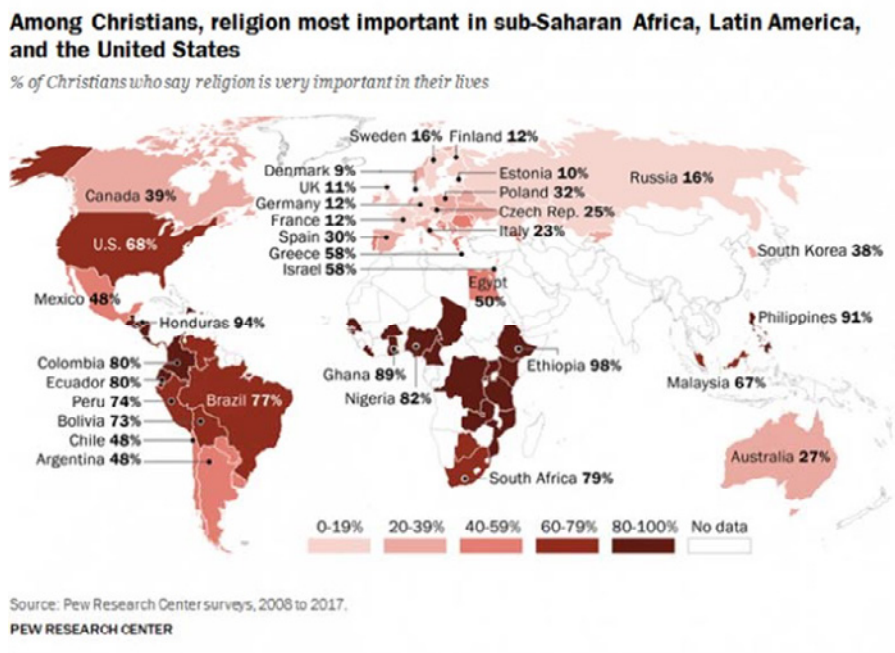


Figura 15: Importancia de la religión por países.
 Fuente: Pew Research Center. www.pewresearch.org

Religious Affiliations of Latin Americans

	Catholic	Protestant	Unaffiliated	Other
Predominantly Catholic				
Paraguay	89%	7%	1%	2%
Mexico	81	9	7	4
Colombia	79	13	6	2
Ecuador	79	13	5	3
Bolivia	77	16	4	3
Peru	76	17	4	3
Venezuela	73	17	7	4
Argentina	71	15	11	3
Panama	70	19	7	4
Majority Catholic				
Chile	64	17	16	3
Costa Rica	62	25	9	4
Brazil	61	26	8	5
Dominican Rep.	57	23	18	2
Puerto Rico	56	33	8	2
U.S. Hispanics	55	22	18	5
Half Catholic				
El Salvador	50	36	12	3
Guatemala	50	41	6	3
Nicaragua	50	40	7	4
Less than half Catholic				
Honduras	46	41	10	2
Uruguay	42	15	37	6
Regional total*	69	19	8	4
<small>(adjusting for each country's population size)</small>				
QCURREL				
<small>*Regional total does not include U.S. Hispanics.</small>				
<small>Percentages may not add to 100 due to rounding.</small>				
PEW RESEARCH CENTER				

Figura 16: Afiliación religiosa en Latinoamérica.

Fuente: Pew Research Center. twitter.com/pewresearch/status/532885614635413505**Conclusiones**

Latinoamérica encarna un espacio unido por la lengua, pero que, si se mira bien, se revela profundamente rico y diverso. Su presentación como la parte de un hemisferio dotada de naturaleza integral hace posible que Estados Unidos ejerza como potencia rectora en la zona. No obstante, el liderazgo estadounidense se ha debilitado en el contexto de la globalización y se limita a una acción de influencia, una actuación en la práctica orientadora y componedora, más fuerte cuanto mayor es la proximidad territorial. Con todo y debido a razones geopolíticas, Latinoamérica sigue siendo un área de gran

interés para Estados Unidos, y esto sin entrar en las importantes reservas de recursos naturales y energéticos de las que dispone.

Además, en las últimas dos décadas se han producido algunos cambios significativos, debidos fundamentalmente a los avances logrados tanto en la democratización de la región como en los procesos de integración regional y subregional, en los que también se ha progresado, aunque no tanto como se debiera. Estos últimos precisan hacerse más creíbles, al menos entre quienes los dirigen.

El intervencionismo norteamericano en la región perdurará en la memoria colectiva, lo que se traducirá en términos de desconfianza tanto por parte de la sociedad como de los Gobiernos latinoamericanos —cualquiera que sea su color político— y dificultará el desarrollo de una política hemisférica, es decir, relativa al conjunto del continente.

No obstante, por su problemática interna, Latinoamérica se sitúa en la semiperiferia estratégica: su voz, ahogada, queda ausente de las grandes cuestiones de las relaciones internacionales, y ello pese a ser una región rica en recursos.

En su relación con la región, Estados Unidos pretende garantizar la estabilidad de su entorno estratégico, así como sus intereses vitales, al margen del peso geopolítico de Latinoamérica para el sistema global. Las constantes y permanencias que se producen en la zona la señalan como un área básica para Estados Unidos³².

Tres son los principales problemas que se plantean a Estados Unidos: una pérdida de influencia económica en la región —que sigue a la pérdida de influencia política—, el crimen organizado y una emigración masiva. Los tres son problemas «intermésticos» y requerirán de un mayor compromiso norteamericano con la región. Las propuestas para promover el desarrollo económico en Latinoamérica que surgen de la actual Administración norteamericana suponen dar pasos en la dirección correcta, pero se necesitará un compromiso continuo y prolongado, capaz —por medio del ejemplo y de los resultados favorables en el progreso financiero y político de la región— de imponerse a las narrativas antioccidentales, tan convenientes tanto para los populismos oportunistas como para las potencias iliberales, que vienen a ahondar en las grietas de legitimidad de la democracia y el Estado de derecho.

³² KERN, Soren. *Op. cit.*

Merece ser referido el ascenso de China en Latinoamérica. China no solo se ha transformado en el principal socio comercial de una decena de países, sino que también ha aumentado significativamente su inversión en distintos sectores estratégicos, como los recursos naturales, las infraestructuras y las telecomunicaciones. El aumento de la presencia china se da en un contexto de una mayor confrontación estratégica con Estados Unidos, que además se produce en su patio trasero, con lo que la rivalidad solo parece hacerse más profunda, al trasladarse a un área de especial simbolismo y sensibilidad para este último país.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos / Fernando Villena Sánchez**
Analista del IEEE / Diplomático del Reino de España

37/2022

25 de mayo de 2022

Javier Fernández Aparicio

**Ciberseguridad en la India:
bilateralidad y transformación**

Ciberseguridad en la India: bilateralidad y transformación

Resumen:

Con el inicio de la crisis de la pandemia, a principios de 2020, que supuso el aumento cuantitativo del uso de Internet y sus aplicaciones, más los retos en ciberseguridad que esto conlleva, incluyendo ataques a infraestructuras críticas, la India se enfrenta a la necesidad de actualizar su *Política Nacional de Ciberseguridad*, que data de 2013, desarrollando una estrategia en la prevención de amenazas desde el ciberespacio. Todo ello, en unos momentos en los que el gobierno del primer ministro Modi se ha esforzado para llegar a acuerdos bilaterales en la materia con terceros países, en contrapeso a la influencia china, tanto en el espacio indopacífico, como a nivel global, incluyendo el ciberespacio, considerado actualmente el quinto dominio en el ámbito bélico. La guerra en Ucrania ha fortalecido esta línea de compromisos internacionales bilaterales, influyendo en su relación en ciberseguridad y tecnología con Rusia. Además, la India en la actualidad es un país productor clave en la creciente industria 4.0 y en toda la economía que se mueve a su alrededor.

Palabras clave:

India, ciberseguridad, ciberespacio, China, Indopacífico, Rusia.

***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.

Cybersecurity in India: bilaterality and transformation

Abstract:

With the onset of the pandemic crisis in early 2020, which brought about a quantitative increase in the use of the Internet and its applications, plus the cybersecurity challenges that this entails, including attacks on critical infrastructure, India is facing the need to update its National Cybersecurity Policy, which dates back to 2013, developing a strategy to prevent threats from cyberspace. All this, at a time when Prime Minister Modi's government has made an effort to reach bilateral agreements on the matter with third countries, in counterweight to Chinese influence, both in the Indo-Pacific space and globally, including cyberspace, currently considered the fifth domain in the field of warfare. The war in Ukraine has strengthened this line of bilateral international commitments, influencing its cybersecurity and technology relationship with Russia. In addition, India is currently a key producer country in the growing industry 4.0 and in the entire economy that moves around it.

Keywords:

India, Cybersecurity, Cyberspace, China, Indo-Pacific, Russia

Introducción

Con el impacto de la pandemia COVID y los acontecimientos en Ucrania, la posición geoestratégica de potencias como China e India es analizada a nivel global por su importancia más allá del espacio indopacífico, donde ambos países juegan un rol clave que indudablemente tiene su continuidad en el orden mundial. Las posiciones de cara al exterior de la India y China reflejan su propia relación, dos gigantescas esferas de poder político, económico, militar y cibernético que se encuentran frente a frente. Recordemos que hay una vecindad estrecha, marcada por una frontera común de cerca de 4.000 kilómetros, la conocida *Line of Actual Control* (LAC), incluyendo la conflictiva región de Cachemira. Desde hace décadas se han producido incidentes fronterizos entre la India y China, siendo en los últimos años de cierta gravedad, como el ocurrido el 15 de junio de 2020 en la región de Aksai Chin, que se tradujo en militares de ambos países muertos, y que dio lugar, según fuentes indias, a una serie de ciberataques y campañas de desinformación desde China y Pakistán¹.

Así, el veloz ascenso de la presencia china en el marco indopacífico, reflejo del global, ha provocado una activación y mayor cercanía, aunque todavía lejos de una colaboración estrecha, de los países que forman el Quad, el foro de seguridad formado por Estados Unidos, Japón, Australia y la propia India². También, durante 2015-2016 se apreció un acercamiento bilateral indo-estadounidense, buscándose así un contrapeso a la preeminencia china en la zona, lo que se simboliza en materia comercial³ y en una cooperación en seguridad. En la actualidad se negocia un contrato para aprovisionar de cazas F-18 al proyectado portaaviones indio *INS Vikrant*⁴. Dentro de estas capacidades militares y de defensa, el papel de la ciberseguridad es primordial, configurándose también una cooperación entre la India y Estados Unidos en este terreno.

No hay que olvidar tampoco otro factor clave, este más interno y avalado por los estudios estadísticos, como es el creciente uso masivo e importancia de la red en toda la India,

¹ NANDINI, Navashree. [India-China Faceoff: Chinese mouthpiece silent on casualties; its journalists say 5 dead \(republicworld.com\)](https://republicworld.com) 16/6/2020 (consultado 28/04/2022). Según un funcionario del gobierno, activistas chinos y paquistaníes habían comenzado campañas en las redes sociales para supuestamente difundir información errónea contra la India. En RAIBAGI, Kashyap. [India's Current Cybersecurity Policy & How It Was Impacted By COVID \(analytcsindiamag.com\)](https://analytcsindiamag.com) 5/12/2020 (consultado 11/5/2022).

² HERRERA PILAR, Mikel. *El Quad en la era post-COVID: más allá del desafío chino*. Documento de Opinión IEEE 102/2021. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO102_2021_MIKHER_Quad.pdf (consultado 26/4/2022).

³ JUSTER, Kenneth I. [Es hora de que Estados Unidos e India hablen de comercio | Asuntos exteriores \(foreignaffairs.com\)](https://foreignaffairs.com) 14/4/2022 (consultado 26/4/2022).

⁴ [La India se debate entre cazas F-18 y Rafale para su nuevo portaaviones \(infodefensa.com\)](https://infodefensa.com) 18/4/2022 (consultado 26/4/2022).

impulsado desde el Gobierno como parte de la modernización del país. Se trata de un fenómeno acelerado desde 2020.

La ciberseguridad en la India

El impacto de la India a nivel mundial en la utilización de Internet es tan significativo, que en este de por sí poblado país de 1.400 millones de habitantes, sus actuales 658 millones de usuarios de la red la sitúan como el segundo país del mundo, solo por detrás de China, con un millardo, y doblando los más de 300 millones de Estados Unidos.

Otra prueba de la magnitud del empleo de Internet en la India es que, de esos 658 millones de usuarios, 467 también lo son de las redes sociales, lo que equivale a decir que un 33,4 % de la población total india, en la práctica una tercera parte, las utiliza y está conectada. Sin embargo, hay diferencias sustanciales en esta demanda de Internet, así como una brecha digital, puesto que aquella está centrada en las grandes urbes, cuya población, no obstante, es el 36 % del total respecto a la rural, que representa el 65 % a principios de 2022⁵.

Precisamente, para paliar esta brecha digital, en 2015 el Gobierno puso en marcha el proyecto *Digital India*, una iniciativa con múltiples implicados, desde el sector económico al tecnológico y que exige fuertes inversiones y es prioritario, tal y como demuestra su dependencia directa del propio primer ministro, Narendra Modi. *Digital India* establecía tres objetivos en materia cibernética a nivel nacional⁶:

1. Creación de una infraestructura digital de servicios públicos, llegando a todo el país.
2. Constitución de un marco legal de gobernanza y ciberseguridad de estos servicios.
3. Empoderamiento digital de los ciudadanos y empresas indias, accediendo a la red desde cualquier parte.

En la práctica, *Digital India* suponía el desarrollo de diversos proyectos secundarios para avanzar en la digitalización de la Administración, incluyendo lo concerniente a la defensa y seguridad, junto a la conexión de las zonas rurales mediante fibra óptica. Estos

⁵ Datos de enero de 2022. [Digital 2022: India — DataReportal – Global Digital Insights](#) (consultado 20/4/2022).

⁶ [Áreas de Visión y Visión | programa India Digital | Ministerio de Electrónica y Tecnología de la Información \(MeitY\) Gobierno de la India \(digitalindia.gov.in\)](#) (consultado 24/4/2022).

proyectos se abrieron a la inversión privada para su implantación. Conectar todos los enclaves de la India supone un desembolso y esfuerzo titánicos. Al respecto, *Bharat Net* es el principal plan elaborado desde el Departamento de Tecnología Electrónica y de Información, dentro del Ministerio de Comunicación y Tecnología de la Información, responsable en gran medida de *Digital India*. El plan tiene la finalidad de llegar a todos los Gram panchayats del país, la institución básica municipal de las casi 625.000 aldeas de la India. A finales de febrero de 2022, *Bharat Net* había contabilizado la instalación de más de 36.000 kilómetros de fibra óptica en todo el país, así como establecido cerca de 105.000 puntos de acceso wifi⁷.

Una de las consecuencias de esta extensión en el acceso rápido a Internet, desde la Administración hasta los particulares, con una lógica multiplicación de descargas, aplicaciones y servicios, es que la India también debe atender a un vasto ciberespacio desde una óptica de seguridad.

Según un estudio de la firma Comparitech, en 2019, la India ocupaba el puesto número 15 dentro de un *ranking* de países con poca seguridad cibernética. La conclusión del informe es muy clara: la India se sitúa como uno de los países menos ciberseguros del mundo, en contraposición a su peso dentro del concierto internacional y de su importancia en la economía de la industria 4.0⁸. Desde el Gobierno, se han hecho esfuerzos progresivos al respecto durante los tres últimos años, al ser el ciberespacio una necesidad ineludible de la seguridad nacional del país.

La política nacional india en ciberseguridad

Hay cierta indefinición en cuanto a la normativa y los organismos competentes en materia de ciberseguridad en la India. Ello tiene como principales consecuencias el solapamiento de atribuciones y una petición casi unánime de la sociedad india de una mayor transparencia y centralidad en este terreno, en especial en lo tocante a la protección de datos e intimidad de las empresas y personas, ya que han salido a la luz casos de ciberespionaje⁹.

⁷ Según las cifras estimadas por el Ministerio de Electrónica y Tecnología de la Información, recogidos en *Vikaspedia*, la base de datos de información mantenida por el Gobierno de India desde 2014. [Bharat Net — Vikaspedia](#) (consultado 20/4/2022).

⁸ India ranks among the worst in the world for cybersecurity, *FRPT- Software Snapshot*. Febrero 2019:2. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=135716406&lang=es&site=ehost-live> (consultado 9/5/2022).

⁹ BAJORIA, Jayshree. [RAW: India's External Intelligence Agency | Council on Foreign Relations \(cfr.org\)](#) 7/11/2008 (consultado 9/5/2022).

El marco jurídico indio se remonta a la Ley de Telégrafos de 1885, que permitía a las autoridades gubernamentales acceder a comunicaciones privadas y datos de identificación, aunque en circunstancias determinadas y siempre en interés teórico de la seguridad nacional. La política india específica en el ámbito de la ciberseguridad se retrotrae al año 2000, cuando se promulgó la *Information Technology Act* (conocida por sus siglas como *IT Act*), que regulaba las transacciones electrónicas y las comunicaciones digitales, haciendo hincapié en la protección de datos y en los, por entonces incipientes, cibercrimes. La ley establecía su revisión periódica por parte de una comisión de expertos en diferentes campos y tuvo diversas adendas, siendo la última en 2011¹⁰.

Desde 2006, este comité permanente de la *IT Act* venía pidiendo una nueva legislación para gobernar el ciberespacio, abordando los fenómenos del ciberterrorismo, la cibercriminalidad, los delitos cibernéticos transfronterizos e introduciendo el término de «infraestructura de información crítica» para definir por primera vez un recurso cibernético de impacto para la seguridad nacional¹¹.

Reconociendo esta necesidad de una ciberseguridad cada vez más urgente, además de responder a las acusaciones de espionaje de la Agencia Nacional de Seguridad norteamericana a diversas personalidades del gobierno indio¹², el entonces Ministerio de Comunicación y Tecnología de la Información redactó en julio de 2013 la Política de Ciberseguridad Nacional india (PCNSI), con un objetivo fundamental: conseguir un ciberespacio seguro en la India, tanto para el ámbito institucional como para el privado, es decir, para todas las operaciones en la red de ciudadanos y empresas indias.

El documento también recogía otras misiones como era la de proteger las infraestructuras críticas del país, prevenir y responder a las amenazas cibernéticas del exterior y fomentar la investigación y desarrollo de tecnologías de seguridad propias, para no depender así de países o compañías extranjeras. Para ello, se creaba un llamado «ecosistema nacional» para velar por la ciberseguridad, designándose a un equipo de respuesta rápida a las posibles amenazas del ciberespacio bajo el paraguas de un nuevo organismo, el Centro Nacional de Protección de Infraestructura de Información Crítica (NCIIPC).

¹⁰ SUBRAMANIAN, Aditi. [Cybersecurity Report 2022 India \(iclg.com\)](https://www.iclg.com/insights/publications/cybersecurity-report-2022-india).

¹¹ [Cyber security framework under the IT Act in India | Ikgai Law](https://www.lkigai.com/insights/cyber-security-framework-under-the-it-act-in-india) 23/6/2020 (consultado 5/5/2022).

¹² HARRIS, Shane. [What Was Edward Snowden Doing in India? – Foreign Policy](https://www.foreignpolicy.com/story/what-was-edward-snowden-doing-in-india/) 13/1/2014 (consultado 5/5/2022).

Además, se proyectaba un mando cibernético único para las Fuerzas Armadas indias, aunque no se definía ni la ubicación ni la estructura jerárquica del mismo¹³.

En 2019, un informe sobre el estado de la seguridad nacional encargado por el histórico partido indio Congreso Nacional, rival del Bharatiya Janata del primer ministro Modi, al prestigioso y retirado teniente general Deependra Singh Hooda, defendía una revisión global de la política en ciberseguridad del país, junto a una mayor inversión en la misma. El documento concluía que la India necesitaba un mando cibernético único y avisaba de que la tecnología del país no estaba preparada para hacer frente a los conflictos del ciberespacio¹⁴.

Con el paso del tiempo, como consecuencia de la pandemia y del ya citado incremento cuantitativo del uso de Internet y sus riesgos, desde más sectores se ha venido pidiendo una actualización de la Política Nacional de Ciberseguridad. Aunque existen algunos proyectos cooperativos entre el Ministerio de Electrónica y Tecnología de la Información y el Ministerio de Información y Radiodifusión, más bien estaríamos ante diversas directrices o declaraciones de intenciones en la materia, sin mayor consecuencia práctica¹⁵.

En estricta materia de defensa del ciberespacio, la Política Nacional de Ciberseguridad india de 2013 contiene directrices para proteger de amenazas a todos los usuarios indios: pequeños y medianos negocios, más los ciudadanos. También se promueve la concienciación de la sociedad sobre la importancia de la ciberseguridad; se aboga por un entorno jurídico para perseguir los ciberdelitos, entorno aún no perfilado, y se recomienda la elaboración de planes de protección de redes e infraestructuras críticas. Finalmente, se insta a la investigación tecnológica propia, para no depender de un actor externo y, muy importante, solicita acuerdos y tratados bilaterales en materia de ciberseguridad con terceros países, lo que sí se ha desarrollado¹⁶.

¹³ SANJIV, Tomar. [National Cyber Security Policy 2013: An Assessment | Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses \(idsa.in\)](#) 24/4/2013 (consultado 29/4/2022).

¹⁴ PANDEY, Shreya. [The Hooda document : expanding the contours of 'national security' \(ipleaders.in\)](#) 17/8/2020 (consultado 12/5/2022).

¹⁵ Data Security Council of India. [National Cyber Security Strategy 2020 DSCI submission.pdf](#) (consultado 11/5/2022).

¹⁶ RAIBAGI, Kashyap. *Op. cit.*

La infraestructura india en ciberseguridad

India cuenta con diversos organismos nacionales que velan por el marco de la ciberseguridad en las infraestructuras críticas, públicas y privadas. Según sus propias declaraciones, para el primer ministro Modi, la ciberseguridad de las mismas es una prioridad, no solo desde un punto militar o bélico, sino porque las ciberamenazas tienen el potencial de afectar gravemente a toda la sociedad, la economía y, en definitiva, al desarrollo del país¹⁷.

Hay cierta indefinición de competencias entre los principales organismos que velan por el ciberespacio indio, donde cabe citar como principales centros:

- **El National Technical Research Organisation (NTRTO)**. Es la principal institución en el campo de la ciberseguridad y la recopilación de datos de inteligencia, dependiendo desde 2004 del consejero de Seguridad Nacional de la Oficina del Primer Ministro, cuando aún se llamaba National Technical Facilities Organisation. Obtiene información mediante diversas fuentes en inteligencia, captación y recopilación de datos, criptografía, detección y vigilancia espacial, inteligencia satelital, monitoreo de Internet y el desarrollo de *software* en materia de ciberseguridad. Transmite los datos a la Administración india, incluyendo a las Fuerzas Armadas, aunque orgánicamente la NTRTO no tenga relación con ellas¹⁸.

La NTRTO incluye en su organigrama, a su vez, a dos agencias con competencias en ciberseguridad. Una es el **National Critical Information Infrastructure Protection Centre (NCIIPC)**, que desde enero de 2014 facilita protección específica de las infraestructuras críticas ante ataques cibernéticos, incluyendo transporte, telecomunicaciones, finanzas, instalaciones energéticas e instituciones del gobierno, siendo su principal misión prevenir «el acceso no autorizado, la modificación, uso o divulgación no autorizada, interrupción o incapacitación» de información relevante de dichas infraestructuras críticas¹⁹.

¹⁷ BHARDWAJ, Ananya. [India to get new, 'robust' cyber security policy soon, says PM Modi \(theprint.in\)](#) 15/4/2022 (consultado 11/5/2022).

¹⁸ Según declaraciones del ex analista de la NSA, Edward Snowden, esta agencia de seguridad estadounidense colabora activamente con la NTRTO, en el marco de la SIGINT Seniors Pacific (SSPAC), una plataforma internacional antiterrorista formada por Estados Unidos, Australia, Canadá, Francia, India, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Reino Unido. BARUAH, Sanjib Kr. ['India joined US-led top secret alliance in 2008' \(asianage.com\)](#) 10/3/2018 (consultado 21/4/2022).

¹⁹ [Centro Nacional de Protección de la Infraestructura de Información Crítica, Gobierno de la India \(nciipc.gov.in\)](#) (consultado 25/4/2022).

El segundo centro bajo autoridad de la NTRO es el **National Institute of Cryptology Research and Development (NICRD)**, un organismo de investigación criptológica que data de 2007 y cuya función principal es el cifrado seguro para las aplicaciones cibernéticas en las infraestructuras críticas, tanto de carácter público como privadas.

- El **National Cyber Coordination Centre (NCCC)** es una agencia creada en 2014, pues se contemplaba en la *Política Nacional de Ciberseguridad*, de un año antes, como parte del Ministerio del Interior. El NCCC se encarga de concienciar a la sociedad india sobre la importancia de la ciberseguridad y coordina el trabajo de varias agencias estatales en este campo. Como la NTRO, también monitorizar la Red, pues se constituye como teórico «primer muro de contención» de las amenazas cibernéticas, y elabora estrategias de prevención de ciberataques. Está bajo la autoridad de un coordinador nacional en ciberseguridad. Al no tener una regulación específica, la NCCC ha sido acusada de ciberespionaje masivo a ciudadanos indios²⁰.
- El **CERT-In** es un departamento dentro del Ministerio de Tecnología de la Información y Electrónica existente desde 2003 y encargado, por ejemplo, del proyecto *Digital India*. Emite instrucciones para bloquear sitios webs maliciosos, pues su objetivo es obtener un ciberespacio seguro, pero enfocado sobre todo a proveedores privados de servicios de Internet y empresas del país, a las que trata de prevenir y defender de ciberataques²¹.
- El **Research and Analysis Wing (RAW)** es la principal agencia de inteligencia india centrada en el análisis de la política exterior en relación con la seguridad nacional, en especial lo tocante a Pakistán y China. Por ello, lógicamente, los temas relacionados con la ciberseguridad han adquirido mucha importancia y prueba de ello es que posee una sección propia para asuntos tecnológicos. La relevancia de la RAW, creada en 1968 pero cuyas raíces se pueden rastrear incluso a la época anterior a la independencia, hace que, como la NTRO, dependa de manera directa de la Oficina del Primer Ministro²².

²⁰ NIGAM, Aditya. [Hacking India's Democracy – From Monitoring Metadata to Spying Real Time: C.P. Geevan | KAFILA – COLLECTIVE EXPLORATIONS SINCE 2006](#) 26/7/2021 (consultado 10/5/2022).

²¹ [Indian - Computer Emergency Response Team \(cert-in.org.in\)](#) (consultado 25/4/2022).

²² [A la de Investigación y Análisis \[RAW\] - Agencias de Inteligencia de la India \(globalsecurity.org\)](#) (consultado 25/4/2022).

Incidentes de ciberseguridad en la India

Lo primero a citar es el aumento de los ciberdelitos en la India durante 2021, que incluye serias acusaciones hacia la actividad de diferentes agencias gubernamentales, dedicadas a la ciberseguridad, de haber monitorizado y espiado dispositivos de miles de ciudadanos indios. En 2018 el Ministerio del Interior aprobó una directiva que autorizaba a interceptar cualquier información recibida o almacenada en organismos oficiales, incluyendo las fuentes de la Policía y sus ficheros, lo cual llevó a la impugnación de la directiva ante el Tribunal Supremo por parte de una plataforma de ciudadanos, al entender que se violaba claramente el derecho a la intimidad.

La India tampoco ha sido ajena a la polémica por la utilización del *software* israelí *Pegasus*. Algunas fuentes afirman que se ha espiado dispositivos de algunos periodistas y opositores políticos, hoy en día, es una cuestión que sigue en los tribunales²³.

Durante 2021 hubo algún tipo de incidente de ciberseguridad en el 52 % de las grandes corporaciones indias. El mayor de ellos fue la violación de los datos del pasaporte de más de cuatro millones de pasajeros de Air India, al ser hackeado el sistema de un proveedor de datos de la aerolínea, llamado SITA²⁴. En otro ciberataque masivo ocurrido en mayo de 2021, revelaron los datos personales de unos 180 millones de clientes de la popular cadena de restauración, Domino's Pizza²⁵.

También se produjeron incidentes en ciberseguridad en el ámbito público; por ejemplo, los resultados de los test de COVID-19 de miles de ciudadanos se sacaron a la luz sin respeto a la privacidad de aquellos, tras un ciberataque a la web del sistema sanitario indio. En este mismo sentido de divulgación de datos personales, a finales de 2020 hubo otro caso relevante. Se trató de la promulgación, por parte del Ministerio de Agricultura y Bienestar de los Agricultores, de las conocidas como «leyes de la agricultura», cuyo fin teórico era modernizar los procesos agrícolas del país, incluyendo la compraventa rápida de productos a través de la red. Este procedimiento era contestado por parte de la población rural, debido a la imposibilidad de acceso a Internet o la falta de competencias digitales. Desde el Ministerio se incluía un formulario *online* para acceder a determinadas ayudas, en donde era preciso especificar los datos personales de los peticionarios. Dicho

²³ DHILLON, Amrit & SAFI, Michael. [Indian supreme court orders inquiry into state's use of Pegasus spyware | India | The Guardian](#) 27/10/2022 (consultado 10/5/2022).

²⁴ SATIJA, R. Cyber-Attack on Air India Led to Data Leak of 4.5 Million Fliers, *Bloomberg.com*, [s. l.]. 2021. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=mth&AN=150446593&lang=es&site=ehost-live> (consultado 10/5/2022).

²⁵ VACHHATANI, Jitesh. [Domino's India faces cyber attack; data of 18 cr orders, including personal info, leaked \(republicworld.com\)](#) 23/5/2021 (consultado 11/5/2022).

formulario contenía un enlace que descargaba un *ransomware* que inhabilitaba los equipos de los peticionarios, a los que además les aparecía un mensaje pidiendo un rescate para restaurar los equipos, al tiempo que se leía un manifiesto contrario a las citadas «leyes de la agricultura»²⁶.

Otro riesgo cibernético es la inversión en el criptomercado indio, que le ha convertido en uno de los centros mundiales de la criptomoneda en 2021. Este creciente mercado de la India es un gran atractivo para inversores extranjeros, pero también para las actividades fraudulentas, ya sean por los pagos de actividades delictivas, como las de un hacker desde Bangladés que había conseguido obtener información sensible de portales gubernamentales indios, caso aún abierto, incluyendo a algunos cargos políticos indios implicados²⁷.

Ante las amenazas de la ciberdelincuencia en este campo, el Gobierno diseña nuevas disposiciones para estabilizar la actividad de este mercado de criptomonedas, en especial desde el punto de vista fiscal y también respecto a los *tokens* digitales, tratando de reducir este comercio altamente especulativo y, además, aumentando por esta vía los ingresos públicos²⁸.

Cooperación internacional india en ciberseguridad

En el contexto internacional, desde 2015 la India y Estados Unidos reforzaron su colaboración en la lucha contra el crimen cibernético, inaugurando una política de acuerdos bilaterales internacionales de la India en la materia, que han dado lugar a un marco común de cooperación en materia cibernética²⁹. En el verano de 2016 se firmaron unas directrices en Nueva Delhi para compartir información en tiempo real y cooperar en la investigación conjunta, incluyendo productos en ciberseguridad, con un diálogo fluido entre los organismos responsables de cada país³⁰. Tanto Estados Unidos como la India parecen tener un objetivo común en el horizonte: China. Hay que recordar que, a la prohibición en Estados Unidos, en 2020, de importar *hardware* y aplicaciones chinas,

²⁶ SUBRAMANIAM, Aditi. *Op. cit.*, p. 8.

²⁷ BANERJEE, Swagata. [Priyank Kharge targets BJP over alleged Bitcoin Scam: 'Why was Hacker granted bail?' \(republicworld.com\)](https://republicworld.com) 10/11/2021 (consultado 11/5/2022).

²⁸ [Investment in Indian crypto market will rise - Oxford Analytica Daily Brief \(oxan.com\)](https://oxan.com) 7/4/2022 (consultado 21/4/2022).

²⁹ Joint Statement—2016 United States-India Cyber Dialogue, *Daily Compilation of Presidential Documents*, [s. l.], 2016, p. 1-2.

<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=tsh&AN=118809843&lang=es&site=ehost-live> (consultado 11/5/2022).

³⁰ [Framework for the U.S.-India Cyber Relationship - U.S. Embassy & Consulates in India \(usembassy.gov\)](https://usembassy.gov) 30/8/2016 (consultado 10/5/2022).

siguió el establecimiento de la misma restricción en otros países, entre ellos la India, exponente de una guerra digital y comercial entre ambos países³¹.

Este tipo de entendimiento bilateral en materia de ciberseguridad se ha repetido con otros países. En el año 2018, los primeros ministros israelíes e indio sellaron, entre otros acuerdos, uno de cooperación en materia de ciberseguridad. Un año antes, se firmó un memorando de entendimiento en ciberseguridad entre India y España, aprovechando para ello la visita del primer ministro Modi a nuestro país en mayo de 2017. Esta hoja de ruta supone el germen de una alianza indo-española en la materia, donde también cabe la cooperación tecnológica³².

En la región del Indopacífico, en materia de ciberseguridad se estrecharon los lazos entre la India y Australia, con una asociación estratégica bilateral en 2020, donde una de las prioridades era la ciberseguridad común de ambos países. Además, también se buscó la asociación de empresas tecnológicas indo-australianas para abordar la seguridad cibernética y la economía pareja desde una perspectiva conjunta, poniendo también el foco en las posibles amenazas en este campo llegadas desde China³³.

En octubre de 2021, altos representantes de 25 países, incluyendo a los países del sudeste asiático agrupados en la ASEAN, Estados Unidos, la Unión Europea e India, se reunieron en una sesión virtual para tomar medidas conjuntas contra el *ransomware*, reconociendo así que esta práctica cibercriminal es una de las amenazas más importantes a escala global. La reunión estableció un principio de acuerdo para involucrar tanto al sector público como al privado de todos los países, además de consensuar la necesidad de concienciar a la sociedad sobre este peligro cibernético, junto a otros, y la necesidad de protegerse³⁴.

³¹ ALDAMA, Zigor. [Primero EEUU y ahora India: la guerra digital contra China que está rompiendo internet \(elconfidencial.com\)](https://www.elconfidencial.com) 3/7/2020 (consultado 11/5/2022).

³² Fundación Consejo España-India. Documento 5. Ciencia, tecnología e innovación, *Informe España-India 2020*. Madrid, 2020. [http://www.spain-india.org/files/documentos/2021_DOC_5_INFORME_ESPANA_INDIA_\(3\).pdf](http://www.spain-india.org/files/documentos/2021_DOC_5_INFORME_ESPANA_INDIA_(3).pdf) (consultado 25/4/2022).

³³ PANKAJ, Jha & STAR, Shaun. India–Australia. Defining New Horizons of Engagement, *Strategic Analysis*, 45:5. 2021, pp. 411-430. DOI: [10.1080/09700161.2021.1965344](https://doi.org/10.1080/09700161.2021.1965344) (consultado 10/5/2022).

³⁴ [Significance of India's Act East Policy and Engagement with ASEAN | Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses \(idsa.in\)](https://www.idsa.in) 7/12/2018 (consultado 12/5/2022).

Impacto del conflicto de Ucrania en la relación con Rusia y China

El actual conflicto en Ucrania y la posición ambigua de la India respecto a Rusia ha generado interrogantes (pues se abstuvo de condenar la agresión rusa en la resolución al respecto de Naciones Unidas) que también se trasladan al campo de la ciberseguridad. En septiembre de 2021, ambos países celebraron sendas reuniones para acordar una política conjunta, al estilo de otros acuerdos bilaterales, y perseguir los delitos en el ciberespacio que les afectasen comúnmente³⁵.

Aunque esta posición india de cierta ambigüedad pueda parecer un elemento de disensión, al menos dentro del grupo de países del Quad, lo más probable es que se trate de una discrepancia mínima, respecto al otro gran reto que supone la hegemonía china³⁶.

Desde hace décadas, Rusia e India son socios cercanos para asegurar sus intereses mutuos, tanto en un entorno regional como global. Nueva Delhi recientemente permitió a Moscú invertir en fondos de deuda pública india, importó más petróleo ruso y hoy es posible que esté considerando un sistema de pago alternativo a sus importaciones y exportaciones, que eludan las sanciones internacionales a Rusia por la invasión de Ucrania³⁷. Por su parte, las empresas indias participan en el ecosistema tecnológico ruso y en la actualidad el éxodo masivo de empresas tecnológicas occidentales desde Rusia, abre aún más una puerta para expandir esta participación india en otros mercados, como, por ejemplo, los segmentos de computación en la nube, aprovechando que Google Cloud y empresas similares han suspendido sus servicios, o las actividades comerciales de teléfonos inteligentes. Con todo, la actual situación es muy compleja y cambiante en esta relación tecnológica y comercial indo-rusa³⁸.

Respecto a China, como hemos expuesto, la India tiene una estrategia para fortalecer la seguridad cibernética del país frente a las supuestas intrusiones chinas que, según algunas fuentes, podían haber intentado afectar a varias infraestructuras críticas, como la Bolsa o el suministro eléctrico³⁹.

³⁵ Russia, India ready to cooperate on cybersecurity, *Russia & CIS Military Newswire*. 7/9/2021.

<https://www.proquest.com/wire-feeds/russia-india-ready-cooperate-on-cybersecurity/docview/2569687422/se-2?accountid=32797> (consultado 11/5/2022).

³⁶ CHANDRASHEKHAR OAK, Niranjan. [Quad and the Ukrainian Crisis \(idsa.in\)](#), *Issue Brief MP-IDSA*. 22/3/2022 (consultado 26/4/2022).

³⁷ IVASHENTSOV, Gleb A. Russia-India: Strategic Partnership, Not Alliance, *Strategic Analysis*. 2020.

DOI: [10.1080/09700161.2022.2039579](https://doi.org/10.1080/09700161.2022.2039579) (consultado 12/5/2022).

³⁸ [Western sanctions alter Russia's technology strategy - Oxford Analytica Daily Brief \(oxan.com\)](#) 12/4/2022 (consultado 21/4/2022).

³⁹ CHAUDHARY, A. China Hacking Concern Revives India Focus on Cybersecurity Plan, *Bloomberg.com*, [s. l.]. 2021.

La relación tecnológica entre ambos países ha dado un giro considerable, también como consecuencia del intento indio para exportar sus productos y servicios en relación con la industria 4.0, y no depender al respecto del mercado extranjero, en especial de China.

Antes de 2020 y durante el lustro anterior, China había invertido en el sector tecnológico indio de forma decidida como antesala de su proyecto *Belt and Road Initiative* (BRI), la estrategia de inversión en infraestructuras con capital chino en diversos países extranjeros, incluyendo los del Indopacífico, creada en 2013⁴⁰. Hasta ahora, se calcula que casi 4.000 millones de dólares han sido invertidos por entidades chinas en empresas tecnológicas, aplicaciones y *start-ups* desarrolladas en India⁴¹.

En 2017, aparecieron las primeras tensiones entre los dos gigantes, a cuenta de la inversión china en el corredor económico de Pakistán a través de la disputada Cachemira, lo que supuso la negativa india a incluir un representante propio en el foro del BRI, una auténtica muestra del rechazo del Gobierno de Modi hacia esta política expansiva china en una región siempre inestable y conflictiva⁴². El nuevo panorama geoestratégico abierto tras la crisis de la pandemia y la guerra en Ucrania han tensado aún más la relación indo-china, como vimos al principio, incluyendo algunos incidentes fronterizos, una reticencia compartida que también tiene su repercusión en el sector tecnológico, comercial y, por supuesto, las amenazas del ciberespacio.

Conclusiones

En materia de ciberseguridad, la India tiene pendiente revisar su estrategia nacional de 2013, para adecuarla a los nuevos tiempos en la materia. Con cientos de millones de usuarios navegando en el ciberespacio, tanto en el ámbito público como en el privado, dicha revisión parece una prioridad ineludible a corto plazo.

Con todo, la India compromete cada vez más recursos en ciberseguridad, ciberespionaje y en prevenir amenazas del ciberespacio en infraestructuras críticas, en ocasiones

<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=149132917&lang=es&site=ehost-live>
(consultado 12/5/2022).

⁴⁰ Desde mayo de 2018, el Banco Mundial se ha ocupado en monitorizar el BRI con estándares respecto al comercio, inversión, deuda, adquisiciones, impacto en el medio ambiente, reducción de la pobreza y estado de las infraestructuras globales. En RUTA, Michele. *Belt and Road Initiative*, *World Bank Brief*. 29/3/2018.

https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative?cid=EXT_WBEmailShare_EXT
(consultado 28/4/2022).

⁴¹ BHANDARI, Amit; AGARWAL, Aashna & FERNANDES, Blaise. [Chinese investments in India - CIAO \(ciaonet.org\)](https://www.ciaonet.org/), *Gateway House: Indian Council on Global Relations*, Report No. 3, Map No. 10. February 2020 (consultado 28/4/2022).

⁴² DARSHANA, M. Baruah. [India's Answer to the Belt and Road: A Road Map for South Asia - Carnegie India - Carnegie Endowment for International Peace](https://www.carnegieindia.org/) 8/2018 (consultado 28/4/2022).

aprovechando un limbo jurídico en lo concerniente a la protección de datos e intimidad de sus ciudadanos.

No obstante, la existencia de diversos organismos en materia de ciberseguridad, no hay un mando central y unitario que los coordine, aunque destaque la National Technical Research Organisation, por sus competencias.

En el panorama internacional, desde 2016 existe una sólida colaboración con Estados Unidos en materia de ciberseguridad, seguido de una serie de acuerdos bilaterales de la India con diversos países, incluyendo también a Rusia. En el ciberespacio se observa una confrontación con China, reflejo de la pugna de ambos países en el espacio indopacífico y a nivel global. Esos acuerdos bilaterales de la India tienen como objetivo prevenir las ciberamenazas, en primer lugar desde China.

Por último, también hay que tener en cuenta el crecimiento de la industria 4.0 en India, incluyendo a multitud de empresas dedicadas a la fabricación de *hardware* y sus componentes, *software*, aplicaciones, etc., que representan, cada vez más, una parte importante para la economía india, erigida en gran proveedora global y en franca competencia en los mercados internacionales, precisamente frente a China.

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE

38/2022

26 de mayo de 2022

José María Ferré de la Peña

Elecciones en Líbano

Elecciones en Líbano

Resumen:

El 15 de mayo se celebraron las elecciones generales en Líbano, al terminar los cuatro años de legislatura. Siempre hubo el temor de que no se celebraran en plazo estas elecciones de 2022, debido a la gravísima crisis que atraviesa Líbano, en lo referido a lo económico y lo financiero la tercera peor desde el siglo XIX. La crisis también es muy grave en lo político, social o sanitario y en cuanto a la identidad del país. Antes de las elecciones se hablaba de la tensión intercristiana, la participación sunnita, las posibilidades electorales de la Revuelta, la representación chiita o de si habría una mayoría parlamentaria. En esos cinco puntos aparece una situación un poco distinta a la de 2018, salvo que la representación chiita sigue compartida entre Amal y Hizbulah—pero el primero algo más débil— y que no se ha producido un fenómeno análogo al ocurrido en las últimas elecciones en Irak.

Palabras clave:

Líbano, elecciones, Hizbulah, Revuelta, UNIFIL

***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.

El 15 de mayo se celebraron las elecciones generales en Líbano, al terminar los cuatro años de legislatura. Entre 1943, final del mandato francés, y 1972 todas las elecciones generales se celebraron respetando los cuatro años preceptivos, excepto en dos ocasiones en que hubo elecciones anticipadas de acuerdo con la legislación vigente. Las siguientes elecciones a las de 1972 se celebraron en 1992, debido a la guerra que se desarrolló entre 1975 y 1990 y a que la ocupación del territorio libanés por diversas fuerzas extranjeras impedía la organización de elecciones con libertad. Se respetaron los plazos en 1996 y 2000, pero se ampliaron hasta 2005 (cinco años de legislatura) y hasta 2018 (nueve años de legislatura) gracias a la aprobación parlamentaria de legislación excepcional, poco acorde con la Constitución.

Siempre hubo el temor de que no se celebraran en plazo estas elecciones de 2022, debido a la gravísima crisis que atraviesa Líbano, en lo referido a lo económico y lo financiero la tercera peor desde el siglo XIX, según el Banco Mundial. La crisis también es muy grave en lo político, social o sanitario y en cuanto a la identidad del país. Los precedentes en el atraso de la celebración de las elecciones no eran buenos. Hubo muchas presiones para suspenderlas, pero también una actitud firme para que se celebraran por parte de casi todos los actores políticos libaneses y de la UE, los países europeos, NN. UU., EE. UU. y otros actores internacionales.

El International Support Group —del que forman parte la UE y otros actores internacionales de relieve— ha felicitado a los libaneses por la celebración de las elecciones y les ha animado para que se forme un Gobierno que apruebe las reformas necesarias para negociar con el Fondo Monetario Internacional. Esta es la única solución para que Líbano, con el tiempo, supere sus graves crisis. El International Support Group también ha reiterado que el nuevo Gobierno deberá cumplir los compromisos que derivan de la Resolución 1701 del CSNU, que establece la UNIFIL en su formato actual. El comandante y jefe de misión de la UNIFIL es el general de división español Aroldo Lázaro y dicha fuerza comprende el mayor número de militares españoles desplegados actualmente en el extranjero. La presencia militar española empezó en 2006, se ha realizado con brillantez y ha contribuido al éxito de la UNIFIL y a que la presencia española en el sur de Líbano goce de gran aprecio y simpatía.

Se han elegido 128 diputados en 15 circunscripciones. Se vota por una lista y, dentro de ella, se da un voto preferencial a un candidato. La mitad de los diputados deben ser

cristianos (dentro de ellos hay una división tasada entre siete comunidades) y la mitad musulmanes (con una división tasada entre sunnitas, chiitas, drusos y alauitas). Esta circunstancia, que el Gobierno reparta sus carteras y los altos cargos de la República confesionalmente, hace que lo comunitario tenga un relieve político que no se corresponde con la realidad social libanesa, muy abierta, en general, en cuanto a la relación interconfesional. Las listas de candidatos no son de una confesión necesariamente y se puede dar el voto preferente con libertad. Líbano es el único país árabe de la región que reconoce y practica el derecho fundamental a la libertad religiosa. Los libaneses se relacionan social y familiarmente al margen de las barreras confesionales. En todo caso, en momentos de crisis y debido a la poca ayuda que puede recibirse del Estado, las comunidades confesionales se hacen más relevantes.

En estas elecciones los temas políticos fundamentales eran las consecuencias electorales de la Revuelta de octubre de 2019 (que no fue confesional), las responsabilidades de las crisis económica y financiera, las responsabilidades de la gravísima explosión de agosto de 2020 y cómo enfrentarse a las graves crisis. En lo referido a la Revuelta caben todos los aspectos relativos a la identidad libanesa y a su organización constitucional, además de las reclamaciones políticas que se realizaron.

Era tanto lo que estaba en juego que existía el temor a un fuerte rechazo hacia quienes han formado parte del Gobierno habitualmente.

Al final ha votado la mitad del electorado, aunque parece que las cifras no son fiables porque no hay eficacia para dar de baja a los fallecidos o emigrados. En 2018 la participación fue semejante. Un 60 % ha participado en el extranjero. La menor participación (33,4 %) se produjo en Beirut I, circunscripción en la que tuvieron lugar la brutal explosión de agosto de 2022 y el subsiguiente rechazo al poder político. Cabe señalar que, como en Líbano se vota donde residía el abuelo paterno del ciudadano (salvo algunas escasas modificaciones y que las mujeres casadas pasan a votar donde el marido), la movilidad de residencia no tiene reflejo en las circunscripciones electorales. Muchos electores que votan en el Sector Este, bajo mando español, residen en Beirut y alrededores.

Ha existido una evidente falta de medios para organizar las elecciones, en las que había 3.970.000 electores residentes en Líbano y 225.000 residentes en el extranjero.

El sistema electoral y la debilidad de los partidos políticos impiden que los resultados sean muy claros desde un punto de vista partitocrático, y además las personalidades políticas individuales son siempre importantes. Hay muchos diputados cuya elección se debe a ellos mismos más que al apoyo de un grupo. En la práctica parlamentaria no hay una disciplina de partido fuerte. Las informaciones son variadas en cuanto a la futura formación de grupos parlamentarios, aunque, obviamente, se conozcan los nombres de los diputados.

El sistema electoral favorece a los grupos establecidos, debido al uso de los recursos financieros, la propiedad de los medios de información, la tradición del clientelismo, el control de los alcaldes, ayuntamientos e instituciones públicas que dan empleo y la maquinaria electoral.

Como era previsible, hay dos polos que atraen a la mayoría de los diputados. El funcionamiento consociativo del sistema y la falta de voluntad política impiden que se establezca un sistema de mayoría gubernamental con minoría de oposición, pero podría suceder, y esta fue una reclamación durante la revuelta de 2019. Todo señala que el nuevo Gobierno deberá contar con un consenso que acabará siendo de bloqueo, más que de fuerza y autoridad política. En estos polos los partidos predominantes son los únicos que funcionan como tales y tienen programas políticos, y además controlan bien a sus electores para poder manejar los votos preferenciales (Hizbulah ha apoyado la elección de diputados del CPL, que no habrían sido elegidos si no fuera por ese apoyo).

Un polo en torno a Hizbulah (16 diputados) realizó acuerdos electorales con Amal (15), Marada (2), Ahbache (2), nasseristas (1) y El Khazen (1) y acuerdos de colaboración con CPL (18), Tachnag (3) y Murr (1). Este polo tiene 59 diputados y, en un sistema de democracia parlamentaria, una actitud de centro izquierda, que comprende el apoyo a un Estado con poderes e intervencionista, simpatizante con la resistencia y crítico con EE. UU. e Israel, todo ello a grandes rasgos. Nasrallah ha reconocido que, en torno a Hizbulah, no hay mayoría.

El otro polo, en mayor o menor grado, se teje en torno a las Fuerzas Libanesas (FL). Las FL han tenido 19 diputados y celebraron acuerdos electorales con Rifi (2), PNL (1), antiguos de Hariri (8), PSP (9), Frem (1), Moawad (2), Kataeb (5), Makhzoumi (1) y Jamaa (2). Este polo tiene 50 diputados y, en un sistema de democracia parlamentaria,

una actitud de centro derecha, con un proyecto de economía liberal, simpatizante con EE. UU. y Arabia y crítico con la resistencia y el armamento de Hizbulah, todo ello a grandes rasgos.

De los otros 19 diputados, 13 pertenecerían a los grupos alternativos vinculados a la Revuelta y 6 serían independientes. No tienen proyectos idénticos, pero todos parecen muy críticos con la política de Hizbulah sin que por ello apoyen a las FL. En el entorno amplio de las FL algunos nombres, como Frem, Makhzoumi, Kataeb, Moawad..., han tenido relación con la Revuelta, mientras que Amal y Hizbulah se opusieron a ella incluso con violencia.

El Sector Este de la UNIFIL está bajo el mando de un general de brigada español. Se sitúa en las circunscripciones de Bint Jbeil, Nabatiye y Marjayoun-Hasbaya esencialmente. En ellas se eligen 8 diputados chiitas, uno druso, uno sunnita y uno ortodoxo. De los chiitas, son 5 de Amal (uno de ellos sancionado por EE. UU.) y 3 de Hizbulah (uno es el jefe de su grupo parlamentario). El diputado sunnita cuenta con el apoyo de Amal-Hizbulah, pero los diputados druso y ortodoxo están vinculados a la Revuelta. La Revuelta tiene, por tanto, apoyo demostrado en esta parte de la zona de operaciones de la UNIFIL y ha desplazado a los anteriores diputados no chiitas vinculados a Amal-Hizbulah (y su aliado, el PSNS, que esta vez queda fuera del Parlamento). La presencia política más importante sigue siendo la de Amal-Hizbulah evidentemente. En esta circunscripción ha habido un 54,7 % de participación. Es en este ambiente social y político en el que trabajan, óptimamente, nuestros militares.

Elias Jaradi, el diputado ortodoxo, es un oftalmólogo de Abl el Saqi, donde está la Base Miguel de Cervantes. Su familia próxima es muy plural confesionalmente (ortodoxa, maronita, sunnita y chiita) y sus planteamientos no estarían muy lejos de los del Partido Comunista, que siempre ha tenido presencia en esta zona.

En el resto de la zona de operaciones de la UNIFIL, en el Sector Oeste, bajo mando italiano, está la circunscripción de Tiro-Zahrani, con 7 diputados. Son 6 chiitas y uno, griego, católico. Amal tiene 5 diputados (incluidos el presidente Berri y el diputado católico) y Hizbulah, 2.

Visto esto, podemos pasar a hacer algunos comentarios. Antes de las elecciones se hablaba de la tensión intercristiana, la participación sunnita, las posibilidades electorales

de la Revuelta, la representación chiita o de si habría una mayoría parlamentaria. En esos cinco puntos aparece una situación un poco distinta a la de 2018, salvo que la representación chiita sigue compartida entre Amal y Hizbulah—pero el primero algo más débil— y que no se ha producido un fenómeno análogo al ocurrido en las últimas elecciones en Irak. En cualquier caso, la fuerza de la comunidad chiita estriba en su unidad en el parlamento y en la política en general. Los ministros chiitas surgen del entendimiento entre Amal y Hizbulah y, a falta de ellos, no puede haber gobierno; el número de diputados no es tan relevante. La estructura del poder paralelo chiita se mantiene y, con ello, su reivindicación de ser parte íntegra del sistema libanés, tras haber sido una comunidad apartada de él. No olvidemos que Amal surge del llamado Movimiento de los Desheredados, que hasta en su nombre recogió la filosofía política y religiosa chiita, no solo de Líbano.

En el Sector Sur Amal y Hizbulah han perdido diputados, aunque ninguno chiita. Los han sustituido diputados de la Revuelta. Esta tendencia en cuanto a los votos emitidos también se observa en otros lugares.

El próximo presidente del Parlamento tiene que ser un diputado chiita, pero en este momento la candidatura de Berri tiene mucha oposición, a pesar del apoyo pleno de los diputados chiitas. Es algo que no había sucedido nunca desde que Berri empezó a presidir el Parlamento en 1992.

La Revuelta había tenido una presencia masiva de dirigentes cristianos. Sin embargo, la mitad de sus diputados elegidos ahora son musulmanes. Daud ha conseguido desplazar a Arslan de su tradicional escaño druso, y la entrada de la Revuelta en esta comunidad parece muy importante.

La Revuelta también ha conseguido dejar fuera del Parlamento a clásicos de la colaboración con Siria, como Ferzli, Wahab, Hamdane, Arslan o Karame —estas dos últimas familias han tenido diputados durante decenios—, o los partidos PSNS y Baas. Estas últimas y pocas líneas merecerían un muy interesante y largo análisis, pero baste ahora señalar que el apoyo político a Hizbulah no equivale al apoyo político a Siria.

Existe timidez para apoyar el cambio, dado el temor a un colapso total económico y de seguridad.

Solo se han elegido 8 diputadas, récord que sustituye al de las 6 elegidas en 2018. Ninguna es de Hizbulah.

Este nuevo Parlamento ha de elegir al nuevo presidente de la República, que debe ser maronita. El presidente es el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL). Las últimas elecciones presidenciales fueron muy complicadas y el puesto quedó vacante durante casi un par de años. En las tres últimas ocasiones se eligió como presidentes de la República a excomandantes de las FAL (Lahoud, Suleiman y Aoun) y se rompió con la tradición de dejar a las FAL lejos de la política. El patriarca maronita ha señalado que el nuevo presidente de la República debe serlo de todos los libaneses, y no solo de los cristianos o maronitas.

Hay una serie de candidatos clásicos, como Bassil (sancionado por EE. UU.), Geagea o Frangieh (muy próximo a Siria), que no serían considerados renovadores. Otros como Frem o Moawad, con buenas conexiones internacionales, podrían plantear un cambio. El actual comandante de las FAL, Joseph Aoun, podría ser candidato, pero habría que aprobar una reforma constitucional. En torno al nombramiento del nuevo presidente de la República debe articularse una mayoría, pero se crearía mucha tensión si algunos se sienten excluidos. *A priori* parece que sería necesario un consenso entre Amal, Hizbulah, CPL, FL, PSP y varios reformistas, o al menos un no veto, aunque esta figura no sea constitucional.

Previamente debe elegirse al primer ministro, pues el actual ha quedado en funciones. Será necesario lograr un amplio consenso en torno a él y a la lista de ministros que presente. Las grandes dificultades que hubo para nombrar primer ministro y Gobierno durante la segunda mitad de la anterior legislatura demuestran la ineficacia del sistema, mayor con una gran crisis política permanente.

El modelo libanes de Estado, establecido hace ochenta años, es débil, para que ninguna comunidad prevalezca sobre otra. Hasta la corrupción se aceptaba siempre que estuviera repartida. Hace falta que el reflejo de la sociedad libanesa, poco comunitaria, prevalezca sobre el sistema político, muy comunitario, para conseguir un instrumento útil que termine con las crisis y permita la consolidación del concepto de ciudadanía y el imperio de la ley y del Estado de derecho. El nuevo Parlamento parece tener una mayoría favorable a la neutralidad y a la no intervención en conflictos ajenos; esto puede ser un

aspecto importante para articular una política exterior y de defensa, y que el país no siga en la indefinición actual.

Si hubiera voluntad de trabajar para salir de las crisis, estaríamos en un buen momento para iniciar un período de cuatro años con las reformas necesarias. En esta situación óptima la UNIFIL podría facilitar una mejora para conseguir acuerdos fronterizos terrestres y marítimos y así avanzar hacia el alto el fuego que prevé la Resolución 1701. Cuatro días después de la celebración de las elecciones generales se reunió, tras un tiempo sin hacerlo, el Tripartito (UNIFIL, Líbano e Israel), un foro único en este momento al congregarse a militares libaneses e israelíes. Lo preside por primera vez desde que tomó posesión el comandante de la UNIFIL. El general Lázaro expresó su deseo de que este foro vaya más allá de las declaraciones y ponga énfasis en encontrar soluciones. El Tripartito y otros mecanismos de coordinación y enlace de la UNIFIL son herramientas fundamentales para reducir tensiones y evitar errores de cálculo.

*José María Ferré de la Peña**

Asesor internacional del Director del CESEDEN



39/2022

27 de mayo de 2022

Pedro Sánchez Herraes

**Libia: ¿una espoleta activa en un
Mediterráneo inestable?
(reedición)**

Publicado originalmente en: '[Panorama geopolítico de los conflictos 2020](#)'.

Editado en diciembre de 2020

Libia: ¿una espoleta activa en un Mediterráneo inestable? (reedición)

Resumen:

Libia, país nacido de un proceso descolonizador en 1953, ha presentado siempre un alto grado de descohesión interna, tanto de las tres regiones que la conforman como por la preponderancia del componente tribal en su sociedad.

Su riqueza en hidrocarburos y su posición geográfica y geopolítica la hacen un objeto de deseo en un mundo global en plena reconfiguración y pugna entre las nuevas potencias.

La caída de Gadafi en 2011 generó un periodo de guerra civil e inestabilidad, en principio con carácter guerra civil, pero que debido a la intervención indirecta y cada vez más directa de nuevas potencias se corre el riesgo de que el conflicto libio, a modo de espoleta, active una guerra internacional en el Mediterráneo.

Palabras clave:

Libia, Mediterráneo, Turquía, Egipto, Unión Europea, hidrocarburos.

***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.

Libya: an active fuse in an unstable Mediterranean?

Abstract:

Libya, a country born from a decolonization process in 1953, has always exhibited a high degree of internal lack of cohesion, both from the three regions that make it up and due to the preponderance of the tribal component in its society.

Its wealth in hydrocarbons and its geographical and geopolitical position make it an object of desire in a global world in full reconfiguration and struggle between the new powers.

The fall of Gaddafi in 2011 generated a period of civil war and instability, in principle with a civil war character, but due to the indirect and increasingly direct intervention of new powers, there is a risk that the Libyan conflict, as a fuse, activate an international war in the Mediterranean.

Keywords:

Libya, Mediterranean, Turkey, Egypt, European Union, hydrocarbons.

Introducción

Libia, un ¿Estado? complejo

Libia, con una rica e intensa historia, como la mayor parte de los países mediterráneos, nace como país independiente en 1953, tras su independencia —es la primera colonia en alcanzarla en África— de Italia, la metrópoli colonial.

Bajo el reinado de Idris I, su primer y único rey, la consciencia de la artificialidad del nuevo Estado es grande: las fronteras exteriores, diseñadas según criterios geopolíticos externos, no son más que literalmente, en muchos casos, líneas sobre la arena, que poco o nada dicen o representan para las tribus nómadas cuya vida es el comercio a través de las arenas del desierto; las regiones que conforman Libia, Tripolitania al este, Cirenaica al oeste y Fezzan al sur, presentan una rivalidad histórica y escasos elementos de cohesión¹, a lo que es preciso la existencia de ciudades en las que una tribu es mayoritaria y que tienen y pretenden un cierto grado de autonomía, a modo de «ciudades-Estado»². Y por último y no menos importante, el componente tribal, aspecto nuclear en Libia y con una importancia de primer orden, no solo por cuestiones relacionadas con la identidad o los usos y costumbres, sino por razones vinculadas directamente con la gobernanza y el poder.

Al comienzo de su andadura independiente, el país se encontraba casi destruido por la Segunda Guerra Mundial —en su suelo se libró gran parte de la campaña del norte de África—, sumido en la pobreza y contando con una población de alrededor de un millón de habitantes, en un territorio de unas tres veces y media la superficie de España. Libia se había constituido según un modelo federal con un alto grado descentralización, con sus tres regiones como grandes elementos constitutivos, cada una con sus propios elementos legislativos y en pugna permanente entre ellas —de hecho, hasta la capital está en movimiento entre Trípoli y Bengasi, en Tripolitania y Cirenaica respectivamente—. Y pese al descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, que serían explotados por empresas extranjeras, esta descentralización dejaba poca capacidad de maniobra al Gobierno central para diseñar políticas que permitieran desarrollar los intereses

¹ VANDEWALLE, Dirk J., «A history of modern Libya», *Cambridge University Press*, Nueva York, 2006, pp. 40-41.

² VV. AA., «La Primavera Árabe, del sueño a la pesadilla», Centro de Análisis y Prospectiva, Gabinete Técnico de la Guardia Civil, *Revista Enfoque*, 17 de marzo de 2016, p. 8. Disponible en https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/local_repository/documents/17868.pdf Nota: todos los vínculos de internet del presente capítulo se encuentran activos a fecha 12 de octubre de 2020.

nacionales, lo que era aprovechado por parte de interés foráneos para obtener el control de riquezas y aspectos claves del país.

La suma de las oleadas panárabes que sacudieron la región —con el presidente egipcio Nasser llegado al poder tras un golpe de Estado sin apenas resistencia en 1952 como referente y modelo para el mundo árabe— de las acusaciones de corrupción y el entorno enrarecido del país propiciaron un golpe de Estado del que en 1969 emergería el coronel Gadafi como nuevo jefe del país.

Tras unos inicios en los que Libia tomaría como referente el panarabismo, en 1977 Gadafi establecería un régimen autoritario con un modelo muy personal, la «Yamahiriya»³, una acepción que podría traducirse como «Gobierno del pueblo» o «Estado de las masas». Gadafi nacionalizó la industria petrolífera, impulsó una reforma agraria, creó el Gran Río Artificial para proveer de agua a zonas desérticas, estableció la Seguridad Social, aumentó los salarios, potenció la alfabetización y la distribución de electricidad a la población, en muchos de manera gratuita, logrando con todo ello un espectacular crecimiento económico y del índice de desarrollo humano del país, que llegó a ser un importante receptor de emigración por el alto nivel de vida existente. Pero también Gadafi fue acusado de financiar el terrorismo, por lo que las ciudades de Trípoli y Bengasi serían bombardeadas por los Estados Unidos en 1986, sufriría sanciones internacionales a finales de los años 80 por la explosión en vuelo de dos aviones de líneas regulares... la figura de Gadafi y el papel de Libia en el mundo se encontraba siempre lleno de aparentes paradojas.

En Libia existían, y existen, unas 140 tribus, y más que en las regiones⁴ fue en ese nivel en el que Gadafi buscó la estabilidad para su Gobierno; conocía perfectamente la realidad libia y fue capaz de manejarla de una manera adecuada a sus intereses, apoyándose en las tribus afines, equilibrando unas con otras, pactando y, sobre todo, empleando el sempiterno juego del palo y la zanahoria. Pero, pese a la centralización existente, pese a la concentración de poder en manos de Gadafi, no se trabajó por cohesionar Libia como Estado único, como bien común de todos los libios; antes bien,

³ Basada en el llamado «Libro Verde», donde Gadafi intenta exponer su sistema. Disponible en https://web.archive.org/web/20121114182152/http://free-news.org/PDFs/El_libro_Verde_de_Gadafi.pdf

⁴ SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2016, Madrid, 2016, capítulo 3, «Libia: tratando de “coser los retales” de la revolución», p. 78. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2016.pdf

se manejaban los complicados equilibrios de poder para que Gadafi se mantuviera en el poder.

En el marco de las primaveras árabes en 2011 se producen revueltas en ciertas zonas de Libia, revueltas, como en el resto del mundo árabe, que principian como movimientos sociales y que devienen en protestas políticas y revolucionarias, y que son reprimidas con gran dureza por Gadafi, generándose un enfrentamiento armado entre grupos y tribus fieles y contrarias a Gadafi. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el 17 de marzo de ese mismo año, autorizó el empleo de la fuerza, excluyendo explícitamente la opción terrestre, para proteger a los civiles y las zonas pobladas y, finalmente, y pese a un real o aparente alto el fuego decretado en Libia, por medio de una intervención aérea que comienza el 19 de marzo de 2011, además de un embargo de armas y otras medidas, se degradan las capacidades militares de Gadafi. Tras la derrota de Gadafi en la batalla de Trípoli el 22 de agosto el destino del régimen está sentenciado, si bien la resistencia del último bastión leal a Gadafi, Sirte, continuaría hasta el 20 de octubre, donde finalmente es derrotado, capturado y asesinado. La que sería llamada la primera guerra civil libia ha terminado.

El modelo federal regional de Idris I no fue capaz de hacer avanzar el país ni crear una conciencia nacional; el modelo de Gadafi, muy centrado en su persona y apoyado en las tribus, consiguió espectaculares éxitos económicos —gracias a la riqueza en hidrocarburos de Libia— pero tampoco una conciencia nacional real, la concepción de libia como Estado unitario.

¿Sería esta, con la ayuda internacional y pese a la complejidad libia, la ocasión de construir un Estado-nación?

Antecedentes del conflicto

Si en un mundo global no hay nada, o casi nada, que sea estrictamente «local», lo cierto es que la situación estructural de Libia induce un conflicto aparentemente de índole interna, una guerra civil y casi tribal; pero, precisamente, a consecuencia de esa globalización, dada la posición geográfica y geopolítica del país y su riqueza en hidrocarburos, la apertura de brechas y espacios, la aparición de fisuras en la nación posibilita la incorporación de multiplicidad de actores al conflicto en pos de sus intereses, dándole una poderosa resonancia a escala regional e incluso global.

Libia: la fractura de un ¿Estado?

Los intentos internacionales para contribuir a la creación de un Gobierno estable en Libia chocan con la compleja realidad. Tras la caída de Gadafi y en el entorno de inestabilidad y vacío de poder subsiguiente, no había ninguna institución de Gobierno⁵, las tribus son los actores principales de seguridad y, además, los que con carácter general ofrecen más confianza a la población⁶. Pero, siguiendo los hábitos seculares, se empeñaron en una serie de disputas⁷ por la obtención del poder, por saldar las reales o supuestas deudas entre ellas y por dirimir las rivalidades por medio de las armas.

En esa situación de disputas a nivel tribal se intenta la generación de estructuras de gobierno a nivel nacional; se crea inicialmente un Consejo Nacional de Transición y se realizan elecciones en el año 2012, de las cuales surge el Congreso General Nacional de Libia (CGN), con sede en Trípoli, órgano que desde su nacimiento constituyó un foro de disputas entre moderados e islamistas, entre partidarios de diferentes opciones y grupos tribales, órgano que ante la falta de consensos y las constantes acusaciones mutuas, devino en altamente inoperante.

En ese vacío de poder y en ese espacio de inestabilidad que es Libia florecen los grupos terroristas y las redes de crimen organizado, se convierte en uno de los principales países desde los cuales la inmigración irregular⁸, canalizada por las mafias de trata de seres humanos, intenta llegar a Europa, mientras que el Estado Islámico, ante el acoso sufrido en otras partes del planeta, especialmente en Siria e Irak, aprovecha los vacíos de seguridad para instalarse en el territorio y ocupar partes importantes del país.

La situación continúa sin tener visos de mejorar y en un maremágnum de sucesión de prolongaciones de mandatos, de elecciones celebradas y no aceptadas, de elecciones aplazadas, surge la figura del mariscal Haftar, de un nuevo «hombre fuerte» que ordena disolver el CGN, con fuerte presencia de los Hermanos Musulmanes, organización política islamista considerada terrorista por varias naciones. Y Haftar, furibundo

⁵ HOUSE OF COMMONS, «Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options», Foreign Affairs Committee, Third Report Session 2016-2017, 14 de septiembre de 2016, p. 23. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfa/119/119.pdf>

⁶ AL-SHADEEDI, Al-Hamzeh, y EZZEDDINE, Nancy. *Libyan tribes in the shadows of war and peace*, Clingendael, CRU Policy Brief, febrero de 2019, p. 6. Disponible en https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-02/PB_Tribalism.pdf

⁷ AL QASEM, Abu. «Lybian tribes: part of the problem or the solution?» *Middle East Monitor*, 8 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20180808-libyan-tribes-part-of-the-problem-or-a-solution/>

⁸ EURONEWS. «El infierno de la inmigración en Libia», 9 de diciembre de 2016. Disponible en <https://es.euronews.com/2016/12/09/el-infierno-de-la-inmigracion-en-libia>

antiislamista radical, aglutina una coalición de milicias y tribus bajo el nombre de Ejército Nacional Libio (*LNA*) y lanza ataques contra grupos islamistas radicales en varias zonas de Libia, especialmente en el este, la zona donde el mariscal era más fuerte, dando comienzo, en mayo de 2014, la que sería llamada la «segunda guerra civil Libia».

La anarquía y el caos se extiende; en mitad de los combates se celebran unas nuevas elecciones en junio de 2014 para elegir el Parlamento, la llamada Cámara de Representantes (*HoR*), con sede en Bengasi, con el resultado final que tanto el *CGN* como el nuevo *HoR* se proclaman como el Gobierno legítimo de Libia, mientras los combates siguen: se lucha por el dominio de las infraestructuras petrolíferas, por expulsar a los islamistas radicales de Libia, por alcanzar el poder político del país, por cuestiones tribales, etcétera.

La comunidad internacional presiona, se materializa una reunión en la ciudad marroquí de Sijrat el 17 de diciembre de 2015, en la que se alcanza el llamado «Acuerdo Nacional Libio»⁹, que crea un denominado Gobierno de Acuerdo Nacional (*GNA*) con sede en Trípoli, además de un intento de reparto de poder entre las diferentes cámaras y órganos existentes... pero la lucha sigue, y cada uno de los bandos, cada vez más nucleados en torno a Haftar (*LNA*) y al Al-Sarraj (*GNA*), buscan aliados o escuchan y aceptan los ofrecimientos de apoyo de otros países.

Pese a los combates, los medios para la explotación de la riqueza petrolífera, con carácter general, se han salvaguardado; más allá de cortes, bloqueos y disputas por el control de pozos, oleoductos y terminales, y pese a la dureza de los enfrentamientos, las infraestructuras no han sufrido graves daños¹⁰, pues todas las partes en conflicto, así como las diferentes tribus y grupos armados que campan por Libia, aspiran a ser «propietarios» de una parte de esa gran riqueza.

Los ataques de las fuerzas de Haftar sobre el Estado Islámico motivan que en el año 2016 este grupo terrorista se refugie en la región de Fezzan, la más al sur y despoblada, si bien continúa a la espera de cualquier ocasión para expandirse de nuevo¹¹ por todo el país. La baza de la lucha contra el terrorismo yihadista suma a Haftar muchos apoyos

⁹ Disponible en http://constitutionnet.org/sites/default/files/announcement_of_national_reconciliation_agreement.pdf

¹⁰ SUÑER MARZARÍ, Ricard. «La guerra en Libia y los recursos petrolíferos: ¿orden dentro del caos?». Documento de Opinión 41/2020, 28 de abril de 2020. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO41_2020RICSUN_Libia.pdf

¹¹ ALJAZEERA, ISIL. «Will bounce back if Libya civil war doesn't end, study warns», 9 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/9/isil-will-bounce-back-if-libya-civil-war-doesnt-end-study-warns>

internacionales, pese a que el Gobierno internacionalmente reconocido por Naciones Unidas es el de Trípoli.

Bandos, facciones y tribus en pugna reflejan un país completamente roto, donde se lucha también contra el radicalismo islámico, pero con una abundante riqueza petrolífera y con una posición geográfica y geopolítica significativa... si ya en la primera guerra civil en Libia hubo presencia internacional, en el marco inicial de esa intervención militar, la segunda guerra civil libia se convierte en la ocasión esperada por muchas naciones del planeta para poder conseguir sus intereses.

Fractura de Libia: ¿la ventana de oportunidad para otras naciones?

En un planeta sumido en una reordenación global, tras el fin del mundo bipolar, tras el relativo repliegue de los Estados Unidos de ciertas zonas del planeta y tras el ascenso de China como segunda potencia económica mundial, se generan nuevos espacios y ámbitos en los que países y potencias, con pasado imperial o no, intentan explotar dichas posibilidades. Y el Mediterráneo supone un espacio muy importante en esa nueva liza regional y global; basta ver los afanes de Rusia¹², o de una Turquía neootomana¹³, para visualizar esta nueva realidad.

La situación mundial generada tras la crisis económica del año 2008, de intensidad y duración considerable, ha hecho mella en ambas orillas mediterráneas —en proporción variable— lo cual, sumado a un largo proceso de desencanto generalizado de las poblaciones hacia sus Gobiernos, motiva el estallido de revueltas y revoluciones: desde la llamada «Primavera Árabe» principiada en 2011, con tal secuela de guerras y retrocesos en calidad de vida y libertades que ha llegado a retitularse como «Invierno Árabe»¹⁴ hasta los movimientos de «indignados», «chalecos amarillos» y demás

¹² SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «¡Rusia en el Mediterráneo!: ¿Guerra Fría 2.0?», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 31/2019, 20 de noviembre de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA31_2019PEDSAN_Rusia.pdf

¹³ PRIETO ARELLANO, Fernando. «La sorprendente recuperación del antiguo hombre enfermo. El neootomanismo como eje y catalizador de la nueva política exterior turca», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 19/2013, 26 de noviembre de 2013. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM19-2013_Neootomanismo_Fdo.PrietoArellano.pdf

¹⁴ DW, *Luego de la primavera llega el «invierno árabe»*, 14 de enero de 2016. Disponible en <https://www.dw.com/es/luego-de-la-primavera-llega-el-invierno-%C3%A1rabe/a-18977818>

expresiones de desencanto popular que recorren Europa y occidente, de tal modo que se genera un alto grado de inestabilidad en todo el Mediterráneo¹⁵.

A ese entorno complejo y mutable se le añade el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos en el Mediterráneo oriental¹⁶, y la consecuente potencial construcción de un nuevo gasoducto hacia el sur de Europa, lo cual introduce nuevos factores en la ecuación del equilibrio regional y global, así como incluye a nuevos países implicados en esta cuestión, implicados y de manera muy directa en la forma en que se resuelva la misma, por los generosos dividendos económicos y geopolíticos que pueden obtenerse, o no, en función de cómo se resuelva dicha ecuación.

Por otra parte, además de estas «nuevas» cuestiones, siguen existiendo las disputas, diferendos y pugnas «de siempre»: por el liderazgo en el Magreb, por el liderazgo en el mundo árabe, por el liderazgo del islam, por el control —global— de los recursos energéticos...

Consecuentemente, desde Estados Unidos —pues no deja de ser la superpotencia global— a Rusia, pasando por los países del Golfo y casi todas las naciones mediterráneas, incluyendo a las organizaciones internacionales de las que forman parte —Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea (UE), etcétera— y a actores no estatales —como los grupos terroristas internacionales y las bandas de crimen organizado transnacional—, la multiplicidad de actores y de intereses resulta enorme y, en muchos casos, un «juego suma cero».

Por ello, de manera más o menos patente, con mayor o menor grado de implicación y, en algunos casos, con un cierto margen de ambigüedad —considerando que el Gobierno del GNA es el internacionalmente reconocido por las Naciones Unidas— en el lado de Haftar (LNA) se alinean Rusia, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Jordania y Francia; y en el Al-Sarraj (GNA) lo hacen Turquía, Qatar e Italia.

Y todas estas partes implicadas pueden mejorar —o empeorar— significativamente sus bazas, a nivel regional o global, en Libia.

¹⁵ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «¿Arderá el Mediterráneo... sur?». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 04/2020, 19 de febrero de 2020. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA04_2020PEDSAN_Mediterraneo.pdf

¹⁶ ICEX, *Continúan los descubrimientos de gas en el Mediterráneo*, mayo de 2018. Disponible en <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2018787233.html?idPais=CY>

Situación actual del conflicto

Tras un comienzo del conflicto armado aparentemente en clave nacional, de enfrentamiento entre facciones (tribus) rivales, lo cierto es que el mismo se ha ido internacionalizando paulatinamente, hasta el punto de no solo librarse las disputas foráneas en suelo libio, sino también generándose la posibilidad de que otros países se enfrenten directamente en Libia.

¿Una nueva «guerra de los otros»?

En el año 2019, tras años de disputas y conflictos —en distinto grado de intensidad— en Libia, y tras múltiples intentos de mediación y de llegar a acuerdos, la mayor parte del territorio estaba controlado por el mariscal Haftar, salvo algunas pequeñas zonas y salvo Trípoli, la capital del país.

Libia: ¿campo de batalla también para los demás?

Haftar lanzó el 14 de abril de 2019 una poderosa ofensiva para conquistar Trípoli. Y esta acción, que pretendía ser una campaña rápida y contundente para así conseguir el control total del país, se transformó en una guerra de atrición, en una guerra de desgaste, en la que el aporte de combatientes y recursos bélicos fue constante, no solo por parte de las diferentes facciones, grupos y tribus de Libia —enturbiando, más si cabe, la compleja relación entre comunidades y la posibilidad de acuerdos futuros—¹⁷, sino también, en gran medida y de manera creciente, procedentes del exterior.

Trípoli es una gran ciudad, es la urbe donde vive la mayor parte de la población de Libia, la sede del Gobierno reconocido por las Naciones Unidas y un objetivo complejo de conquistar si se encuentra razonablemente defendido, pues la proporción de fuerzas y capacidades para ocupar una ciudad ha de estar claramente del lado del atacante. La batalla por Trípoli podría decidir, claramente, el curso de la guerra, pues la toma de la capital y de las grandes ciudades de un país siempre ha sido uno de los objetivos de las

¹⁷ LACHER, Wolfram. «Who is fighting whom in Tripoli?». Small Arms Survey, Briefing Paper, agosto de 2019. Disponible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-SANA-BP-Tripoli-2019.pdf>

guerras; y en un mundo cada vez más urbanizado y tribalizado, esta realidad secular adquiere un peso específico cada vez mayor¹⁸.

Pero la ofensiva se empantanó en los arrabales de la ciudad, los soldados de fortuna y contratistas aflúan a ambas partes y el material y equipo bélico era proporcionado en cantidad creciente por los aliados de cada bando, incluyendo el empleo de aviación en ataques directos a objetivos terrestres.

Y, como punto de inflexión, el 27 de noviembre de 2019 Turquía y el GNA —como Gobierno libio— declararon de manera unilateral la extensión de sus zonas económicas exclusivas —lo cual generó un nuevo conflicto en el Mediterráneo oriental, en plena efervescencia por el descubrimiento de hidrocarburos en su subsuelo¹⁹— además de firmar ambas naciones un acuerdo de cooperación militar, hecho que implicó no solo la canalización de un flujo creciente de mercenarios procedentes de Siria, sino incluso el envío de tropas regulares turcas tras la autorización de su parlamento²⁰.

Por tanto, la llegada de manera masiva de personal y medios de procedencia turca a partir de enero de 2020 permitió al GNA revertir la situación cuando la victoria de Haftar parecía casi segura, posibilitando la ruptura del asedio de Trípoli, forzar el retroceso de las fuerzas del mariscal y lograr el control de varias zonas clave —Sabratha, Sorman y la base aérea de Al-Watiya— e incluso que se iniciara un avance hacia el este, hacia el feudo de las fuerzas rivales y la zona clave en el control del flujo petrolífero de Libia, el golfo y la ciudad de Sirte.

Ante el avance de las fuerzas del GNA hacia el este, en lo que parecía un completo cambio de las tornas y la posibilidad de la derrota total de Haftar —en una secuencia geográfica, Trípoli y Sirte, que aparentemente retrotrae al proceso de derrota de Gadafi—, Egipto autoriza en julio el envío de tropas²¹ a suelo libio y marca unas líneas rojas²², las

¹⁸ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI?». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 21/2019, 3 de julio de 2019. Disponible en http://www.ieeee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA21_2019PEDSAN_Libia.pdf

¹⁹ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. «¿Qué hace Turquía en Libia?». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 06/2020, 3 de marzo de 2020. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA06_2020FELSAN_TurquiaLibia.pdf

²⁰ EUROPA PRESS. «El parlamento de Turquía autoriza el envío de tropas a Libia», 2 de enero de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-parlamento-turquia-autoriza-envio-tropas-libia-20200102154659.html>

²¹ RTVE. «Egipto autoriza el envío de tropas al exterior ante la situación en Libia», 20 de julio de 2020. Disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20200720/egipto-autoriza-envio-tropas-exterior-ante-situacion-libia/2030640.shtml>

²² EUROPA PRESS. «Egipto reitera que "no aceptará ninguna violación" de sus líneas rojas en el conflicto de Libia», 27 de julio de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-egipto-reitera-no-aceptara-ninguna-violacion-lineas-rojas-conflicto-libia-20200727174726.html>

ciudades de Sirte y Al Jufra, que caso de ser ocupadas por las fuerzas del GNA motivarían una intervención militar directa egipcia en suelo libio.

La situación se complica sobremanera, pues además de disputar en Libia, de forma más o menos indirecta, multitud de países, el salto cualitativo producido es la consideración de que dos grandes naciones²³ como Egipto y Turquía corren el serio riesgo de un choque directo entre ambas en suelo libio. Entonces... ¿cómo se están librando los combates en Libia?

Libia: ¿campo de pruebas de procedimientos de batalla?

Además de los conglomerados de fuerzas y facciones que se alinean, y no siempre de manera permanente, en cada grupo la actividad bélica ha ido descansando, y de manera creciente, sobre fuerzas mercenarias y contratistas.

La compañía privada de seguridad Wagner, rusa, que apoya a Haftar, incrementó de manera significativa los efectivos y los recursos proporcionados para intentar la conquista de Trípoli, personal y medios que comenzaron a llegar de manera más significativa en septiembre de 2019, lo cual parecía que podría desequilibrar la balanza a favor de las fuerzas del mariscal²⁴. Pero la empresa de seguridad turca SADAT, que aparentemente lleva actuando en Libia desde 2013²⁵, y de la que se indica que se encuentra muy próxima al régimen de Erdogan y que es empleada para canalizar a los islamistas sunnitas de Siria hacia Libia, incrementa también el apoyo al GNA.

En enero de 2020 Turquía comenzó a enviar a Libia miles de mercenarios sirios para apoyar al Gobierno de Trípoli, mientras que en el bando de Haftar se alinean, también, mercenarios sirios y sudaneses²⁶; y son estos efectivos los que paulatinamente van asumiendo el peso de la batalla, de tal modo que en muchas de las zonas del frente lo que se enfrentan esencialmente son los mercenarios y contratistas de uno y otro bando.

²³ Los datos geopolíticos de las mismas pueden consultarse al final del presente capítulo.

²⁴ WEHREY, Frederic. *With the help of russians fighters, Libya's Haftar could take Tripoli*, Foreign Policy, 5 de diciembre de 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/12/05/libya-khalifa-haftar-take-tripoli-russian-fighters-help/>

²⁵ AHVALNEWS, *Turkish military contractor Sadat has always been in Libya*, 4 de enero de 2020. Disponible en <https://ahvalnews.com/sadat/turkish-military-contractor-sadat-has-always-been-libya>

²⁶ BLOOMBERG. *Hundreds of russian, syrian mercenaries quit Libya's front lines*, 23 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-25/hundreds-of-russian-syrian-mercenaries-quit-libya-s-front-lines>

Pero no solo los mercenarios y contratistas extranjeros constituyen una parte muy significativa, y creciente, de las partes enfrentadas; aunque el saqueo de los arsenales de Gadafi tras su caída llenó el país de armas —y toda la región, con la desestabilización asociada inducida en Malí y en el resto del Sahel—, los sistemas de armas avanzados fluyen hacia Libia²⁷, hacia ambos bandos, desde misiles antiaéreos a misiles antitanque guiados, sistemas de designación de objetivos y drones —se llega a señalar que en Libia ha tenido lugar la batalla de drones más grande del mundo²⁸—... y todo ello pese al embargo de armas existente. Las armas y procedimientos de combate foráneos son probados en suelo libio. Y en las ciudades, donde habitan la mayor parte de los libios.

Libia: ¿Y los que vivimos en el campo de batalla?

El bloqueo de la mayor parte de la producción petrolífera, desde enero de 2020, como parte de las disputas entre el *GNA* y el *LNA* ha supuesto una minoración de unos 2.000 millones de dólares mensuales para el país, aumentando la ya existente crisis económica²⁹, en el marco de las disputas por el reparto de los beneficios de la exportación.

Si bien la comunidad internacional solo autoriza la venta a la compañía estatal de petróleos libia, cuya gestión recae en manos del *GNA* —y es la que recibe los ingresos por su venta—, y tras haber rechazado el intento de Haftar de crear una compañía de exportación de petróleo paralela³⁰, la mayor parte de las infraestructuras y yacimientos petrolíferos se encuentran en manos del *LNA*. La mayor riqueza de Libia, y de momento casi la única, sigue sin estar a pleno rendimiento, el coste de la guerra es alto y además las rivalidades comunitarias y tribales se han exacerbado.

Por otra parte, la situación de la mayor parte de la población resulta extremadamente compleja; al agotamiento existente tras años de guerra y penalidades, es preciso sumarle

²⁷ VEST, Nathan. *Can anything stop the flow of advanced weapons into Libya*, Defense One, 13 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.defenseone.com/ideas/2019/12/can-anything-stop-flow-advanced-weapons-libya/161892/>

²⁸ VEST, Nathan, y COLIN P., Clark. *Is the conflict in Libya a preview of the future of warfare?*, Defense One, 2 de junio de 2020. Disponible en <https://www.defenseone.com/ideas/2020/06/conflict-libya-preview-future-warfare/165807/>

²⁹ THE ECONOMIST. «Oil blockade continues to ravage economy», 4 de marzo de 2020. Disponible en <http://www.eiu.com/industry/article/1459158129/oil-blockade-continues-to-ravage-economy/2020-03-04>

³⁰ THE ECONOMIST. «Oil production nears complete shutdown», 24 de enero de 2020. Disponible en <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1078967691&Country=Libya&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=External+sector>

el crecimiento de los casos y las muertes por COVID, que avanza de manera muy rápida, lo que intenta ser combatido por las autoridades por medio de toques de queda y restricciones al movimiento, generando dificultades para la supervivencia en poblaciones que literalmente «viven al día». Y crecen las protestas por las malas condiciones de vida en todo el país —en todas las zonas— por los cortes de luz y de agua constantes —fruto de los daños sufridos por las infraestructuras y la falta de mantenimiento de las mismas—, así como por la corrupción gubernamental; además, desde el cierre de los pozos petrolíferos, no solo existe una crisis económica en Libia, sino también una crisis de liquidez. Y en ese entorno la subida de precios de los productos básicos, la alta tasa de desempleo y la degradación del nivel de vida tiene un impacto serio en las poblaciones. Un millón de personas se encuentran en situación de necesidad, de los algo más de 6 millones que conforman la población total del país, y los desplazados se acercan al medio millón, sumando unas 425.000 personas, además de la presencia de unos 600.000 emigrantes y refugiados en el territorio³¹.

Las manifestaciones y protestas contra la situación de falta de servicios básicos y la corrupción se han prolongado durante semanas en Trípoli, lo que hizo proclamar al líder del GNA, Fayez Al-Sarraj, que dimitiría «antes de final de octubre»³²; pero en el este del país también se producen manifestaciones por esos mismos motivos: en Bengasi los manifestantes llegaron a asaltar e incendiar la sede del «Gobierno» del este de Libia y a atacar el ayuntamiento de la ciudad, y las protestas con trasfondo social se extienden por todo el territorio controlado por Haftar, cuyas fuerzas de seguridad, se informa, llegaron a disparar sobre los manifestantes en algunas localidades, y donde el primer ministro del Gobierno libio con sede en Tobruk, Abdulá al Zani, presentó su dimisión³³.

Más allá de afinidades y discursos sectarios, ante estas circunstancias, es probable que en Libia la percepción generalizada, tras casi una década de inestabilidad y de guerra, sea la de hallarse ante una nueva «guerra de los otros», una guerra que «otros» libran en suelo libio, por causas ajenas a la propia Libia y donde milicias y grupos armados se

³¹ OCHA Libia, Humanitarian Bulletin, 31 de agosto de 2020. Disponible en

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/libya_humanitarian_bulletin_august_2020.pdf

³² EUROPA PRESS. «El primer ministro del Gobierno de Unidad Nacional de Libia expresa su disposición a dimitir «antes de final de octubre»», 16 de septiembre de 2020. Disponible en

<https://www.europapress.es/internacional/noticia-primer-ministro-gobierno-unidad-libia-expresa-disposicion-dimitir-antes-finales-octubre-20200916233214.html>

³³ EUROPA PRESS. «El Gobierno de Tobruk dimite en medio de las protestas sociales en toda Libia», 13 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-gobierno-tobruk-dimite-medio-protestas-sociales-toda-libia-20200913215620.html>

han convertido en el poder sobre el terreno... ¿podría ser que esta situación, o su percepción, constituya un símil de lo acontecido en el Líbano en su larga guerra civil (1975-1990)? El siguiente párrafo bien podría ser una trasposición de este sentimiento, cambiando simplemente el gentilicio: «(...) la mayor parte de los libaneses simplemente consideran que se vieron atrapados en la lógica de una guerra en la que un conglomerado de milicias había usurpado al Estado, sintiéndose, por tanto, como víctimas inocentes, pues, finalmente, esta fue una “guerra de los otros”, las causas principales de la guerra no tenían nada que ver con el “Líbano real” y esta se desencadenó desde arriba (...)»³⁴.

Sin embargo, y en un proceso que se retroalimenta, puede que sea la «guerra de los otros»... pero no deja de ser una guerra en la que «unos» piden apoyo a «los otros» y esos «otros» pueden acabar también disputando entre ellos en una conflagración de mucha mayor entidad, en una nueva edición de lo que secularmente se ha conocido como «maldición balcánica», pero esta vez en el norte de África.

¿Una nueva «maldición balcánica»?

Las tensiones han ido creciendo, las espadas se han puesto en alto y la situación parecía próxima a descontrolarse totalmente, ante las aparentes posiciones inamovibles de los bandos enfrentados.

El trazado de líneas rojas por parte de Egipto, relativas al golfo de Sirte, refleja una suerte de ultimátum, de punto de no retorno, pues la pérdida de dicha zona, plena de terminales petrolíferas, significaría el fin de la influencia y capacidad real de acción y presión del LNA en Libia, supondría su derrota... ¿y la de sus aliados?

Pero además, la pugna entre Egipto y Turquía va más allá de mantener Sirte y Jufra como líneas rojas, pues el puerto de Misrata sería visto por El Cairo con preocupación caso se convirtiera en una base otomana. Y, abundando en esa preocupación, se ha firmado un acuerdo³⁵ por el cual, con la financiación de Qatar, se crearía un centro tripartito en dicha ciudad, que incluiría un centro de formación de combatientes, cuestión

³⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, y RODRIGUEZ BARRIGÓN, Juan Manuel. *El conflicto del Líbano*, Colección Conflictos Internacionales Contemporáneos, número 11, Ministerio de Defensa-Universidad Carlos III, Madrid, 2009, p. 76.

³⁵ SEENEWS, *Turkey, Qatar, GNA agree to turn Misrata port to Turkish naval base*, 18 de agosto de 2020.

Disponible en <https://see.news/turkey-qatar-gna-agree-to-turn-misrata-port-to-turkish/>

discutida en la reunión mantenida durante la visita de los ministros de Defensa catari y turco a Trípoli, el 17 de agosto de 2020³⁶. Dicho acuerdo contemplaría no solo el establecimiento de bases, sino también el despliegue de fuerzas y asesores³⁷. La presencia de una potencial base aérea turca en Al-Watayah, y de una base naval en Misrata, es percibido como una potencial amenaza por parte de Egipto.

Por consiguiente, el conflicto libio tiene un impacto directo y complica extraordinariamente la situación en el norte de África, en el Sahel, en el sur de Europa y en el Mediterráneo oriental³⁸. Y grandes naciones pueden verse arrastradas directamente a la lucha, podría ocurrir que las «fuerzas delegadas» acaben finalmente llevando al enfrentamiento directo de sus «representados», como en tantas ocasiones ha acontecido en Balcanes.

Pero el símil no acaba ahí, pues siguiendo con el mismo, la solución a este tipo de problemas, de espacios y gentes enfrentadas ha sido, en múltiples ocasiones, la «balcanización»³⁹ del país, la fragmentación del mismo en territorios comunidades enfrentadas, como una de las potenciales maneras de atender a los complejos juegos de intereses locales, regionales y globales. Por ello, se llega a plantear como hipótesis no imposible la partición de Libia, la fractura real del país⁴⁰ ante la ya aparente pérdida de posibilidad de victoria total de Haftar y la también aparente dificultad de la obtención de una victoria militar por parte del GNA.

Por otra parte, desde la zona este del país se han dado pasos, desde hace años, para crear estructuras de Estado a efectos de conseguir la mayor cuota de autonomía posible, desde la creación de un banco central paralelo al de Trípoli en Bengasi, con moneda libia impresa en Rusia —que ha sido declarada falsa por varias naciones⁴¹— a proceder a la

³⁶ TRT World, *Turkey, Libya and Qatar agree on signing a military deal*, 17 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.trtworld.com/africa/turkey-libya-and-qatar-agree-on-signing-military-deal-38967>

³⁷ ATALAYAR. *Qatar enviará asesores militares a Libia para apoyar al Gobierno de Trípoli*, Atalayar, 19 de agosto de 2020. Disponible en <https://atalayar.com/content/qatar-enviar%C3%A1-asesores-militares-libia-para-apoyar-al-gobierno-de-tr%C3%ADpoli>

³⁸ MEGERESI, Tarek. *Geostrategic dimensions of Libya's civil war*, 18 de mayo de 2020. Disponible en <https://africacenter.org/publication/geostrategic-dimensions-libya-civil-war/>

³⁹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. «Balcanización»: *Desmembración de un país en comunidades o territorios enfrentados*. Real Academia Española, Edición de Tricentenario (on line) actualización de 2019.

⁴⁰ EL GOMATI, Anas. *Could Libya be partitioned?*, Foreign Policy, 19 de agosto de 2020. Disponible en https://foreignpolicy.com/2020/08/19/khalifa-haftar-libya-partition/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=24442&utm_term=Editors%20Picks%20OC&?t_pcc=24442

⁴¹ COINWORLD. *Countries contest legitimacy of russian-printed libyan notes*, 15 de junio de 2020. Disponible en <https://www.coinworld.com/news/us-coins/countries-contest-legitimacy-of-russian-printed-libyan-notes>

apertura de embajadas en otras naciones⁴², amén del ya citado intento de crear una empresa exportadora de petróleo al margen de la existente en Trípoli. La fractura de un país y la secesión de un territorio no se improvisa.

Las complejidades internacionales y el intento de cambio en el equilibrio de poder en la región, o la aparición de nuevas naciones deseosas de ocupar un «buen lugar bajo el sol», motivan que la búsqueda de apoyos diplomáticos sea crucial, tanto a efectos de lograr el reconocimiento de un nuevo Estado —o un nuevo ente— independiente como por parte de la nación «aliada», la otorgante del reconocimiento, como medio de obtener el cumplimiento de sus intereses gracias a la «nueva nación soberana».

Pero cuando se comienza el proceso de partición, y más en espacios tan complejos como Libia, el resultado puede no ser solo fractura entre este y oeste... baste recordar las tres regiones seculares que la conforman o el poderoso componente tribal que nuclea el país. Y la balcanización suele dar lugar a espacios con microcapacidades y donde, en un entorno de creciente inestabilidad, los terroristas y redes de crimen organizado medrarían sin duda. Basta, de nuevo, mirar a Balcanes.

Y esto resultaría extremadamente preocupante para los países vecinos, para Argelia, donde el recuerdo de la «década negra»⁴³, la presencia de grupos terroristas en su territorio y su amplísima frontera sur con el muy inestable Sahel condicionan la seguridad y la percepción de la misma; para Túnez⁴⁴, con un preocupante germen de yihadismo en su territorio, así como para el propio Egipto. El control del territorio como una sola unidad resulta esencial para garantizar la seguridad del mismo y ejercer el monopolio legítimo de la violencia.

Pero la dificultad para conseguir ese extremo, o la facilidad para plantearse la fragmentación, llega a límites casi insospechados en Libia, pues la posesión del control de un recurso o un punto clave de terreno posibilita, ante la falta de cohesión y de sentido de unidad, la creación de «microtaifas». De hecho, en la reunión mantenida en El Cairo

⁴² REUTERS. «Libya's eastern government opens Damascus embassy, pledges united fight against Turkey», 3 marzo de 2020. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-syria-libya/libyas-eastern-government-opens-damascus-embassy-pledges-united-fight-against-turkey-idUSKBN20Q1GJ>

⁴³ ALJAZEERA. *The Black Decade still weighs heavily on Algeria*, 3 de noviembre de 2015. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2015/11/3/the-black-decade-still-weighs-heavily-on-algeria>

⁴⁴ RODRÍGUEZ, Ana. *Túnez mueve ficha en el polvorín libio reafirmando su apoyo al GNA*, Atalayar, 30 de julio de 2020. Disponible en <https://atalayar.com/content/%C3%BAnez-mueve-ficha-en-el-polvor%C3%ADn-libio-reafirmando-su-apoyo-al-gna>

entre ambos bandos a finales del mes de septiembre de 2020⁴⁵, en el intento de crear un alto el fuego duradero, se han abordado cuestiones tales como medidas de fomento de confianza, acuerdos de seguridad y el papel de la guardia de las instalaciones petrolíferas (Petroleum Facilities Guard), entidad que se supone debe proteger las instalaciones petrolíferas para salvaguardar la principal riqueza del país, pero que al estar formada, en muchos casos, por milicias y grupos locales cuenta con sus propias agendas y sus propios intereses.

Y basta con que una «microtaifa» consiga apoyo de varias naciones —por las razones que sean, y que no siempre son transparentes ni obvias— para crear un ente que continuará siendo fuente de inestabilidad permanente. Y dada la importancia que Libia presenta en el tablero internacional, potenciales «padrinos» para un nuevo nacimiento podrían no faltar.

Papel de los actores externos

Si en cualquier conflicto el papel de los países y de las organizaciones internacionales constituye un aspecto muy destacado, en el caso de Libia, debido a su propia descohesión intrínseca, resulta capital.

¡Una nueva pieza clave en el tablero mundial!

En la reconfiguración del poder en el planeta, las bazas que se juegan son muy diversas y en muy diferentes aspectos, como lo son las cuestiones que afectan a la vida, a las realidades y a las creencias de las personas y de los pueblos; y, en ese complejo juego, en ciertos espacios se libran disputas que transforman territorios aparentemente poco trascendentes en piezas claves regionales o globales.

⁴⁵ REUTERS. *Libyan rivals agree to further military talks, UN says*, 30 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-libya-security/libyan-rivals-agree-to-further-military-talks-u-n-says-idUSKBN26L215>

La baza del islamismo

La pugna respecto al islamismo se realiza entre tres bloques poderosos, en el amplio espacio que abarca el mundo árabe, el mediterráneo y el golfo Pérsico: Irán y Turquía, cada uno como adalid de uno de estos diferentes bloques, y de otro lado Israel, Arabia Saudí, Egipto y los Emiratos Árabes Unidos⁴⁶. Casualidad o no, estas últimas naciones forman parte de los apoyos con los que cuenta Haftar en Libia e Israel y los Emiratos Árabes Unidos han firmado recientemente un acuerdo de paz, mientras que Turquía, alineada con el GNA, como parte de su neotomanismo intenta crear una suerte de nueva *umma* (comunidad de creyentes islámicos) bajo su liderazgo, incluyendo en ella al mundo árabe⁴⁷, no siendo un país árabe, y desplazar en ese papel a Arabia Saudí y Egipto.

En 2017 los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Bahréin y Egipto impusieron un bloqueo a Catar, acusándole de apoyar al terrorismo y de tener vínculos con los Hermanos Musulmanes⁴⁸, que son considerados por Egipto como una organización terrorista y que fueron expulsados del país.

Turquía ha solicitado financiación de Catar para sus intervenciones militares⁴⁹, además de que parte de los mercenarios empleados por los turcos, especialmente los enviados desde Siria, son conocidos por su extremismo religioso⁵⁰; de hecho, y si bien los datos son difíciles de contrastar, se indica que Turquía ha llegado a mandar desde Siria a Libia, además de unos 18.000 mercenarios en diferentes fases, a unos 10.000 yihadistas —de los cuales unos 2.500 serían nacionales tunecinos—⁵¹, instrumentalizando el radicalismo

⁴⁶ SPYER, Jonathan. *The end of the age of insurgency*, Foreign Policy, 2 de octubre de 2020. Disponible en https://foreignpolicy.com/2020/10/02/the-end-of-the-age-of-insurgency/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=25840&utm_term=Editors%20Picks%20OC&?tpcc=25840

⁴⁷ BEKDIL, Burak. «Erdogan and his arab "brothers"», Middle East Forum, 8 de octubre de 2020. Disponible en https://www.meforum.org/61634/erdogan-and-his-arab-brothers?utm_source=Middle+East+Forum&utm_campaign=49952c1218-MEF+Bekdil+2020+10+09+17&utm_medium=email&utm_term=0_086cfd423c-49952c1218-33746477&goal=0_086cfd423c-49952c1218-33746477&mc_cid=49952c1218&mc_eid=7193a66140

⁴⁸ ALJAZEERA. «Three year Qatar blockade could be over in weeks», 9 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/09/09/three-year-qatar-blockade-could-be-over-in-weeks-us/>

⁴⁹ PÉREZ, Carlota. *Erdogan solicita financiación qatarí para sus intervenciones militares*, 8 de octubre de 2020. Disponible en <https://atalayar.com/content/erdogan-solicita-financiacion-c3%B3n-qatar-c3%AD-para-sus-intervenciones-militares>

⁵⁰ FRANZTMAN, Seth. «Is Pompeo changing tack on Turkey», Middle East Forum, 5 de octubre de 2020. Disponible en https://www.meforum.org/61623/is-pompeo-changing-tack-on-turkey?utm_source=Middle+East+Forum&utm_campaign=0cad789471-MEF+Frantzman+2020+10+07+09+25&utm_medium=email&utm_term=0_086cfd423c-0cad789471-33746477&goal=0_086cfd423c-0cad789471-33746477&mc_cid=0cad789471&mc_eid=7193a66140

⁵¹ SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS. *Turkey cuts wages of Syrian mercenaries fighting in Libya*, 9 de septiembre de 2020. Disponible en https://www.syriahr.com/en/183493/#_blank

en su propio beneficio. Y El Cairo clama por la injerencia de países no árabes en el conflicto libio, en referencia Turquía, y siente una poderosa presión y amenaza en uno de sus flancos, además de estar en liza su liderazgo⁵² en la zona.

En este complejo juego de pesos y contrapesos se llega a aseverar, incluso, que la firma de la paz entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos podría prolongar la guerra en Libia⁵³. Y si el islamismo proporciona algunos parámetros para interpretar la razón de las alianzas de naciones foráneas en Libia, otros aspectos más materiales aportan también luz al asunto.

La baza de la energía

El Mediterráneo oriental, merced a los descubrimientos de grandes reservas de hidrocarburos en su subsuelo, está siendo objeto de un alto grado de atención por todos los países, no solo del entorno, sino a escala regional y global. La extracción de dichos hidrocarburos podría proporcionar pingües beneficios a los países en cuyo subsuelo — en el fondo de las aguas de su Zona Económica Exclusiva (ZEE)— se encuentran dichas reservas; además, la construcción de un nuevo gasoducto, *Eastmed*⁵⁴, permitiría modificar la geopolítica de la energía en esta región y en toda Eurasia al proporcionar un nuevo acceso energético a Europa, en principio sin pasar por Turquía y no necesariamente transportando gas ruso, lo cual no es del gusto ni de Ankara ni de Moscú —aunque militen en bandos diferentes en Libia— por obvias razones económicas y geopolíticas.

Por ello, la disputa por el control de la llegada de hidrocarburos a Europa desde el flanco sur juega una de sus bazas en el conflicto de Libia; no solo por sus enormes reservas de hidrocarburos, no solo por la existencia de un gasoducto en servicio que llega hasta Italia, el *Greenstream*⁵⁵, sino también por la extensión de manera simultánea a Turquía y con

⁵² DW, *Egypt's leadership feels markedly threatened by Turkey*, 11 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.dw.com/en/egypts-leadership-feels-markedly-threatened-by-turkey/a-54533478>

⁵³ PACK, Jason. *The Israel-UAE deal won't bring peace, but it will prolong the war in Libya*, Foreign Policy, 21 de agosto de 2020. Disponible en https://foreignpolicy.com/2020/08/21/the-israel-uae-deal-wont-bring-peace-but-it-will-prolong-the-war-in-libya/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=24444&utm_term=Editors%20Picks%20OC&?tpcc=24444

⁵⁴ NSENERGY. *Eastern Mediterranean Pipeline Project*. Disponible en <https://www.nsenenergybusiness.com/projects/eastern-mediterranean-pipeline-project/>

⁵⁵ BELLOTTO, Alberto, y VITA, Lorenzo. *Che cos'è il gasdotto Greenstream*, Insideover, 26 de diciembre de 2016. Disponible en <https://it.insideover.com/schede/politica/cosa-e-greenstream.html>

la que alcanza un acuerdo en diciembre del 2019 de su Zona Económica Exclusiva — ampliaciones realizadas de manera unilateral y, consiguientemente, no acordadas a derecho al incluir zonas de otros estados ribereños⁵⁶, lo cual proporcionaría una enorme capacidad de control, o de veto, al proyectado gasoducto *Eastmed*, tanto por parte de Turquía⁵⁷ como, en menor medida, de una Libia plenamente aliada de Ankara.

Por otra parte, Libia llegó a producir 1,2 millones de barriles diarios el año 2019, si bien durante 2020, y sobre todo a consecuencia del bloqueo impuesto por Haftar, la producción ha caído a unos 80.000 barriles diarios, por lo que un incremento del flujo de petróleo libio al mercado puede motivar que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), muy activa en su pretensión de intentar estabilizar la caída del precio del petróleo por la minoración del consumo debido, entre otras cuestiones, a la pandemia, recurriendo, entre otros medios, a una reducción de la oferta, realice las presiones necesarias⁵⁸ para evitar que una Libia a plena capacidad de bombeo pudiera desestabilizar un tanto los precios.

Dado el mallado actual y potencial de oleoductos y gasoductos, en un planeta en reorganización, si la geopolítica de la energía siempre ha jugado un papel capital, en la actualidad constituye un elemento clave en dicha reconfiguración⁵⁹. En un grado de causalidad variable, resulta necesario no perder de vista esta cuestión en la génesis de los acontecimientos que se han desencadenado en Bielorrusia en agosto de 2020⁶⁰, nación por la que discurre el oleoducto *Druzhba*⁶¹ que, procedente de Rusia, se bifurca en este país para alcanzar Europa central y del este, o los tambores de guerra⁶² que han comenzado a sonar en el enclave de Nagorno Karabaj en septiembre de 2020, territorio

⁵⁶ LA VANGUARDIA. «Turquía extiende su zona económica marítima hasta aguas de Grecia», 5 de diciembre de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20191205/472068972357/turquia-extiende-su-zona-economica-maritima-hasta-aguas-de-grecia.html>

⁵⁷ AA, Gasoducto mediterráneo oriental no debería ser posible sin consentimiento de Turquía, 05 de enero de 2020. Disponible en <https://www.aa.com.tr/es/mundo/-gasoducto-mediterr%C3%A1neo-oriental-no-deber%C3%ADa-ser-posible-sin-consentimiento-de-turqu%C3%ADa/1693318>

⁵⁸ BLOOMBERG. *Haftar is prepared to allow Libya to oil restart, US embassy says*, 12 de septiembre de 2020. Disponible en https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-12/haftar-prepared-to-allow-libya-oil-restart-u-s-embassy-says?cmpid=socialflow-twitter-business&utm_medium=social&utm_campaign=socialflow-organic&utm_content=business&utm_source=twitter#_blank

⁵⁹ En este sentido, resulta interesante consultar la colección de Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos titulada «Energía y Geoestrategia», cuya séptima entrega se realiza en 2020. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/n/energia_y_geoestrategia_2020.pdf

⁶⁰ LA RAZÓN. «¿Qué está pasando en Bielorrusia?». 10 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.larazon.es/internacional/20200810/lncpdee5ozedhibvr6pml6bxfm.html>

⁶¹ INTERNATIONAL ASSOCIATION OF OIL TRANSPORTERS. *Druzhba pipeline*. Disponible en <https://www.iaot.eu/en/oil-transport/druzhba-pipeline>

⁶² BBC.com, «Armenia y Azerbaiyán “al borde de la guerra”: la guerra del Alto Karabaj, el conflicto que dividió para siempre las dos naciones y que sigue vigente más de treinta años después», 3 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54394452>

en disputa, desde la caída de la Unión Soviética, entre Armenia y Azerbaiyán, aliadas de Rusia y Turquía respectivamente, en el Cáucaso, y territorio cerca del cual discurre una red de oleoductos y gasoductos que posibilitan⁶³, además de por otras vías, el tránsito de gas hasta Europa a través de Turquía.

Que casi todas las naciones que apoyan a cada una de las partes en Libia sean naciones grandes productoras de hidrocarburos o países de tránsito —con las ventajas económicas y geopolíticas que ello conlleva— constituye un factor más para explicar las alianzas y los apoyos prestados a las mismas, más allá de otros discursos y, obviamente, junto a otras cuestiones y elementos del juego de poder global.

La red de las arterias que surten de una parte significativa de la energía al planeta, los oleoductos y los gasoductos, es también objeto y sujeto de máxima importancia en esa pugna global. Y dado que sigue existiendo demanda, cada proveedor intentará asegurar «su» oferta, ya sea tendiendo nuevas líneas, ya sea circunvalando las de la competencia o, simplemente, y empleando normalmente a terceros o fuerzas delegadas, cortando las líneas del rival. Realpolitik, en su versión más dura, en estado puro.

Y estas, entre otras cuestiones, motivan que Libia, cada vez en mayor medida, se convierta en una pieza de competición estratégica⁶⁴ en el tablero mundial.

¿Y la «comunidad internacional» que piensa de esto?

¿Comunidad internacional?

Las Naciones Unidas cuentan desde hace años con una misión activa en Libia, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (*UNSMIL* por sus siglas en inglés), autorizada por resolución 2009⁶⁵ del Consejo de Seguridad de 16 de septiembre de 2011, misión no ejecutiva y con un carácter eminentemente político, cuya finalidad se establece para, entre otras cuestiones, asistir a la autoridades libias en la restauración del orden y del estado de derecho.

⁶³ S & P GLOBAL. «Factbox: Azerbaijan's oil and gas exports in spotlights as Nagorno-Karabakh conflict escalates», 30 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.spglobal.com/platts/es/market-insights/latest-news/natural-gas/093020-factbox-azerbaijans-oil-and-gas-exports-in-spotlight-as-nagorno-karabakh-conflict-escalates>

⁶⁴ MEGERESI, Tarek. *Geostrategic dimensions of Libya's civil war*, 18 de mayo de 2020. Disponible en <https://africacenter.org/publication/geostrategic-dimensions-libya-civil-war/>

⁶⁵ NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, Resolución 2009 (2011), Documento S/RES/ 2009(2011), 16 de septiembre de 2011. Disponible en [https://www.undocs.org/es/S/RES/2009%20\(2011\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2009%20(2011))

Ya existía un embargo total de armamento, desde y hacia Libia, decretado por la ONU en febrero de 2011 (Resolución 1970), disposición que se ampliaría con la Resolución 2292, que desde junio de 2016 autoriza a los Estados miembros a inspeccionar los buques en alta mar que sean sospechosos de violar el embargo de armas; sin embargo, y pese incluso a la nueva tregua declarada en agosto de 2020, se señala que un informe emitido por un panel de expertos, informe que no ha visto la luz por el bloqueo realizado al mismo por Rusia y China en el Consejo de Seguridad, expresa que el embargo es totalmente inefectivo⁶⁶, al continuar ambas partes en conflicto recibiendo armas⁶⁷. Y ello pese a los llamamientos del secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, para que se respete el embargo, pues «lo que está en juego»⁶⁸ es el futuro del país, así como también expresa que las violaciones del embargo constituyen un escándalo y ponen en duda la veracidad de los que apuestan por el proceso de paz. El resultado es un tanto infructuoso.

Europa, la Unión Europea, si bien ha sido activa en tratar de poner fin al conflicto de Libia, así como en la financiación de actividades para intentar la estabilización del país, incluyendo el despliegue de misiones internacionales, ve sus posibilidades de acción limitadas por las diferentes posiciones de sus Estados miembros, cuyos intereses y políticas no son plenamente coincidentes, lo que ha generado falta de cohesión y, por tanto, impedido el diseño de una política común⁶⁹ y falta de liderazgo a la hora de lidiar con esta crisis.

Las posiciones distintas de Francia e Italia, el interés de Grecia —junto con Chipre e Israel— relacionado con la puesta en valor de las reservas de hidrocarburos descubiertas en el Mediterráneo oriental y con el tendido del gasoducto *EastMed*⁷⁰, que permitiría conectar los flujos de hidrocarburos por una nueva vía a la Unión Europea por el sur, generan diferendos en el seno de la Unión. Y esa falta de liderazgo en la gestión del conflicto de Libia, tan cerca de sus costas, ha impedido poner coto a la acción e

⁶⁶ AP, *Russia, China block release of UN report criticizing Russia*, 28 de septiembre de 2020. Disponible en https://apnews.com/article/libya-china-archive-united-nations-russia-383b41a57355670312265c05672153e5#_blank

⁶⁷ THE GUARDIAN. «Turkey and UAE openly flouting UN arms embargo to fuel war in Libya», 7 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/global-development/2020/oct/07/turkey-and-uae-openly-flouting-un-arms-embargo-to-fuel-war-in-libya>

⁶⁸ AP NEWS. «UN chief urges Libya cease fire, warns its future at stake», 5 de octubre de 2020. Disponible en <https://apnews.com/article/africa-libya-summits-north-africa-berlin-726b0a3a38ab940eae6207e03eda2aad>

⁶⁹ MEGERESI, Tarek, y KUZNETSOV, Vasily. *The politics of european states and Russia on Libya*, FES, julio de 2020. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/16455.pdf>

⁷⁰ EL PAÍS. «Grecia, Chipre e Israel dan luz verde al plan del gasoducto en el mediterráneo oriental», 2 de enero de 2020. Disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/02/actualidad/1577973473_712560.html

intervención de terceros países y potencias que, ante el vacío de gestión y diplomático creado en la zona, han actuado en pro de sus propios intereses e instrumentalizado las divergencias entre los países europeos.

Por otra parte, Turquía está intentando rentabilizar la posibilidad de un acuerdo en Libia, dada su posición de extrema influencia sobre el *GNA*, para lograr una posición de ventaja frente a la Unión Europea⁷¹ en la búsqueda de nuevos acuerdos más beneficiosos para ella, tanto en el ámbito comercial como en la evitación de sanciones por las actividades que sus buques de prospección de hidrocarburos —y sus barcos de guerra— están realizando en la zona que, de manera unilateral e ilícita, han declarado como Zona Económica Exclusiva en el Mediterráneo oriental.

Ankara contempla a Libia como una de las claves para sus intereses en el Mediterráneo, empleando para ello una política de hechos consumados que le permita alcanzar una posición y un estatus tal que implique que la resolución de cualquier controversia en la región deba contar con su participación; además, exacerba las diferencias entre Francia e Italia⁷², consiguiendo de esta manera un alto grado de presión sobre la Unión Europea.

Se han conseguido, no obstante, ciertos avances. El 22 de septiembre de 2019, siete países (Estados Unidos, Reino Unido, Emiratos Árabes Unidos, Francia, Italia, Alemania y Turquía) emitieron un comunicado por el cual se indicaba que apoyaban exclusivamente como la única y legítima autoridad en carburante a la *NOC* (*National Oil Corporation*, la empresa estatal libia), con sede en Trípoli. Resulta significativo que tanto Emiratos Árabes Unidos —recordando que el *LNA* intentó vender petróleo empleando empresas con sede en Dubai— como Francia, que han apoyado a Haftar, han participado en dicho manifiesto⁷³. Todo ello acontece en el marco de un complejo panorama energético mundial, en el que el precio del barril del petróleo, ligado al consumo, a la capacidad de extracción y a las tecnologías energéticas alternativas, desde las «verdes» hasta el *fracking*, se emplea constantemente como arma geopolítica para impactar en las economías de los países rivales. Y ante el protagonismo creciente de Rusia y

⁷¹ THE GUARDIAN. «Turkey and Russia's deepening roles in Libya complicate peace efforts», 5 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/05/turkey-and-russia-deepening-roles-in-libya-complicate-peace-efforts>

⁷² WASILEWSKI, Karol. *Turkey's involvement in Lybia*, The Polish Institute of International Affairs, Boletín nº 14 (1444), 30 de enero de 2020. Disponible en https://www.pism.pl/publications/Turkeys_Involvement_in_Libya

⁷³ THE ECONOMIST. «National Oil Corporation gets international backing», 25 de septiembre de 2019. Disponible en <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1628476146&Country=Libya&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=External+sector>

Turquía, la Unión alcanzó un acuerdo en Berlín el 19 de enero de 2020 que, entre otras cuestiones, acabaría desembocando en la activación de una operación marítima (IRINI)⁷⁴ para reforzar el embargo de armas existente decretado por las Naciones Unidas, si bien, como se ha expresado con anterioridad, con un éxito relativo.

Pero la complejidad y la tensión sube en el Mediterráneo y Turquía amenaza a Grecia con declararle la guerra⁷⁵ si Atenas amplía sus aguas... tal y como han hecho Turquía y Libia. Y Grecia y Turquía son miembros de la OTAN, lo cual pone a la organización en una situación de extrema tensión y de despliegue de una intensa actividad política y diplomática para evitar el estallido de una conflagración regional.

Parece que la comunidad internacional entiende que se ha llegado a unos límites extremadamente peligrosos, por lo que intenta desescalar el conflicto a toda velocidad. De hecho, la Unión Europea impone, por primera vez, sanciones a empresas por vulnerar el embargo de armas, una turca, una kazaja y una jordana⁷⁶.

Libia —el conflicto y sus circunstancias— divide a la Unión Europea, divide a la OTAN⁷⁷, muestra el alto grado de inoperancia de las Naciones Unidas... aunque no se debe olvidar que las organizaciones internacionales no son más que lo que las naciones que las forman quieren que sean. Y Libia también muestra cómo un «conflicto tribal» puede devenir en un conflicto regional.

Conclusiones y prospectiva

Quizás se sepa como comienzan los conflictos (pues las razones por las que lo hacen no siempre resultan evidentes, al menos en los primeros momentos), pero, sin ninguna duda, lo que no se puede saber es cómo van a acabar.

⁷⁴ CONSEJO EUROPEO. La UE pone en marcha la operación IRINI para aplicar el embargo de armas a Libia, 31 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>

⁷⁵ EUROPA PRESS. «Turquía amenaza con la guerra a Grecia si amplía sus aguas territoriales», 29 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-turquia-amenaza-guerra-grecia-si-amplia-aguas-territoriales-20200829133328.html>

⁷⁶ ARABNEWS. «EU sanctions three firms for breaking Libya arms embargo», 21 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.arabnews.com/node/1737786/world>

⁷⁷ BAROUD, Ramzy. *As Washington retreats, Eastern Mediterranean conflict further marginalizes NATO*, Middle East Monitor, 7 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20200907-as-washington-retreats-eastern-mediterranean-conflict-further-marginalises-nato/?cldee=aWVjZUBvYy5tZGUuZXM%3d&recipientid=contact-cb22263faf9de911a97d000d3a233b72-6fae16fadd52405f8d68fc15b0f4bf84&esid=1303872c-a1f2-ea11-a815-000d3aab18bd>

Si además el terreno de disputa o en disputa inicial está conformado por un mosaico de lealtades, intereses, partes y facciones enfrentadas entre ellas, no es necesario aplicar el viejo dicho de «divide y vencerás». Ya se dividen ellos solitos.

En ese panorama, resulta muy sencillo lograr que una facción pida apoyo, conseguir que alguien con poder respalde tu posición localista... aunque al final se puede estar vendiendo el alma al diablo, se puede generar una situación de conflictividad de un nivel muy superior al pretendido, en el cual las razones iniciales de las facciones que pidieron ayuda a los poderosos dejan de contar, al verse todos subsumidos en la vorágine de un conflicto de mucha mayor escala y entidad.

El grado de tensión es tal entre todos los actores ajenos enfrentados (entre «los otros») que la aparición de nuevas zonas de conflicto en Eurasia, así como la posibilidad de enfrentamientos directos entre teóricos aliados ha hecho saltar todas las alarmas a escala internacional y, por ello, además de las medidas a adoptar en cada una de esas zonas, quizás se haya decidido, como en cualquier incendio, intentar extinguir, en primera instancia, el foco del mismo —en este caso, Libia— como paso inicial para seguir desescalando, por medio de acuerdos y negociaciones, las tensiones y fricciones en otros puntos y ámbitos. Se trata de desactivar la «espoleta libia» en un Mediterráneo «ampliado» altamente inestable.

Quizás por eso, por esa potencial decisión de no poder posponer más la búsqueda de una solución —o al menos del fin de la fase armada— del conflicto libio se mantiene a mediados de octubre la tregua iniciada en agosto de 2020; quizás por eso se pueda estar planteando un cambio de figuras en Libia, Al Sarraj y Haftar, y quizás también por eso se esté intentando un reparto del poder, y del petróleo, que satisfaga, al menos en cierto grado, y al menos por un tiempo, a las partes libias, y así lograr también que el conflicto de los agentes externos retorne a los cauces de la diplomacia.

Cuando la guerra se convierte en «la guerra de los otros» se deja de ser dueño del propio destino, por las poderosas fuerzas que se ponen en juego, frente a las cuales solo la unión de todos los locales podría hacer de muro de contención.

Libia, como concepto, puede resultar ajeno a muchos libios, por la propia y muy reciente génesis y la realidad muy específica del país. Pero mientras ese concepto no sea único y generalizado, mientras la descohesión sea la norma, siempre habrá conflictos y

siempre existirá quien, con promesas de ayuda, se convierta en la nueva figura que impone su voluntad.

Y así, de esta manera, se puede pasar de un conflicto cuasi tribal-local a otro regional-global, mientras los actores iniciales, que en estos casos siempre pierden, se lamentan, preguntándose «¿pero cómo hemos llegado a esto?», ¿cómo estamos metidos en «la guerra de los otros»?

Quizás sea posible escarmentar en cabeza ajena. Quizás.

Cronología

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
1953	Nace Libia como Estado independiente. Rey Idris I jefe del nuevo Estado.
1969	Golpe de Estado en Libia. Gadafi presidente.
1977	Gadafi establece la <i>Yamahiriya</i> como modelo de Gobierno.
2011	Primaveras árabes.
2011 de febrero	Estalla primera guerra civil libia.
2011, 17 de marzo	CSNNUU autoriza uso fuerza en Libia.
2011, 19 de marzo	Comienzan ataques aéreos coalición internacional.
2011, 20 de octubre	Gadafi es asesinado. Acaba primera guerra civil libia
2012, 7 de julio	Elecciones. Nace GNC (Congreso Nacional General).
2014	Haftar acaudilla LNA (Ejército Nacional Libio). Comienza segunda guerra civil libia.
2014, 25 de julio	Elecciones para un nuevo órgano legislativo, el <i>HoR (House of Representatives)</i> .
2014, 5 de noviembre	Las elecciones para el <i>HoR</i> son declaradas inconstitucionales.
2015, 17 de diciembre	Se alcanza el llamado Acuerdo Nacional Libio. Miembros del GNC y de la <i>HoR</i> firman un acuerdo y establecen el GNA (Gobierno de Acuerdo Nacional), con Al Sarraj como primer ministro.
2017, 17 de diciembre	Haftar declara nulo el acuerdo.
2018, 28 de mayo	Conferencia de Paz de París. Sarraj y Haftar acuerdan nuevas elecciones. Nunca se celebraron.
2019, 4 de abril	LNA comienza el asedio de Trípoli.
2019, 22 de septiembre	Comunidad internacional reconoce como única compañía exportadora de petróleo a la NOC, controlada por el GNA.
2019, 27 de noviembre	El GNA y Turquía alcanzan acuerdo de extensión aguas territoriales y un acuerdo militar.
2020, 2 de enero	Parlamento turco autoriza envío fuerzas a Libia.
2020, 12 de enero	Representantes GNA y LNA se reúnen en Moscú para intentar poner fin al conflicto.

2020, 19 de enero	Conferencia de Berlín, la Unión Europea incrementa su compromiso para lograr el fin del conflicto.
2020, final de enero	LNA bloquea terminales petrolíferas.
2020, 31 de marzo	Unión Europea lanza operación naval IRINI.
2020, abril	Fuerzas del GNA rompen asedio Trípoli y expanden rápidamente la zona bajo su control.
2020, 20 de julio	Egipto autoriza el envío de tropas a Libia. Egipto marca «líneas rojas» en Libia.
2020, 17 de agosto	Turquía, Catar y GNA acuerdan incrementar cooperación militar.
2020, 21 de agosto	GNA y HoR firman alto el fuego, sin la presencia de Haftar.

En las tablas adjuntas a continuación, datos de 2020 salvo expresión contraria. Fuente CIA, *The World factbook*.

Tabla de indicadores geopolíticos				
		Libia	Turquía	Egipto
Extensión (km ²)		1.759.540	783.562	1.001.450
PIB en miles de millones de dólares		61,97 (2017 est.)	2.186 (2017 est.)	1.204 (2017 est.)
Estructura PIB	Agricultura	1,3 %	6,8 %	11,7 %
	Industria	52,3 %	32,3 %	34,3 %
	Servicios	46,4 % (2017 est.)	60,7 % (2017 est.)	54 % (2017 est.)
PIB per cápita (dólares)		9.600 (2017 est.)	27.000 (2017 est.)	12.700 (2017 est.)
Tasa de crecimiento PIB		64 % (2017 est.)	7,4 % (2017 est.)	4,2 % (2017 est.)
Exportaciones (en miles de millones de dólares)		18,38 (2017 est.)	166,2 (2017 est.)	23,3 (2017 est.)
Importaciones (en miles de millones de dólares)		11,36 (2017 est.)	225,1 (2017 est.)	59,78 (2017 est.)
Población		6.890.535 (julio 2020 est.) Nota: los inmigrantes representan algo más del 12 % de la población local, según datos ONU (2017)	82.017.514 (julio 2020 est.)	104.124.440 (julio 2020 est.)
Estructura de edad	0-14	33,65 %	23,41 %	33,62 %
	15-64	62,31 %	68,24 %	61,94 %
	Más de 65	4,04 % (2020 est.)	8,35 % (2020 est.)	4,44 % (2020 est.)
Tasa de crecimiento de la población		1,94 % (2020 est.)	0,45 % (2020 est.)	2,28 % (2020 est.)

Grupos étnicos	Bereberes y árabes 97 %, otros 3 % (egipcios, griegos, indios, italianos, malteses, paquistaníes, tunecinos y turcos)	Turcos 70-75 %, kurdos 19 %, otras minorías 7-12 % (2016 est.)	Egipcios 99,7 % otros 0,3 % (2006 est.)
Religiones	Musulmanes (oficial, casi todos suníes) 96,6 %, cristianos 2,7 %, budistas 0,3 %, hindúes <0,1 %, judíos <0,1 %, religión popular <0,1 %, sin afiliar 0,2 %, otros <0,1 % (2010 est.) Nota: los musulmanes no suníes incluyen a los locales ibadhi, <1 % de la población y a musulmanes extranjeros	Musulmanes 99,8 % (mayoritariamente suníes), otros 0,2 % (mayoritariamente cristianos y judíos)	Musulmanes 90 % (predominantemente suníes), cristianos 10 % (la mayoría coptos ortodoxos, e incluye a armenios apostólicos, católicos, maronitas, ortodoxos y anglicanos) (2015 est.)
Lenguas	Árabe (oficial), italiano, inglés (ampliamente entendido en las ciudades), bereber	Turco (oficial), kurdo, otras lenguas minoritarias	Árabe (oficial) 52,9 %, inglés y francés ampliamente entendido por las personas con estudios
Tasa de alfabetización de la población	91 % (2015)	96,2 % (2017)	71,2 % (2017)
Población bajo el umbral de la pobreza	Nota: sobre un tercio de los libios viven bajo el umbral de la pobreza	21,9 % (2015 est.)	27,8 % (2016 est.)
Gasto militar % del PIB	Sin datos	1,89 % (2019 est.)	1,2 % (2019)

*Pedro Sánchez Herraéz**
Analista del IEEE

40/2022

1 de junio de 2022

Andrés González Martín

La metanoia finlandesa y la OTAN

La metanoia finlandesa y la OTAN

Resumen:

Desde el comienzo de la Guerra Fría los finlandeses se han sentido satisfechos con su política de neutralidad y no alineamiento. En los últimos treinta y tres años, las encuestas de opinión han recogido un constante rechazo de la población al ingreso en la OTAN, mayor incluso que el de la vecina Suecia. La invasión de Ucrania ha provocado un cambio radical y rápido de mentalidad en Finlandia. La guerra de agresión rusa y sus horrores han transformado completamente la percepción de la opinión pública, la publicada y de los partidos políticos. Consecuentemente, se ha producido un cambio radical respecto a los fines y medios más convenientes para ordenar la política exterior, de seguridad y defensa del país.

La metanoia finlandesa es consecuencia de una revelación, asociada a la invasión de Ucrania, que permite asumir la pérdida del pasado para ganar garantías a la hora de enfrentar las cuestiones decisivas de la continuidad, seguridad y defensa de la nación. El resultado es inevitablemente un acelerado acercamiento a la OTAN, con el propósito de integrarse en la Alianza. Finlandia está convencida de que más seguridades suponen menores riesgos. El dilema de la seguridad dice que a veces es lo contrario. La respuesta en espiral existe.

Palabras clave:

OTAN, Finlandia, guerra de Ucrania, Rusia, neutralidad, dilema de seguridad.

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

Finnish metanoia and NATO

Abstract:

Since the beginning of the Cold War, Finns have been satisfied with their policy of neutrality and non-alignment. Over the past thirty-three years, opinion polls have shown a consistent public rejection of NATO membership, even more so than in neighbouring Sweden.

Russia's invasion of Ukraine in February 2022 has brought about a radical and rapid change of mentality in Finland. The Russian war of aggression and its horrors have completely transformed public, public opinion and political party perceptions. As a result, there has been a radical change in the ends and means by which the country's foreign, security and defence policy should be conducted.

Finland's metanoia is the consequence of a revelation, associated with the invasion of Ukraine, that the loss of the past can be assumed in order to gain guarantees for dealing with the decisive issues of the nation's continuity, security and defence. The result is inevitably an accelerated rapprochement with NATO, with the aim of NATO membership. Finland is convinced that more security means less risk. The security dilemma says that sometimes the opposite is true. The spiral response exists.

Keywords:

NATO, Finland, Ukraine war, public opinion, Russia, neutrality, security dilemma.

Introducción

El 15 de mayo, el presidente de Finlandia Sauli Niinistö y la primera ministra Sanna Marin anunciaron, en una rueda de prensa, que su país tenía la intención de integrarse en la OTAN. Un experimentado político del partido liberal Coalición Nacional (KOK) en su segundo mandato y una joven primera ministra del Partido Socialdemócrata de Finlandia (SDP) daban un vuelco a la política exterior, de seguridad y defensa sostenida por el país desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Según el comunicado del Gobierno, el presidente y el Comité Ministerial de Política Exterior y Seguridad finalizaron por la mañana el informe sobre la adhesión de Finlandia a la OTAN. El Consejo de Estado y el gabinete en pleno lo aprobaron seguidamente para presentarlo al Parlamento al día siguiente¹.

La fecha estaba bien elegida. Precisamente ese domingo se celebraba el Día de los Caídos por Finlandia en la guerra civil de 1918, la guerra contra la URSS y la posterior guerra contra la Alemania nacionalsocialista. El presidente había empezado la mañana visitando las tumbas de los soldados muertos y terminaba la tarde anunciando que Finlandia vivía un día histórico.

La Constitución del año 2000 estableció un sistema parlamentario en Finlandia que rompe el tradicional modelo semipresidencialista. No obstante, el jefe del Estado mantiene importantes competencias. Especialmente destacadas son las atribuciones del presidente en las relaciones exteriores y la defensa, donde ejerce el mando, como comandante en jefe, de las Fuerzas Armadas. La cohabitación de un veterano liberal en la presidencia con una jovencísima socialdemócrata como primera ministra de un gabinete de coalición no parece ser el mejor escenario político para emprender grandes cambios en la política exterior y de defensa de Finlandia.

El gabinete presidido por Sanna Marin cuenta con ministros de cinco formaciones políticas —el Partido Socialdemócrata, el Partido de Centro, la Liga Verde, la Alianza de la Izquierda y el Partido Popular Sueco de Finlandia— y en principio suma una cómoda mayoría en el Parlamento. En la oposición se encuentran el partido del presidente, Coalición Nacional, y el Partido de los Finlandeses. El Partido de Centro, con seis

¹ YLE NEWS. «It's official: Finland to apply for Nato membership». Yle, 15 de mayo de 2022. Disponible en: <https://yle.fi/news/3-12446441>

ministros —los mismos que el SDP— y la vicepresidencia, es un partido bisagra, que en la anterior legislatura gobernó con los liberales del Partido de Coalición Nacional.

Liderar un gabinete con ministros de cinco partidos no es fácil, especialmente cuando entre ellos existen importantes diferencias. El abanico político detrás del gabinete incluye desde comunistas a liberales y agrarios, pasando por los ecologistas. Ejercer la tarea con solo 36 años no hace la misión más sencilla.

Sin embargo, con el panorama político descrito, se ha producido una completa reformulación de la posición de Finlandia en el mundo. La acostumbrada neutralidad y el no alineamiento militar del país han pasado a la historia.

El Parlamento finlandés votó la propuesta de adhesión a la OTAN al día siguiente de su anuncio, el 16 de mayo. Todas las fuerzas políticas finlandesas apoyaron la resolución. El resultado fue claramente favorable: 188 diputados votaron a favor, 8 votaron en contra y 4 se abstuvieron. En la vecina Suecia no se ha conseguido el total acuerdo de las fuerzas políticas. Los ecologistas y los comunistas suecos, con poco más del 10 por ciento de los escaños, han manifestado su oposición al ingreso en la OTAN². No obstante, el mismo 16 de mayo, Suecia hizo oficial su propósito de formar parte de la Alianza.

La opinión pública en Finlandia cambia de golpe

En Finlandia la invasión rusa de Ucrania ha provocado en pocos meses un giro completo de la tradicional política exterior y de seguridad. Normalmente la opinión pública es más estable y arrastra más inercia que las opiniones publicadas o de la clase política. En el caso de Finlandia, frente a la nueva situación de seguridad provocada por la guerra en Ucrania, la ciudadanía se ha movido incluso más deprisa que las elites.

Los finlandeses han manifestado durante décadas en las encuestas un alto grado de identificación con la política exterior de su país. Tres de cada cuatro finlandeses manifestaban estar muy a favor o a favor de la dirección de la política de neutralidad. Los votantes del SPD y la Alianza de la Izquierda eran los que se mostraban más satisfechos, superando o aproximándose al 90 por ciento de apoyo a la neutralidad y no alineamiento.

² EFE. «Finlandia aprueba formalmente su candidatura a la OTAN», *La Vanguardia*. 15 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220515/8268129/finlandia-otan-tratado-ingreso-gerra-ucrania.html>

Los más críticos eran los encuestados que se identificaban con el derechista Partido de los Finlandeses³. Por lo tanto, cabía esperar cierta oposición a una completa modificación de los principios que establecían la relación del país con el resto del mundo.

Los datos de las encuestas de opinión realizadas por el Ministerio de Defensa de Finlandia recogen información de la evolución de la postura de la población respecto a diversas cuestiones. En este momento, puede ser de especial interés tener en cuenta en qué medida se ha producido un vuelco de la posición expresada durante años. Los resultados estables acumulados durante mucho tiempo han cambiado por el impacto psicológico provocado en la población por la información y la opinión de los medios sobre la guerra en Ucrania. En el gráfico podemos ver los resultados del pasado a la pregunta: «En su opinión, ¿debería Finlandia promover su ingreso en la OTAN?»⁴.

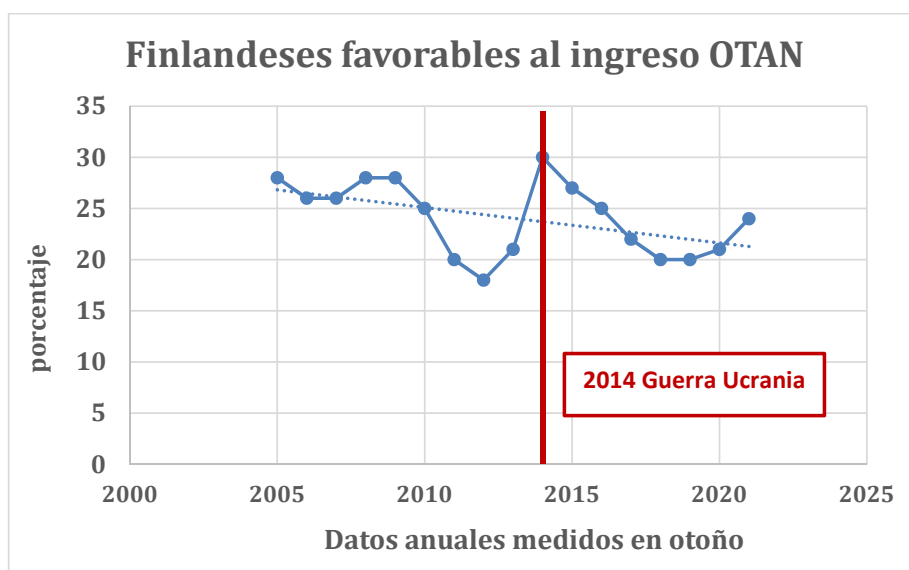


Figura 1: Finlandeses favorables al ingreso en la OTAN

Fuente: Elaboración propia a partir de «Finns' opinions on foreign and security policy, national defence and security» (Ministry of Defence, Helsinki, diciembre de 2021. Disponible en: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163630>).

³ «Ninety-two per cent of SDP supporters think that foreign policy is well managed, as do 87% of Left Alliance supporters, 77% of Centre Party supporters and 74% of Coalition Party and Green Party supporters. Fifty-six per cent of Finns Party supporters think that Finnish foreign policy is poorly managed» (THE ADVISORY BOARD FOR DEFENCE INFORMATION ABDI (MTS). «Finns' Opinions on Foreign and Security Policy, National Defence and Security». Ministry of Defence, Helsinki, diciembre de 2021. Disponible en: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163630>).

⁴ «In your opinion, should Finland seek membership in Nato?».

El gráfico muestra la evolución desde 2005 hasta el final de 2021. Vemos que la opinión es bastante estable dentro del rango que oscila entre el 20 y el 30 por ciento. No debe extrañar que fuera precisamente en 2014, justo después del inicio de la guerra en Ucrania como consecuencia de la Revolución de Maidán, cuando el nivel de aprobación del ingreso en la OTAN alcanzase mayor apoyo. A pesar de todo, incluso en los momentos de mayor incertidumbre, solo uno de cada tres finlandeses era favorable al ingreso en la OTAN.

Los datos ofrecidos por el Ministerio de Defensa no son sustancialmente distintos de los del Foro de Política y Negocios de Finlandia (EVA). El EVA, en su encuesta anual sobre política exterior y de seguridad, descubre que en 2021 uno de cada cuatro finlandeses apoyaba el ingreso en la Alianza⁵.

El 2 de febrero de 2022, el Wilson Center⁶ publicaba un artículo prospectivo relacionado con el posible ingreso de Finlandia y Suecia en la OTAN. La conclusión del análisis era rotunda: ninguno de los dos países, a pesar de las tensiones entre Rusia y Ucrania, tendría interés en incorporarse plenamente a la OTAN⁷. Las dos razones fundamentales para sostener la continuidad del estatus de neutralidad de los dos Estados escandinavos eran el mutuo interés por sostener el precario equilibrio de poder en la región y la insuficiente base popular de apoyo a la decisión.

Ahora bien, el análisis publicado por el Wilson Center dejaba abierta una puerta que podría modificar todas sus estimaciones. La invasión rusa de Ucrania y la consiguiente ruptura de la estabilidad en el área validarían la opción del ingreso al eliminar de golpe la razón fundamental para mantener la neutralidad. En caso de guerra abierta en Ucrania, se anticipaba que la posible solicitud de ingreso de los dos países sería conjunta. El

⁵ HAAVISTO, Ilkka. «At NATO's door: Russia's invasion of Ukraine shifted the opinion of a majority of Finns in favour of NATO membership», *EVA Analysis*, n.º 104. 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2022/03/eva-analyysi-no-104.pdf>

⁶ El Wilson Center es uno de los más prestigiosos *think tanks* del mundo. En 2020, la Universidad de Pensilvania situaba al Wilson Center en décima posición en su *ranking* anual de los *think tank*, entre un total de 11.175 centros de todo el globo.

⁷ «These reports concluded that NATO membership would not be advantageous to either country as it would disrupt the precarious balance of power in the region. It is most likely that there will be no dramatic change in the relationship between Finland, Sweden, and NATO, despite the current escalation in tensions over Ukraine. Russia will continue its aggressive foreign policy, meddling in other countries' elections, cyberspace, and even conducting or threatening hybrid warfare. Incursions in Swedish and Finnish airspace and waterways will likely continue, which may stoke further support of NATO. The threat of invasion of Ukraine further might drive Finland and Sweden to deepen NATO cooperation, but to avoid antagonizing Russia and without widespread public support for membership, the two may ultimately decide to never join the alliance» (FORSBERG, Robin y MOYER, Jason C. «Sisters But Not Twins: Prospects of Finland and Sweden's NATO Accession». Wilson Center, 2 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/article/sisters-not-twins-prospects-finland-and-swedens-nato-accession>).

acertado análisis no evaluaba cómo reaccionaría la opinión pública, que, como en muchas ocasiones, podría ser reticente a un desplazamiento tan sustancial de posición y papel en el escenario internacional.

Sin embargo, en poco tiempo las posibles dudas sobre el apoyo popular se han despejado. El impacto de la invasión rusa de Ucrania ha alterado simultáneamente, en solo unas semanas, la postura tanto de la clase política como de los ciudadanos en Finlandia. Este masivo cambio de opinión respecto al ingreso en la OTAN se ha producido en muy poco tiempo.

El seísmo psicológico que ha provocado la guerra de Ucrania en la Unión Europea ha cambiado muchas percepciones y juicios. En Finlandia los desplazamientos han sido especialmente acentuados y el hecho de compartir una larga frontera de 1300 kilómetros con la Federación Rusa puede explicarlo. Otra razón que se ha manifestado es la memoria histórica de la Guerra de Invierno y la Guerra de Continuación contra la URSS, durante la Segunda Guerra Mundial. En aquellos duros momentos para Finlandia el país se encontró solo frente a un poder militar opresor y abrumadoramente superior.

La vecina Suecia ha mantenido en el pasado una posición más favorable a la OTAN que Finlandia. Los dos países nórdicos están gobernados por socialdemócratas. Los dos partidos socialdemócratas han mantenido una posición contraria al ingreso en la OTAN. Sin embargo, la socialdemocracia nórdica en los Gobiernos junto a otros partidos de la izquierda, la derecha y el centro, sin estridencias, ha protagonizado un reposicionamiento político impensable al comenzar el año.

Tuomas Forsberg, el director del Colegio de Estudios Avanzados de la Universidad de Helsinki, como la mayoría de los expertos, pensaba que el primer paso hacia la OTAN lo daría Suecia, posteriormente el Gobierno finés comenzaría a cambiar de posición para, una vez consolidada internamente la opinión del gabinete, modular la de la población. Los hechos han confirmado que las previsiones de los expertos eran equivocadas. La opinión pública finlandesa ha sido la primera en moverse, la punta de lanza que ha señalado la dirección del cambio⁸.

⁸ NATION WORLD NEWS DESK. «Why the Finns, once the skeptics of NATO, are ready to embrace the coalition», *Nation World*. 12 de mayo de 2022. Disponible en: <https://nationworldnews.com/why-the-finns-once-the-skeptics-of-nato-are-ready-to-embrace-the-coalition/>

Las encuestas realizadas tres semanas después de la invasión apuntaban a un salto cualitativo de la opinión pública. Mientras en otoño de 2021 solo uno de cada cuatro finlandeses apoyaba el ingreso, a primeros de marzo de 2022 tres de cada cinco finlandeses se mostraban favorables a la adhesión a la Alianza.

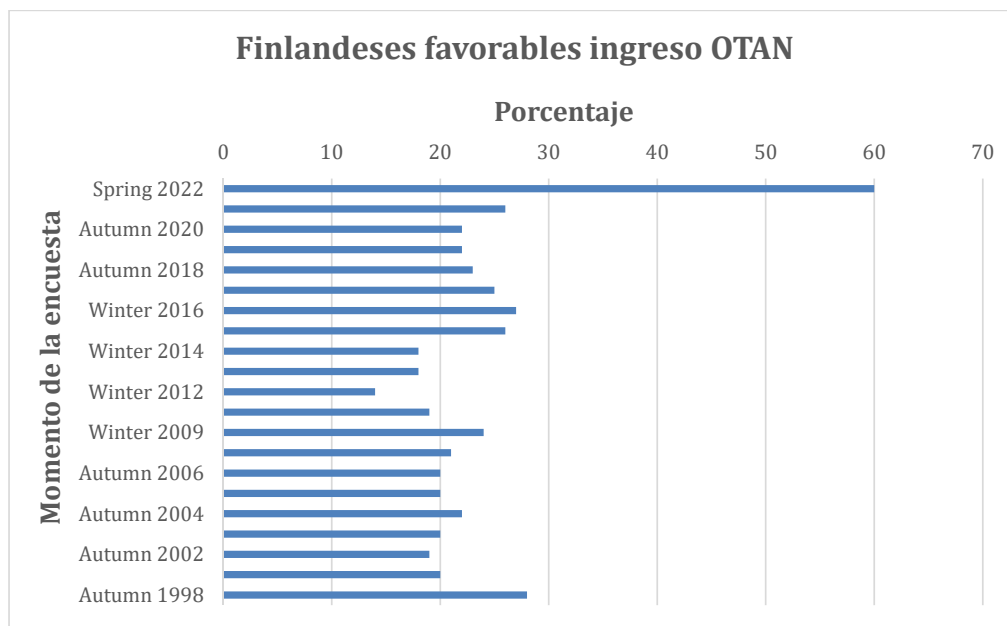


Figura 2: Finlandeses favorables al ingreso en la OTAN

Fuente: Elaboración propia a partir de «At NATO's door: Russia's invasion of Ukraine shifted the opinion of a majority of Finns in favour of NATO membership» (HAAVISTO, Ilkka. *EVA Analysis*, n.º 104, 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2022/03/eva-analyysi-no-104.pdf>).

Yleisradio, la compañía de radiodifusión pública de Finlandia, en su diario digital, ha publicado también análisis demoscópicos. Los datos que muestra la cadena pública siguen la misma tendencia expuesta, pero llegan más lejos en el tiempo. La evolución marca un rápido desplazamiento y un aumento de la pendiente de opinión creciente. En el mes de febrero el apoyo de los fineses a la OTAN, según Yle, era de poco más de la mitad de los encuestados, en marzo se superaba la relación de tres a cinco y en mayo aumentaba hasta colocarse por encima del 75 por ciento, tres de cada cuatro⁹. En seis

⁹ YLE NEWS. «Yle poll: Support for Nato membership soars to 76%». Yle, 9 de mayo de 2022. Disponible en: <https://yle.fi/news/3-12437506>

meses se ha multiplicado por tres el número de personas que se manifiestan favorables a la adhesión a la Alianza Atlántica.

Causas del cambio de mentalidad

Salonius-Pasternak, analista de seguridad del Instituto Finlandés de Asuntos Internacionales (Finnish Institute of International Affairs), apuntaba recientemente «que nadie que yo conozca podía pensar remotamente en un momento similar en la historia de Finlandia, en el que la opinión pública haya cambiado tan rápidamente, tan radicalmente»¹⁰.

Sería muy interesante analizar las causas que han influido en una alteración tan drástica y acelerada en las preferencias de los fineses respecto a su política exterior, de seguridad y defensa. Inevitablemente sería necesario considerar la valoración de la amenaza que supone, en estos momentos, la Federación Rusa para Finlandia. Es muy posible que los fineses entiendan que en mayo de 2022, a pesar del fracaso de la «operación militar especial» rusa en Ucrania, el peligro de una agresión procedente del este sea mayor que después de la anexión de Crimea en 2014, independientemente del juicio objetivo que pueda desprenderse de un análisis de los escenarios de entonces y de ahora.

También es posible que la metanoia estratégica de los finlandeses esté relacionada con una transformación de la psique colectiva, que persigue la sanación desde dentro, tratando espontáneamente de solucionar el conflicto provocado por una posición de neutralidad frente al horror de la agresión rusa contra Ucrania. El proceso sería, desde una perspectiva psicológica, un cambio fundamental y estable en la orientación de las aspiraciones políticas de los finlandeses, que dejan atrás la estructura discursiva de su neutralidad para favorecer la adaptación a un compromiso más consistente con el fondo de la conciencia política del país.

La metanoia estratégica de Finlandia es un morir a lo antiguo para nacer a lo nuevo. Supone dejar atrás lo que hasta ahora venían siendo sus principios, fines, prioridades y

¹⁰ «No one I know can think of anything remotely similar in Finnish history where public opinion has changed so quickly, so radically» (SAUER, Piotr. «“There will be no way back”: will war change Finland’s pragmatic approach to Russia?», *The Guardian*. 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/21/there-will-be-no-way-back-will-war-change-finlands-pragmatic-approach-to-russia>).

vínculos para identificarse con otros, que renuevan completamente la capacidad de percibir y entender la posición, vocación e identidad de Finlandia en el mundo. La transformación es consecuencia de una revelación, asociada a la guerra iniciada por Rusia en Ucrania, que permite asumir la ventaja de perder el pasado para aprender a ser más aptos a la hora de enfrentar las cuestiones decisivas de la continuidad, seguridad y defensa de la nación.

La evaluación del grado de amenaza y riesgo que la Federación Rusa supone hoy para Finlandia es una cuestión controvertida, que podría haber abierto un prolongado debate político estratégico. Evidentemente, Finlandia no es y no se parece a Ucrania. Sin embargo, no ha habido un polémico intercambio de pareceres. De repente, sobre la copa de los abedules ha soplado un nuevo viento con un aroma distinto, que imprevisiblemente ha fascinado de forma general desde el primer momento. El lugar de Finlandia en el mundo ha dejado de estar en el sitio donde se venía ubicando durante décadas. El paisaje del mundo para Finlandia ha dejado de ser el habitual. En unas pocas semanas, sin disputas políticas y sin altercado alguno, el panorama estratégico de Finlandia ha cambiado de base. Las nuevas coordenadas son consecuencia de un cambio de naturaleza del país protagonista.

Desde otro punto de vista, la integración en la OTAN de Finlandia y Suecia altera los equilibrios de seguridad en toda Europa. Consecuentemente, la nueva situación supone una alteración de las prioridades y una polarización muy estrecha sobre el asunto preponderante: la percepción de peligro en el este. El centro de gravedad de la Alianza se desplaza al este y al norte. El Mediterráneo, el norte de África y los Balcanes pierden relevancia.

Rusia perdería el control del estratégico golfo de Finlandia. La OTAN dispondría del pleno control de la navegación en el golfo, lo que le permitiría bloquear la salida al Báltico de los puertos de San Petersburgo y Primorsk y, al mismo tiempo, cerrar los canales del Volga al Báltico y del mar Blanco al Báltico, que desembocan en el río Neva¹¹. Además, la entrada de Suecia en la OTAN permitiría el uso de instalaciones militares en la isla de Gotland, que facilitarían todavía más el control del Báltico.

¹¹ San Petersburgo y Primorsk son el segundo y quinto puerto más importantes de Rusia. (SINHA, Saurabh. «7 Major Ports in Russia», *Marine Insight*. 25 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.marineinsight.com/know-more/7-major-ports-in-russia/?nowprocket=1>).

Por otra parte, la Federación Rusa multiplicaría por dos sus kilómetros de frontera con la Alianza. No es, por lo tanto, extraño que el ministro ruso de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov, advirtiera que «la nueva situación obligaba a Rusia a adoptar medidas de respuesta tanto técnico-militares como de otra clase con el fin de contrarrestar las amenazas que surjan para su seguridad nacional»¹². Dimitri Medvédev, vicepresidente del Consejo de Seguridad de Rusia, expresaba su opinión en clave más preocupante: «No se puede hablar más de un Estado libre de armas nucleares para el Báltico»¹³. El ministro de Defensa Serguéi Shoigú ha declarado que «la situación en la zona estratégica occidental se caracteriza por el aumento de las amenazas militares cerca de las fronteras rusas», lo que se traducirá en la creación de doce nuevas unidades militares en la frontera con la OTAN antes de finalizar el año¹⁴.

Sin embargo, la OTAN ha declarado inmediatamente, sin necesidad de debate interno entre los aliados, que sus puertas permanecen abiertas al ingreso de los dos países nórdicos. El cambio de mentalidad en Finlandia y Suecia respecto a la OTAN arrastra también un cambio de mentalidad de la Alianza y de sus miembros, que tendrá ventajas para unos y elevados costes para otros. El momento y la urgencia, con una guerra de por medio sin terminar y posiblemente larga, anuncia un reposicionamiento geopolítico y geoeconómico, que no ha tenido tiempo de ser evaluado serenamente por todos los Estados. Las reticencias de Turquía y Croacia parecen no pesar mucho. El ingreso de Finlandia y Suecia aparece como un repentino hecho consumado, y las seguridades de defensa ofrecidas por el Reino Unido imponen un calendario de incorporación acelerado. El rápido cambio general de mentalidad, no solo en Escandinavia, asociado a una crisis energética en Europa con graves efectos difíciles de valorar, se ha producido sin los habituales intercambios de opinión y negociaciones en la OTAN y en Europa. La coalición de voluntades ha sido automática y general. Kissinger no habría tenido que buscar en esta ocasión el teléfono de Europa. Esta novedad inesperada debe tener alguna explicación y posiblemente la total sintonía de los habitualmente discordantes aliados

¹² CUESTA, Javier G. «Rusia lanza a Finlandia la misma amenaza que vertió Putin contra Ucrania al acercarse a la OTAN», *El País*. 13 de mayo de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-05-13/rusia-lanza-a-finlandia-la-misma-amenaza-que-vertio-putin-contra-ucrania-al-acercarse-a-la-otan.html>

¹³ FRANCE 24. «Moscú lanzó amenaza nuclear en el Báltico por posible unión de Suecia y Finlandia a la OTAN». 15 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/video/20220414-mosc%C3%BA-lanz%C3%B3-amenaza-nuclear-en-el-b%C3%A1ltico-por-posible-uni%C3%B3n-de-suecia-y-finlandia-a-la-otan>

¹⁴ ARAGONÉS, Gonzalo. «Rusia creará 12 nuevas unidades militares por la ampliación de la OTAN», *La Vanguardia*. 20 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220520/8280827/rusia-shoigu-12-nuevas-unidades-militares-amenaza-otan-finlandia-suecia.html>

tiene mucho que ver con las decisiones tomadas en Moscú, pero también en Washington¹⁵.

Sin una guerra de agresión, sin los ataques continuados contra civiles, sin la destrucción de ciudades europeas, sin la muerte de inocentes, sin el éxodo de millones de ucranianos, sin las imágenes del horror retransmitidas por los medios de comunicación y las redes, sin los crímenes de guerra, sin la disparidad de las fuerzas en liza, sin la heroica resistencia de Ucrania, sin el papel interpretado por el presidente Zelenski y sin el fracaso estrepitoso de las fuerzas armadas rusas, posiblemente no hubiese sido tan sencillo llegar a la unanimidad en Finlandia y Suecia respecto a su incorporación a la OTAN. Ciertamente es así, pero no sabemos cuánto ha podido influir en Escandinavia la rapidez y consistencia del acuerdo unánime de los países de la OTAN y la UE en su contundente respuesta de rechazo a la invasión, sostenida con graves sanciones a Rusia, con el envío de ayuda humanitaria y armamento a Ucrania y con el compromiso de los Estados Unidos de mantener la asistencia financiera necesaria para sostener la resistencia militar contra Rusia.

La neutralidad y la defensa activa de Finlandia

La neutralidad y el no alineamiento no significan desinterés por la defensa nacional. Posiblemente estar solos, fuera de un paraguas aliado, requiera un mayor compromiso y esfuerzo por sostener la soberanía y la independencia. Los Estados que eligen quedar al margen de una alianza que dé cobertura a sus necesidades de seguridad saben que en caso de peligro pueden estar solos. Finlandia y Suecia han demostrado su disposición a enfrentar los riesgos de la neutralidad. La industria de defensa sueca es una de las más competitivas y completas de la UE. Finlandia sigue manteniendo el modelo de

¹⁵ En marzo, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó una partida de ayudas para Ucrania de 13.600 millones de dólares, de los cuales unos 6.500 millones son destinados al apoyo militar a la resistencia de Ucrania. A estas cantidades habría que sumar los más de 2700 millones de ayuda militar concedidos por Washington desde el 2014 (MARS, Amanda. «El Congreso de Estados Unidos aprueba ayudas de 13.600 millones de dólares a Ucrania», *El País*. 10 de marzo de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-03-10/el-congreso-de-estados-unidos-aprueba-ayudas-de-13600-millones-de-dolares-a-ucrania.html>).

En mayo, el Congreso de Estados Unidos volvió a aprobar una nueva ayuda de 40.000 millones de dólares para Ucrania, no pocos de ellos también con fines militares (AFP. « El Congreso de EEUU aprueba nueva ayuda de USD 40.000 millones para Ucrania», *France 24*. 20 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220519-el-congreso-de-eeuu-aprueba-nueva-ayuda-de-usd-40-000-millones-para-ucrania>).

conscripción y cuenta con las mayores reservas del mundo dispuestas para la movilización en proporción a su población, uno de cada siete finlandeses es reservista¹⁶.

Finlandia también destaca por su desarrollado sistema de protección de la población civil frente a una agresión. La defensa civil dispone de unos 54.000 refugios de hormigón armado con capacidad para un total de 4,4 millones de personas. Solo en Helsinki, una ciudad de 650.000 habitantes, hay refugios para acoger a casi un millón de personas. Otro de los aspectos notables de su sistema de defensa es el almacenamiento de bienes y recursos clave dispuestos para ser utilizados en caso de guerra, muchos de ellos protegidos en los refugios disponibles. Regulados por ley, existen medicinas y alimentos de reserva para sostener a toda la población durante un periodo que oscila entre tres y diez meses en momentos de emergencia.

El modelo finlandés podría parecer desde nuestras coordenadas poco consistente, pero el apoyo que recibe la conscripción —del 73 por ciento de la población— probablemente nos invite a reconsiderar nuestra primera valoración. El apoyo a la participación personal de la ciudadanía en la defensa del país por medio del servicio militar y la reserva se ha consolidado con el paso del tiempo en Finlandia.

El análisis de una sola pregunta puede ser suficiente para entender el compromiso con la defensa de la nación: «En su opinión, si Finlandia fuera atacada, ¿deberían los finlandeses tomar las armas para defenderse en todas las circunstancias, incluso si el resultado fuera incierto?»¹⁷. La prueba del nueve en esta pregunta es «el incluso si el resultado fuera incierto». Más de tres de cada cuatro varones contestaron que sí, que deberían luchar aunque el resultado pudiera ser una derrota. Más de la mitad de las mujeres pensaban igual.

Aún más, cuando la pregunta deja de ser genérica al conjunto de los fineses para concretar la disposición personal de participación en la defensa del país, los datos son todavía más favorables. El 84 por ciento de los finlandeses se declara dispuesto a

¹⁶ NAVARRO SOLER, Laura. «Datos de contexto ante la adhesión de Finlandia a la OTAN: el mar Báltico o los 1300 km de frontera con Rusia», *Newtral*. 13 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.newtral.es/finlandia-otan-frontera-rusia/20220419/>

Además, es el cuarto país del mundo con más reservistas. En total, 900.000 personas estarían preparadas para el servicio en un momento dado, conforme las cifras de Global Fire Power (GFP), una cantidad tan solo superada por Taiwán, Brasil e India (GFP. «Reserve Military Manpower (2022)». Disponible en: <https://www.globalfirepower.com/active-reserve-military-manpower.php>).

¹⁷ «If Finland were attacked, should Finns, in your opinion, take up arms to defend themselves in all situations, even if the outcome seemed uncertain?».

defender a Finlandia¹⁸. Los datos son de otoño de 2021, cuando todavía la mayoría de la población rechazaba el ingreso en la OTAN. En Finlandia la población está dispuesta a tomar las armas para defenderse de una agresión¹⁹.

Ucrania ha demostrado también estar dispuesta a resistir. El precio de la decisión de oponerse a los propósitos de Rusia está siendo muy alto y el resultado es incierto. Finlandia ha entendido que es más seguro cambiar su estatus. El problema que puede generar su ingreso en la OTAN es que Rusia se sienta atrapada por el famoso dilema de seguridad. Un incremento de la seguridad de los países escandinavos puede significar un incremento de la inseguridad de Rusia, siendo Rusia un país afectado por una especial obsesión por la seguridad, seguramente fácil de entender conociendo su dura historia, marcada por continuas invasiones.

La lógica estratégica es paradójica, afirmaba Edward Luttwak. El dilema de la seguridad desde luego es paradójico. Cuanto más aumenta tu seguridad, más sensible es el posible adversario a considerar la necesidad de responder con algún tipo de acciones que multiplican el peligro de escalada. Más seguridad puede significar más riesgo, pero no parece que estemos viviendo momentos para sutilizas estratégicas: las emociones mueven el mundo muy deprisa.

Conclusión

La experiencia ucraniana ha descubierto a los finlandeses que resistir la agresión rusa, defendiendo el territorio nacional, supone asumir muchas pérdidas, entre las que se encuentra la destrucción de las ciudades, infraestructuras, industria y, por supuesto, de la vida y la salud de muchos soldados y civiles. Además, Ucrania, como país neutral, no ha podido contar con la plena cobertura de la Alianza, situación que ha debilitado la disuasión y, posteriormente, ha obligado a Kiev a resistir desasistida de la capacidad de combate que puede movilizar la OTAN.

La lectura de los hechos parece clara: la neutralidad no garantiza la paz y obliga a enfrentar la agresión en solitario, aun en el caso de recibir armamento y apoyo de

¹⁸ «If Finland were attacked, would you be prepared to participate in the various tasks of national defence according to your abilities and skills?».

¹⁹ THE ADVISORY BOARD FOR DEFENCE INFORMATION ABDI (MTS). *Op. cit.*

inteligencia desde el exterior. El rápido, imprevisto y drástico cambio de la opinión pública en Finlandia y Suecia ha sido sorprendente. Se ha producido sin un debate profundo y amplio que favoreciera la modificación de las preferencias. Las emociones provocadas por la guerra en Ucrania son un componente necesario para entender el completo giro en la política exterior, de seguridad y defensa de Finlandia y Suecia.

Desafortunadamente, no siempre mayor seguridad significa menor riesgo: «Todo el reino de la estrategia se halla inmerso en su propia lógica paradójica, que se opone a la lógica lineal común»²⁰.

*Andrés González Martín**
Teniente coronel de artillería
Analista del IEEE

²⁰ LUTTWAK, Edward. *Para Bellum: Estrategia de la paz y de la guerra*. Siglo XXI, Madrid, 2005.

41/2022

3 de junio de 2022

Oscar Garrido Guijarro

No habrá paz para los hijos de Abraham. Identidades religiosas y conflictos en Oriente Medio (reedición)

Publicado originalmente en: ['Panorama geopolítico de los conflictos 2021'](#).

Editado en febrero de 2022

No habrá paz para los hijos de Abraham. Identidades religiosas y conflictos en Oriente Medio (reedición)

Resumen:

La historia del judaísmo, del cristianismo y del islam se va entrelazando con la historia de Oriente Medio y, aunque no sería legítimo simplificar hasta reducir los conflictos de la región a guerras de religiones, podemos reconocer la identidad religiosa (no la religión en sí misma) como un elemento a tener en cuenta a la hora de analizarlos. El objetivo de este artículo es rastrear el factor de la identidad religiosa en los conflictos actuales que azotan Oriente Medio, pero sin pretender atribuirle la virtualidad de ser la base para explicar los factores que los desencadenan y los mantienen vivos. Por otro lado, se analiza también el factor de la identidad religiosa, no solo en conflictos armados, sino también en fracturas sociales que, si bien están lejos de derivar en guerras, pueden ser o son una amenaza para una deseada paz social.

Palabras clave:

Identidad religiosa, Oriente Medio, conflictos, guerras, judaísmo, cristianismo, islam, Arabia Saudí, Irán, Irak, Siria, Yemen, Israel, Palestina.

***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.

There will be no peace for the children of Abraham. Religious Identities and Conflict in the Middle East

Abstract:

The history of Judaism, Christianity and Islam relates to the history of the Middle East and although it would not be legitimate to simplify until we reduce the conflicts in the region to wars of religions, we can recognize religious identity (not religion itself) as an element to consider when analysing them. The objective of this article is to trace the factor of religious identity in the current conflicts in the Middle East but without trying to attribute to it the virtuality of being the basis for explaining the factors that trigger and keep them alive. In addition, the factor of religious identity is also analysed not only in armed conflicts but also in social fractures that, although they are far from leading to wars, can be or are a threat to a desired social peace.

Keywords:

Religious identity, Middle East, conflicts, wars, Judaism, Christianity, Islam, Saudi Arabia, Iran, Iraq, Syria, Yemen, Israel, Palestine.

«Aquel día, el Señor hizo una alianza con Abraham diciendo: "Yo he dado esta tierra a tu descendencia desde el río de Egipto hasta el Gran Río, el río Éufrates: la tierra de los quenitas, los quenizitas, los cadmonitas, los hititas, los perizitas, los refaím, los amorreos, los cananeos, los quirgasitas y los jebuseos"». (Génesis, 15 18-21)

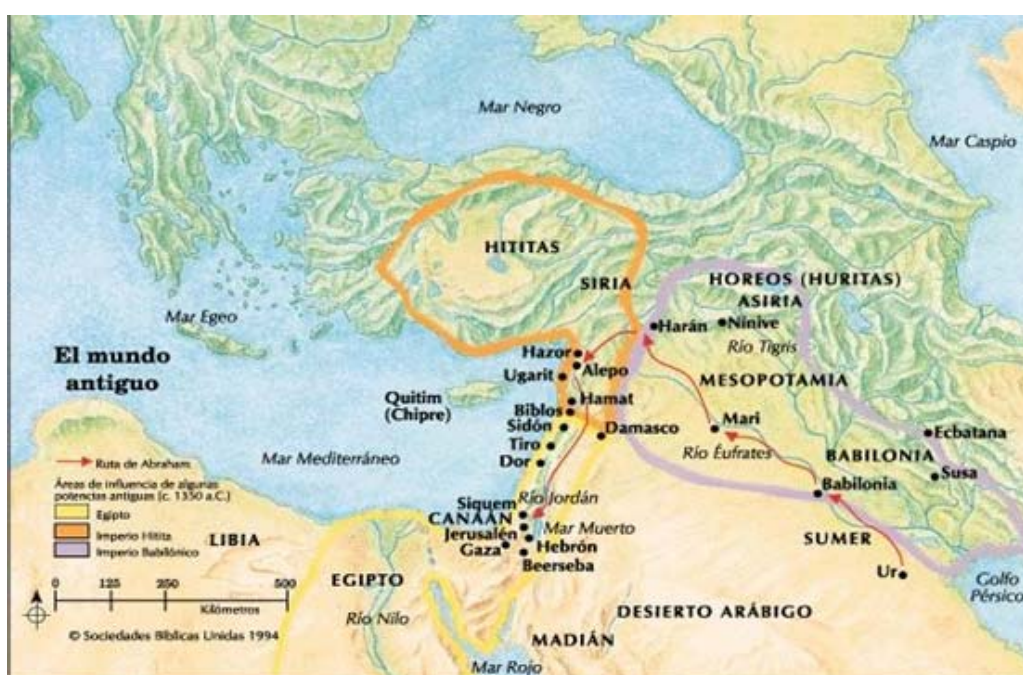


Figura 1. Oriente Medio en tiempo de los Patriarcas (s. XIV a. de C.). Fuente. Sociedades Bíblicas Unidas.

Introducción

Nunca ha habido paz para para los hijos de Abraham. En el Antiguo Testamento el conflicto entre hermanos es una constante: los hijos de Abraham –Isaac contra Ismael–, sus nietos –Jacob contra Esaú–, sus bisnietos –los hijos de Jacob venden a su hermano José como esclavo en Egipto–, etc. La historia del judaísmo, del cristianismo y del islam se va entretejiendo con la historia de Oriente Medio y, aunque no sería legítimo simplificar hasta reducir los conflictos de la región a guerras de religiones o conflictos religiosos, podemos reconocer la identidad religiosa (no la religión en sí misma) como un elemento a tener en cuenta a la hora de analizarlos.

Si bien examinar el factor de la identidad religiosa en el origen y las dinámicas de los múltiples conflictos que recorren el planeta puede resultar ilustrativo en muchos casos, en el caso de Oriente Medio, al menos como premisa, debería serlo más, habida cuenta de que la región es el origen de las tres principales religiones monoteístas. Las tres reconocen un origen común, Abraham, y comparten espacios de coincidencia, sobre todo en sus primeros estadios, aunque hayan derivado posteriormente en ruptura. Así, el fundador del cristianismo es un judío que se revela como el mesías anunciado en las escrituras. No en vano, los romanos perciben inicialmente a los cristianos como un grupo dentro del judaísmo¹ y no es hasta el posteriormente conocido como «Concilio de Jerusalén», ya durante la época apostólica (mediados del siglo I), cuando se consuma plásticamente la ruptura entre ambos credos con la aprobación de la no necesidad de la circuncisión de los gentiles (es decir, no judíos) que se conviertan al cristianismo².

Respecto a los inicios de la expansión del islam, la tesis que sostiene Bat Ye'or³ es que al principio muchos pueblos lo percibían como una herejía judía o cristiana, entre otras cosas porque no conocían la lengua del Quran⁴. La doctrina de los conquistadores resultaba familiar a los cristianos. La secta de Muhammad creía en un solo Dios, reverenciaba a los patriarcas, a los profetas y a los reyes del Antiguo Testamento. Además, veneraba a la Virgen María, a la que ensalza uno de los suras del Quran, y respetaba las enseñanzas de Cristo. Como los cristianos, los musulmanes rezaban y peregrinaban⁵. Consideraban que el principal cambio es que ahora, en vez de pagar impuestos a Bizancio o al Estado persa, los pagarían a Medina. Judíos, cristianos y zoroastristas podían mantener su autonomía religiosa y también administrativa durante los primeros años de la expansión del islam. Sus jefes eran investidos de autoridad por el califa. Además, con la desaparición de la dependencia bizantina o persa, la jerarquía religiosa cristiana de los nuevos pueblos conquistados por el islam acumulaba un poder político y espiritual del que no gozaban anteriormente⁶.

El objetivo de este artículo es rastrear el factor de la identidad religiosa en los conflictos actuales que azotan Oriente Medio sin pretender elevarlo al origen o causa principal, o

¹ SUETONIO. *Vida de los doce césares*. Madrid: Editorial Austral, 2010.

² Hechos de los Apóstoles, 15.

³ Bat Ye'or, que en hebreo significa *hija del Nilo*, es el pseudónimo con el que firma sus investigaciones la escritora judía Giselle Littman, nacida en Egipto y de nacionalidad británica.

⁴ BAT YE'OR. *Les Chrétientés d'Orient: Entre jihad et dhimmitude VIIe-XXe siècle*. Paris: Editions Jean-Cyrille Godefroy 2007, p. 51.

⁵ FLECHTER, Richard. *The Cross and the Crescent*. Londres: Penguin Books 2003, p. 18.

⁶ BAT YE'OR (2007). *Op. Cit.*, p. 51.

sin atribuirle la virtualidad de ser la base para explicar todos los factores que desencadenan y mantienen vivo el conflicto. Por otro lado, vamos a incluir en nuestro análisis la identidad religiosa no solo en conflictos armados sino también en fracturas sociales que, si bien están lejos de derivar en guerras, pueden ser o son una amenaza para una deseada paz social.

Situación actual

Fracturas religiosas dentro del islam

Los principales conflictos que asolan Oriente Medio, y que enfrentan a musulmanes, se enmarcan en Siria, en Yemen y en Irak, y aunque tienen orígenes, dinámicas e intensidades muy diferentes –y no podemos simplificarlos hasta reducirlos a conflictos religiosos–, es cierto que la identidad religiosa es un factor más que está latente, en mayor o en menor medida, en los tres. Para analizar este factor vamos a tomar como marco general de aproximación la rivalidad entre las potencias de la región: Irán y Arabia Saudí. Advertimos de antemano que este enfoque no agota la explicación de la complejidad de estos conflictos, pero nos servirá como hilo conductor para descubrir el factor identitario.

Irán cuenta con una población de 83 millones de habitantes, la segunda mayor de la región, después de Egipto (104 millones)⁷, y muy superior a los 34 millones de Arabia Saudí. Aunque representa solo alrededor del 5 % de la población musulmana mundial, Irán cuenta con cerca del 40 % de la población chií del planeta. Además, ocupa el tercer puesto en el ranking mundial de reservas petrolíferas. Por su parte, Arabia Saudí ejerce una gran influencia en Oriente Medio, ya que administra y controla los principales lugares santos del islam, y posee reservas de petróleo que son determinantes en el mercado internacional (el segundo puesto en el ranking mundial de reservas, solo superado por Venezuela). A pesar de tener una población sensiblemente menor, el PIB anual saudí supera el iraní y sus exportaciones triplican a las del vecino persa. La actual rivalidad entre Arabia Saudí e Irán ejemplifica, de alguna manera, el tradicional antagonismo entre árabes y persas, y por extensión, entre sunníes y chiíes, toda vez y con la salvedad de que existen árabes chiíes y persas sunníes.

⁷ <https://www.unfpa.org/es/data/world-population/EG> (Consultado el 21/09/2021).

	Fecha	Arabia Saudí	Irán
Población	2019	34 082 000	83 269 000
PIB anual (millones de euros)	2020	612 956	556 579
PIB per cápita (euros)	2020	17 985	6 684
Gasto público (millones de euros)	2019	252 233	80 598
Gasto público per cápita	2019	7401	968
Deuda (% PIB)	2019	22,79	47,86
Gasto en defensa (% Gasto público)	2019	20,34	13,34
Exportaciones (millones de euros)	2020	151 891	47 489
Importaciones (millones de euros)	2020	116 226	33 932
% Inmigrantes	2019	38,5	3,22
Reservas de petróleo (millones de barriles)	2021	258 600	208 600
Producción anual de petróleo	2020	9406	2666
COVID muertos contabilizados	22/09/2021	8679	118 191
Habitantes completamente vacunados	23/09/2021	18 102 812	13 961 491

Tabla 1. Comparativa de datos demográficos y económicos de Arabia Saudí e Irán. Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/paises/comparar/arabia-saudita/iran>

Hasta finales de la década de los setenta, las relaciones entre Irán y sus vecinos del golfo eran relativamente cordiales. Su alianza común con Estados Unidos evitaba que los desacuerdos derivaran en conflictos. Irán y Arabia Saudí eran los pilares de la política estadounidense en Oriente Medio, como garantes del suministro de petróleo para Occidente y referentes contra las ideologías de izquierdas que predominaban en esa época⁸.

⁸_SOAGE, Ana Belén. «¿Qué se esconde tras la guerra fría entre Arabia Saudí e Irán?» Instituto Español de Estudios Estratégicos, 71/2017. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE071-2017_Guerra_Fria_ArabiaSaudí-Irán_AnaBelenSoage.pdf

Las contemporáneas relaciones diplomáticas entre Arabia Saudí e Irán se rompieron en enero de 2016 cuando los saudíes ejecutaron al clérigo chií Nimr Baqer Al Nimr y a otros 46 reos acusados de terrorismo. La reacción iraní no se hizo esperar y miles de ciudadanos salieron a la calle para protestar y asaltar la embajada saudí en Teherán⁹.

Tanto para la monarquía teocrática saudí como para la república islámica iraní religión y política constituyen un todo indisoluble que, en el segundo caso, sin embargo, presenta una articulación más moderna, más «revolucionaria», a diferencia del sistema wahabí, mucho más arcaico en sus mecanismos. Así, en el caso saudí, el ordenamiento jurídico no es otro que la misma ley religiosa. Es una mezcla compacta entre política y religión, entre orden civil y orden religioso que no presenta componentes de modernidad política como su rival iraní¹⁰.

Frecuentemente, los conflictos actuales entre musulmanes que perviven en Oriente Medio son reducidos, por muchos analistas, a enfrentamientos sectarios. Sin embargo, esa explicación ignora factores que influyen en las políticas de los Estados, y para comprender la situación en toda su complejidad es necesario revisar el contexto geopolítico que ha provocado un incremento de los choques identitarios durante la última década. Tal ejercicio revela que, con frecuencia, las narrativas sectarias esconden otras razones, y que la actual guerra fría en Oriente Medio tiene más que ver con la competición ideológica, la supervivencia de los regímenes y el equilibrio regional¹¹. Además, hay que recordar que en 1959 Mahmood Shaltoot, cabeza de la principal escuela teológica sunní, la de la Universidad de Al Azhar, en Egipto, publicó una fetua en la que expresaba que la escuela teológica chií era tan válida como las escuelas sunníes¹².

⁹ <https://www.efe.com/efe/america/portada/la-ejecucion-de-un-clerigo-chii-y-otros-46-reos-en-arabia-saudi-despierta-ira/2000064-2801947> (Consultado el 21/09/2021).

¹⁰ PRIETO ARELLANO, Fernando. *Choque de trenes en el mundo islámico*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 28/2012. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEE028-2016_ChoqueTrenes_MundoIslamico_ArabiaSaudi_PrietoArellano.pdf

¹¹ SOAGE, Ana Belén. «¿Qué se esconde tras la guerra fría entre Arabia Saudí e Irán?» Instituto Español de Estudios Estratégicos, 71/2017. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE071-2017_Guerra_Fria_ArabiaSaudi-Iran_AnaBelenSoage.pdf

¹² <https://www.al-islam.org/shiite-encyclopedia/al-azhar-verdict-shia> (Consultado el 04/10/2021).



Figura 2. Distribución de grupos religiosos musulmanes en Oriente Medio. Fuente. Elaboración propia.

Sin embargo, el argumento de la identidad religiosa es utilizado por la propaganda saudí en pro de sus intereses. Así, defiende que las alianzas de Irán en Líbano, Siria, Irak y Yemen con grupos chiíes o asimilables (alawíes o zaidíes), prueban que la política exterior iraní está inspirada únicamente en la lógica de la identidad religiosa y que su objetivo es la creación de un bloque chií en contraposición a los sunníes. Frente a la tesis de Riad, Teherán argumenta que elige a sus aliados no por su afiliación religiosa, sino por una afinidad ideológica revolucionaria basada en la oposición a Estados Unidos y a Israel. Así por ejemplo Hamas –palestinos sunníes– ha recibido durante muchos años apoyo militar y financiero por parte de Irán, aunque en los últimos meses también ha pasado a recibir ayuda de Qatar¹³.

¹³ https://www.abc.es/internacional/abci-qatar-nuevo-apoyo-financiero-hamas-202105180128_noticia.html (Consultado el 21/09/2021).

La realidad es que, al representar los chiíes un pequeño número de la población de Oriente Medio, de mayoría sunní, la tensión religiosa en la región es perjudicial para los intereses de Irán, que no va a poder liderar el orbe musulmán imponiendo el chiísmo. Además, la imagen de Irán en el mundo árabe sunní está deteriorada al ser uno de los principales aliados de los Gobiernos sirio e iraquí, que han penalizado a sus poblaciones sunníes. Teherán solo podrá mejorar su imagen entre los sunníes y liderar la región sumando adeptos, también sunníes, a su ideología revolucionaria antioccidental. Esta retórica iraní del «eje de la resistencia» le sirve además para deslegitimar a los saudíes, tradicionales aliados de Estados Unidos y cada vez más cercanos a Israel. Este sería, aparentemente, el verdadero objetivo estratégico de Irán¹⁴.

Analizando cada conflicto individualmente, en el caso de Irak la mayoría de la población es chií pero su lengua es el árabe, no el persa. Antes del derrocamiento de Sadam Hussein, el país estaba gobernado por sunníes, aunque estos son en número inferiores. Pero la «democracia numérica» de tradición occidental le ha dado, lógicamente, la vuelta a la situación. En cualquier caso, los chiíes iraquíes no tenían que haber caído necesariamente en la órbita iraní. Los ayatolás iraquíes no están subordinados jerárquicamente al clero iraní y tradicionalmente han sido celosos de su independencia. En este sentido, los saudíes podían haber tratado de atraer al nuevo régimen de Bagdad a su órbita, máxime cuando este estaba tutelado por su aliado norteamericano. Riad podía haber intentado situar esta cuestión estratégica en el eje árabes/persas y no en el sunníes/chiíes. Pero la animadversión saudí contra el chiísmo finalmente pesó más¹⁵.

¹⁴ POZA CANO, David. «El derrumbe del *statu quo* en Oriente Medio». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10/2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO10-2017_OrienteProximo_DavidPoza.pdf

¹⁵ SÁNCHEZ ARRESEIGOR, Juan José. «Irán contra Arabia Saudí». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 72/2016. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO72-2016_IrancontraArabiaSaudi_Arreseigor.pdf

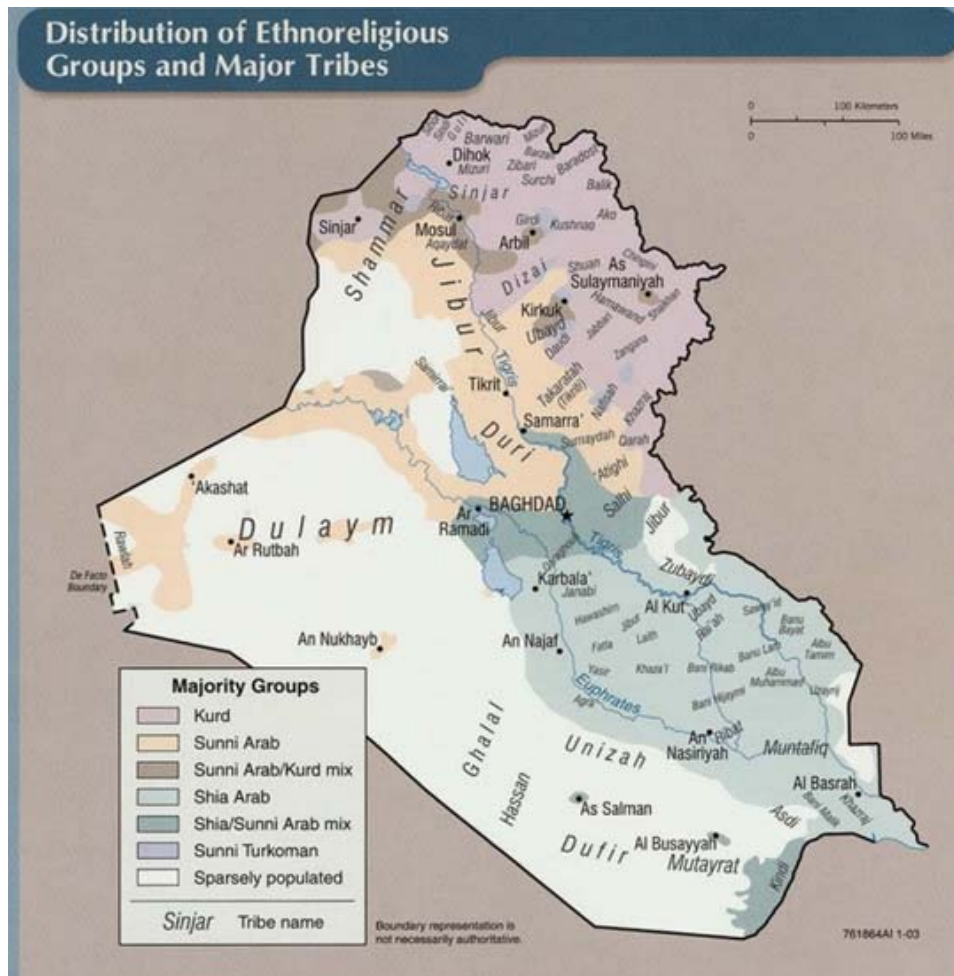


Figura 3. Distribución de grupos etnorreligiosos en Irak. Fuente. Central Intelligence Agency (Gobierno de Estados Unidos).

En el caso del conflicto sirio, la alianza entre la Siria gobernada por la minoría alawí y Teherán se remonta a la guerra Irán-Irak de los años ochenta y no está relacionada con una identidad religiosa compartida. Tradicionalmente, los alawíes han sido rechazados como herejes tanto por sunníes como por chiíes. El presidente sirio, Hafiz Al Assad, se enfrentaba en el interior del país a una dura oposición islamista sunní que lo acusaba de hereje e infiel, por lo que decidió que debía de intentar ser aceptado públicamente en el seno del islam. Este movimiento fue recibido de muy buen grado por los clérigos iraníes, que no tardaron en realizar una declaración en la que equiparaban a los alawíes como musulmanes chiíes. El pragmatismo de Damasco y de Teherán forjó así una sólida

alianza que todavía perdura y que ha permitido a Bashar Al-Assad permanecer en el poder.

Como no podía ser de otra manera, la estrategia de Arabia Saudí en Siria ha sido colaborar con los opositores al régimen de Al-Assad, mayoritariamente sunnís, al mismo tiempo que perseguir sus propios intereses nacionales en relación con los posicionamientos de Irán y Turquía en este país. La postura saudí es que el presidente sirio debe de abandonar el poder, pretendiendo de esta manera que Siria cambie políticamente de la órbita iraní a una órbita sunní y, por tanto, más cercana a Arabia Saudí¹⁶.



Figura 4. Distribución de grupos religiosos musulmanes en Siria. Fuente. M. Izady, Gulf 2020 Project, Columbia University 2006.

En el caso de Yemen, los hutíes, que constituyen un tercio de la población, provienen de una región de mayoría zaidí. El zaidismo es una escisión dentro del islam chií que básicamente solo sobrevive en Yemen. El Ejército yemení no ha sido capaz de derrotar

¹⁶ POZA CANO, David. «El derrumbe del *statu quo* en Oriente Medio». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10/2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE10-2017_OrienteProximo_DavidPoza.pdf

a los hutíes, a pesar de contar con el apoyo saudí. Riad seguía los acontecimientos en Yemen con extrema preocupación porque considera al país vecino parte de su legítima esfera de influencia y pretendía evitar que Irán, aliado de los rebeldes, consiguiera situar su influjo nada menos que a la propia península arábiga. Así las cosas, Riad organizó una coalición antihutí y se implicó en el conflicto.

Pero la intervención que pretendía reducir la influencia iraní en esta región ha tenido el efecto contrario. Amenazados por un enemigo con inmensos recursos financieros y un ejército tecnológicamente avanzado, los hutíes se han vuelto más dependientes del apoyo iraní. Así, Teherán ha aportado fondos, asesores y armas que no existían en el arsenal yemení. Tenemos, pues, un conflicto que no tiene raíces sectarias y en el que la identidad religiosa de los actores no ha sido el factor más relevante para determinar su posición, pero la constante evocación del sectarismo ha generado tensiones sin precedentes entre sunníes y zaidíes¹⁷.

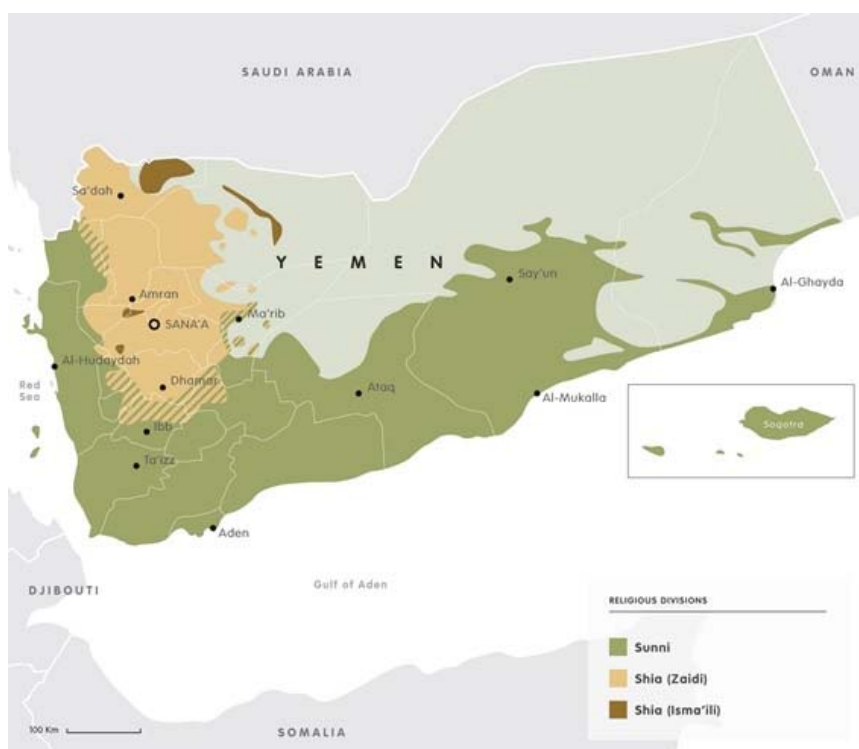


Figura 5. Distribución de grupos religiosos en Yemen. Fuente. European Council on Foreign Relations.

¹⁷ SOAGE, Ana Belén. «Irak y Yemen, ¿nuevos satélites de Irán?» Instituto Español de Estudios Estratégicos, 58/2018. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEQ58-2018_IrakYemen_SatelitesIran_AnaBelSoage.pdf

Por último, no podíamos dejar de hacer una breve referencia a la «tercera» potencia regional. Turquía se considera a sí misma como puente entre Oriente y Occidente, y su particular situación geográfica le obliga a mantener una postura equilibrada. No obstante, la inestabilidad en su frontera sur, consecuencia de los conflictos en Irak y Siria, han situado a Turquía frente a una realidad conformada por las viejas luchas de poder por el dominio regional. La irrupción en estos escenarios de sus competidores tradicionales, Arabia Saudí e Irán, a lo que se añade la consolidación de una entidad autónoma kurda en su misma frontera, han obligado a una reorientación de su política exterior hacia un neorrealismo más activo que, en un ambiente hostil como el de Oriente Medio, se ha traducido en un mayor protagonismo del poder militar en detrimento de otros instrumentos de *soft power*. Turquía ha reforzado considerablemente su presencia militar en la frontera y ha intervenido militarmente en Siria tratando, no solo de protegerse frente a amenazas externas, sino de asegurarse un papel clave que le permita hacer valer sus intereses en la reconfiguración del orden regional que ya está teniendo lugar¹⁸. Desde el punto de vista de identidad religiosa se trata de un país mayoritariamente sunní, con presencia de grupos minoritarios alevíes (entre un 5 % y un 10 %) y chiíes (4 %)¹⁹, pero el factor de ser un Estado fundamentalmente sunní no ha tenido peso a la hora de involucrarse o no en conflictos ni de elegir a sus aliados.

Conflictos entre musulmanes y cristianos

El fin de la I Guerra Mundial y la disolución del Imperio otomano trajeron consigo la instauración de mandatos que colocaron a las provincias árabes bajo la protección europea. Así, durante los primeros decenios del siglo XX, la ascensión social y económica de los cristianos y de los judíos en Oriente Medio favorecieron una profundización en la occidentalización del islam. Esta occidentalización vino acompañada de una reinterpretación de los dogmas religiosos para eliminar de ellos la desigualdad entre musulmanes y no musulmanes. Esta evolución se produjo de la mano de políticos musulmanes que habían sido formados en las escuelas coloniales y en las universidades europeas, y de nacionalistas árabes cristianos empeñados en utilizar el

¹⁸ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. «Turquía y Estados Unidos: una relación convulsa». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 41/2018. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA41-2018TurquiaFelipe.pdf

¹⁹ U. S. Department of State 2020, Report on International Religious Freedom: Turkey. <https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/TURKEY/> (Consultado el 22/09/2021).

arabismo –frente al islamismo– como factor de igualdad. París y Londres, que gobernaban las masas musulmanas colonizadas, compartían esta política de entendimiento entre cristianos y musulmanes²⁰.

Todo cambió tras la II Guerra Mundial y la orientación a aliarse con Moscú de los regímenes árabes, ahora convertidos en regímenes árabes socialistas. Imbuidos por la ideología soviética de rechazo a Occidente, los cristianos, pro-occidentales, pasaron a considerarse como agentes del imperialismo. Tanto los judíos –agrupados ahora en el nuevo Estado de Israel– como los cristianos coptos, maronitas, siryacos, armenios, melkitas, etc., pasaron a ser calificados por los musulmanes como «extranjeros»²¹.

El renacimiento en la segunda mitad del siglo XX del islamismo –conocido como islamismo fundamentalista, integrista o radical– expresa precisamente la inversión y el rechazo de los conceptos y usos occidentales que fueron asimilados por una buena parte de la élite cristiana y también musulmana durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX²².

Habib C. Malik²³, destacado profesor de historia en la Lebanese American University y creador de la Fundación por los Derechos Humanos y Humanitarios, apunta que hoy Oriente Medio es un lugar diferente al que era hace dos generaciones. Egipto, por ejemplo, era una sociedad más liberal en los primeros años del siglo XX que en los primeros años del siglo XXI. Esta regresión se debe sobre todo a las presiones sociales que emanan del islamismo radical. Hasan al-Banna (1906-1949), fundador de los Hermanos Musulmanes en Egipto, y Sayyid Qutb (1906-1966), el principal ideólogo del *revival* islamista, han constituido el germen del islamismo egipcio y en buena parte de la ideología yihadista que ha triunfado en partes de las sociedades de los países musulmanes y que ha inspirado movimientos terroristas. Ambos personajes han combatido la secularización defendida por doctrinas socialistas, nacionalistas árabes, panarabistas o naseristas provenientes de intelectuales árabes influenciados por las ideas liberales importadas desde Occidente. Ambos personajes han defendido la vuelta a una interpretación purista del islam basada en la estricta aplicación de la *sharía*.

²⁰ BAT YE'OR (2007). *Op. cit.*, p. 249.

²¹ BAT YE'OR. *Juifs et chrétiens sous l'islam*. París: Berg International Éditeurs 2005, p. 219.

²² BAT YE'OR (2007). *Op. cit.*, p. 251.

²³ MALIK Habib C. *Islamism and the future of the christians of the Middle East*. Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University 2010, p. 37.

Los islamistas radicales buscan la reinstauración de un Estado religioso en el que religión y Estado están unidos y que supuestamente existió en algún momento de la historia del islam. Esta teoría asume que el islam contiene una teoría sobre la organización política del Estado.

Hasan al-Banna, el fundador de los Hermanos Musulmanes, defendía que islam es un sistema completo que afecta a todas las áreas de la vida. Es un Estado, una nación, un gobierno y una comunidad²⁴.

El islamismo incluye un amplio espectro de pensadores que tienen opiniones diferentes sobre qué sistema político debe imperar, incluido si ese sistema debería ser democrático, y si es así, de qué manera. Entre los países que se autoproclaman islámicos los sistemas varían: algunos conviven con ciertas formas de constitucionalismo, algunos declaran que el islam es la religión oficial, algunos definen que la *sharía* es «una» fuente de la legislación nacional, otros que es «la» fuente, otros simplemente defienden que la legislación no debe contradecir los principios del islam²⁵. Así, hay muy pocas naciones musulmanas en cuyos textos constitucionales no se cite a la *sharía* como fuente de la ley y de la autoridad. Incluso las constituciones de Irak o de Afganistán, escritas bajo condiciones de ocupación militar no musulmana, citan la *sharía* como fuente de ley. ¿Por qué? Porque Muhammad no hizo distinción entre política y religión. El Quran y las enseñanzas de Muhammad combinan autoridad religiosa, política, jurídica y militar sin distinción.

La propuesta del islamismo político de volver a una estructura política basada en la *sharía* o en la tradición legal islámica está conduciendo a las comunidades árabes cristianas a una marcha atrás en términos de libertades y derechos, y lo que es más grave, el derecho más básico, el derecho a la vida, se ve amenazado para muchos cristianos. La noción de ciudadanía y de igualdad de derechos, tal y como es considerada en la cultura política occidental, todavía está sin resolver en la tradición cultural y política musulmana, donde la noción de ciudadanía sigue descansando en la afiliación religiosa y no en la simple afiliación al Estado²⁶.

²⁴ AL-BANNA, Hassan, *Majmu at Rasa il al-Imam al Shahid*. Beirut: Dar al-Andalus 1965 (Cita tomada de SCOTT, p. 41).

²⁵ SCOTT, Rachel M. *The Challenge of Political islam. Non muslims and the Egyptian state*. Stanford: Stanford University Press 2010, p. 43.

²⁶ GARRIDO GUIJARRO, Óscar. *Arrancados de la tierra prometida*. Madrid: Editorial San Pablo 2016, p. 13.

El 13 de marzo de 2015, cincuenta países firmaron una resolución en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que se reunía en Ginebra, «en apoyo de los derechos humanos de los cristianos y otras comunidades, sobre todo en Oriente Medio». La resolución, cuyos principales impulsores fueron Rusia, Líbano y la Santa Sede, pide a los países que apoyen la presencia histórica y arraigada de todas las comunidades étnicas y religiosas en Oriente Medio, y recuerda que las comunidades cristianas en esta región se encuentran en particular peligro²⁷.



Figura 6. Manifestación de cristianos en El Cairo. Fuente. Ed Ou – *New York Times*.

Líbano, Egipto, Irak y Siria son los Estados de Oriente Medio donde existen las comunidades árabes cristianas (es decir, de procedencia no occidental y cuyos orígenes se remontan a los primeros cristianos) más numerosas. En menor medida hay comunidades cristianas también en Jordania, Turquía o Palestina. La mayoría de los cristianos en el resto de países de Oriente Medio son expatriados, trabajadores migrantes. Proviene de países de bajos y medios ingresos de Asia (sobre todo Filipinas) o África, pero también los hay procedentes del mundo occidental. Los trabajadores

²⁷ Joint statement on «Supporting the Human Rights of Christians and Other Communities, particularly in the Middle East» at the 28th Session of the Human Rights Council (Geneva, 13 March 2015).

extranjeros cristianos, aunque con restricciones, pueden practicar privadamente sus cultos, pero no pueden hacer proselitismo. Recientemente, Emiratos Árabes Unidos ha manifestado su apoyo a financiar la reconstrucción de lugares del patrimonio cristiano en Irak destruidos por el Daesh²⁸. Por otro lado, en 2019, el papa Francisco celebró la primera misa pública de la historia en la península arábiga, lo que constituyó un importante ejemplo de cambio de actitud hacia una mayor tolerancia.

Los árabes cristianos en Siria e Irak

La conquista de Mosul por parte del grupo yihadista Daesh en junio de 2014, y las consiguientes expulsiones o asesinatos de los cristianos iraquíes que habitaban en esta ciudad –también de otros grupos minoritarios– han visualizado ante los ojos de la opinión pública mundial las violentas persecuciones que han sufrido los cristianos en Irak y Siria. Las macabras fotografías y vídeos de torturas y crucifixiones de cristianos aireadas por los propios terroristas para sembrar el pánico supusieron un toque de atención a las conciencias de muchos líderes políticos y sociales del planeta.



Figura 7. Daesh asesina a 21 cristianos egipcios. Fuente. Fotograma de vídeo publicado por Daesh.

El impactante vídeo de los terroristas decapitando a cuchillo a 21 cristianos coptos procedentes de Egipto dio la vuelta al mundo en febrero de 2015. Lo mismo las imágenes

²⁸ <https://gulfnews.com/uae/uae-to-rebuild-iraqi-churches-destroyed-by-daesh-1.67042805> (Consultado el 10/09/2021).

de propiedades de los cristianos marcadas con la letra árabe nun –inicial de la palabra «nasrani» («nazarenos»), que es como en algunos lugares de Oriente Medio designan a los cristianos–, que nos recuerda lo que hacían los nazis para señalar, aterrorizar y estigmatizar a los judíos, ha hecho caer en la cuenta al mundo entero de un fenómeno de persecución que se manifiesta de diversas formas.



Figura 8. Daesh señala una escuela cristiana en Mosul. Fuente. <https://www.interris.it/news/esteri/isis-donne-velate-e-scuole-in-rovina-a-un-anno-dalla-presenza-di-mosul/>

Después del fugaz califato del Daesh en tierras sirias e iraquíes, el número de cristianos de Iraq probablemente nunca se llegue a recuperar del golpe sufrido a causa de los yihadistas en 2014. La misma tragedia afecta a Siria donde según el nuncio apostólico del Vaticano, el cardenal Mario Zenari, en 2011 los cristianos suponían alrededor del 10 % de la población siria pero ahora solo queda un 2 %²⁹.

El conflicto sirio que se inició en 2011 no ha acabado. El Gobierno sigue intentando recuperar el control sobre algunas zonas. Si el régimen lo consigue es posible que mejoraren las perspectivas para la libertad religiosa de las comunidades de fe tradicionales. Sin embargo, las organizaciones defensoras de los derechos humanos han

²⁹ http://www.fides.org/en/news/65459-ASIA_SYRIA_Cardinal_Zenari_Christians_represent_only_2_of_the_Syrian_population (Consultado el 09/09/2021).

acusado al ejecutivo de Al-Assad y a sus aliados de importantes violaciones de los derechos humanos y de crímenes de guerra, durante las operaciones militares realizadas en las zonas de mayoría suní y en algunas regiones cristianas. Las fuerzas kurdoárabes, en las que combaten cristianos, junto con las tropas estadounidenses, pusieron fin al dominio de Daesh. Sin embargo, a pesar de haber perdido casi todo su territorio en Siria y de la muerte de su líder, Daesh ha demostrado que aún tiene capacidad para sembrar el terror en el país y entre sus minorías religiosas³⁰. El impacto de la guerra sobre la comunidad cristiana ha sido inmenso. Muchos cristianos siguen desplazados internamente o son refugiados en otros países como resultado de más de una década de guerra. En las zonas controladas por grupos extremistas islámicos, las expresiones públicas del cristianismo están prohibidas y la mayoría de las iglesias han sido expropiadas o destruidas. Las perspectivas para la libertad religiosa en Siria siguen siendo sombrías³¹.

En el caso de Irak, la derrota militar de Daesh ha supuesto la victoria sobre el peor enemigo de la libertad religiosa de su historia moderna. La situación general para los cristianos ha mejorado considerablemente, pero la amenaza no ha desaparecido. Las autoridades no han podido arrestar a numerosos combatientes de Daesh. En torno al 45 % de los cristianos han regresado a sus lugares de origen en la llanura de Nínive. Hay que mencionar que las autoridades políticas han emprendido una serie de iniciativas para tender puentes, expresando su aprecio por un Irak multirreligioso y tomando medidas dirigidas a la inclusión. El reciente reconocimiento de la Navidad como festivo nacional, así como la creación, en 2021, de un comité encargado de revisar las propiedades cristianas expropiadas ilegalmente de cara a restaurar la justicia y poner fin a las violaciones de los derechos de propiedad de los cristianos, son un ejemplo de estas medidas. A pesar de estos avances, el arzobispo caldeo de Erbil, Bashar Warda, ha defendido que el cristianismo en Irak está peligrosamente cerca de la extinción: «Antes de 2003, éramos un millón y medio, un 6 % de la población de Irak. Actualmente, quizá seamos unos 250 000. Posiblemente, menos»³².

³⁰ ACN Internacional, Informe Siria 2021. <https://acninternational.org/religiousfreedomreport/wp-content/uploads/2021/04/Siria.pdf> (Consultado el 09/09/2021).

³¹ Puertas Abiertas, Informe lista mundial de persecución 2021. https://www.puertasabiertas.org/uploads/pdf/file/150/Guia_LMP2021.pdf (Consultado el 10/09/2021).

³² ACN Internacional, Informe Iraq 2021. <https://acninternational.org/religiousfreedomreport/wp-content/uploads/2021/04/Irak.pdf> (Consultado el 09/09/2021).

En marzo de 2021, el papa Francisco realizó un viaje de tres días a Irak, la primera visita de un pontífice a este país, con el objetivo de dar esperanza a los cristianos de la región. Uno de los momentos centrales del viaje, desde el punto de vista que nos ocupa, fue el encuentro que mantuvo el papa con el ayatolá Ali Sistani, líder de la comunidad chií en Irak.



Figura 9. Sello conmemorativo de la visita del papa a Irak. Fuente. <http://www.asianews.it/noticias-es/Siguiendo-los-pasos-del-Papa%2C-el-im%26aacute%3Bn-de-al-Azhar-visita-Irak-para-reconstruir-la-paz-y-el-di%26aacute%3Blogo-54114.html>

Los árabes cristianos en Egipto

Egipto es el centro intelectual de Oriente Medio. Es el país donde se inició el islamismo político radical con la fundación de los Hermanos Musulmanes en 1928. La experiencia de Egipto en lo relativo al pensamiento y al activismo islamista tiene una amplia influencia en todo Oriente Medio. Egipto contiene además la comunidad cristiana más numerosa de Oriente Medio, lo que para muchos es la causa principal de la importancia que ha cobrado la cuestión del papel de los no musulmanes en el pensamiento islámico. En Egipto hay una numerosa comunidad copta y el porcentaje de población cristiana es un hecho discutido, ya que los censos no revelan el número de cristianos. Activistas coptos

defienden que son el 25 %, la iglesia copta sostiene que entre el 12 % y el 18 %. El Centro para el entendimiento árabe-occidental (Center for Arab-West Understanding) apunta que no superan el 5 % o el 6 % a causa de que en las últimas décadas la población copta ha descendido debido a los bajos índices de natalidad, las conversiones y la emigración³³.

Durante los últimos años, la situación de la libertad religiosa ha mejorado en algunos aspectos. Distintos mensajes fomentando una mayor unidad nacional entre musulmanes y cristianos coptos, e iniciativas dirigidas a la promoción de la tolerancia interreligiosa, la protección del patrimonio religioso y la legalización de cientos de iglesias han constituido avances positivos. Pero manifestaciones de discriminación contra los no musulmanes continúan vigentes. Mientras que el discurso gubernamental oficial habla de la fraternidad y de la igualdad entre los ciudadanos egipcios, los hechos sobre el terreno manifiestan lo contrario³⁴.

La persecución contra los cristianos en Egipto ocurre principalmente a nivel comunitario. Los incidentes se producen con mayor frecuencia en el Alto Egipto, donde los movimientos salafistas ejercen una fuerte influencia en las comunidades rurales. Los incidentes pueden variar desde mujeres cristianas que son acosadas mientras caminan por la calle, hasta comunidades cristianas que son expulsadas de sus hogares por grupos extremistas. Aunque el Gobierno de Egipto hable positivamente de la comunidad cristiana egipcia, la falta de una aplicación seria de la ley y la falta de voluntad de las autoridades locales para proteger a los cristianos los hace vulnerables a todo tipo de ataques³⁵.

Los árabes cristianos en Líbano

Líbano es el único país de Oriente Medio en el que los cristianos no son una minoría, desde el punto de vista numérico, y el único cuyo jefe de Estado tiene que ser, tal y como establece la Constitución, un cristiano. Este hecho convierte a Líbano en un país singular desde el análisis que nos ocupa.

³³ GARRIDO GUIJARRO. *Op. cit.*, p 92-93.

³⁴ ACN Internacional, Informe Egipto 2021. <https://acninternational.org/religiousfreedomreport/wp-content/uploads/2021/04/Egipto.pdf> (Consultado el 09/09/2021).

³⁵ Puertas Abiertas, Informe lista mundial de persecución 2021.

https://www.puertasabiertas.org/uploads/pdf/file/150/Guia_LMP2021.pdf (Consultado el 10/09/2021).

Tras obtener el mandato sobre Líbano, Francia tuteló la creación de una ley electoral y la redacción de la Constitución de 1926 que dio forma al sistema confesional de Líbano. En el nuevo Estado se reconocían diecisiete confesiones que deberían tener representación de acuerdo con criterios demográficos. Con este fin, en 1932 se elaboró un censo que favoreció a los cristianos. Según este censo el 54 % de la población era cristiana³⁶. En la actualidad, la firma independiente Statistics Lebanon considera que alrededor del 67 % de la población es musulmana (31,9 % sunní, 31,2 % chií y un pequeño porcentaje de alawíes e ismaelíes) y, cerca del 32 %, cristiana³⁷.

Los cristianos en Líbano, como pueblo libre, han tenido la capacidad de liderar el renacimiento cultural e intelectual árabe de la primera parte del siglo XX. Han interactuado con libertad con sus compatriotas musulmanes, ya que se da un fenómeno de ósmosis con un importante número de musulmanes libaneses a los que los cristianos han transmitido un espíritu liberal que los ha llevado a destacar sobre otros de sus hermanos musulmanes árabes. Los cristianos libaneses además han trabajado como agentes de progreso en Líbano en todos los terrenos: educativos, medios de comunicación, innovación comercial, banca o en la industria del entretenimiento³⁸.

Líbano, a pesar de casi tres décadas de guerra, es considerado todavía el país árabe más libre de Oriente Medio³⁹.

³⁶ RABIL, Robert G. *Religion, National Identity and Confessional Politics in Lebanon. The Challenge of Islamism*. New York: Palgrave Macmillan 2011, p. 12.

³⁷ U. S. Department of State 2020, Report on International Religious Freedom: Lebanon. <https://www.state.gov/reports/2020-report-on-international-religious-freedom/lebanon/> (Consultado el 14/09/2021).

³⁸ GARRIDO GUIJARRO. *Op. cit.*, p. 201.

³⁹ Según la encuesta anual realizada por *Freedom House* sobre el estado de los derechos políticos y las libertades civiles, Líbano es el país más libre del Oriente Medio árabe. El resto de Estados de la región, salvo Kuwait, reciben la calificación de «Not Free». Además, las puntuaciones de Líbano respecto a derechos políticos y libertades civiles son mucho más positivas que las de sus vecinos árabes de la región (*Freedom House's annual survey of political rights and civil liberties 2020*).

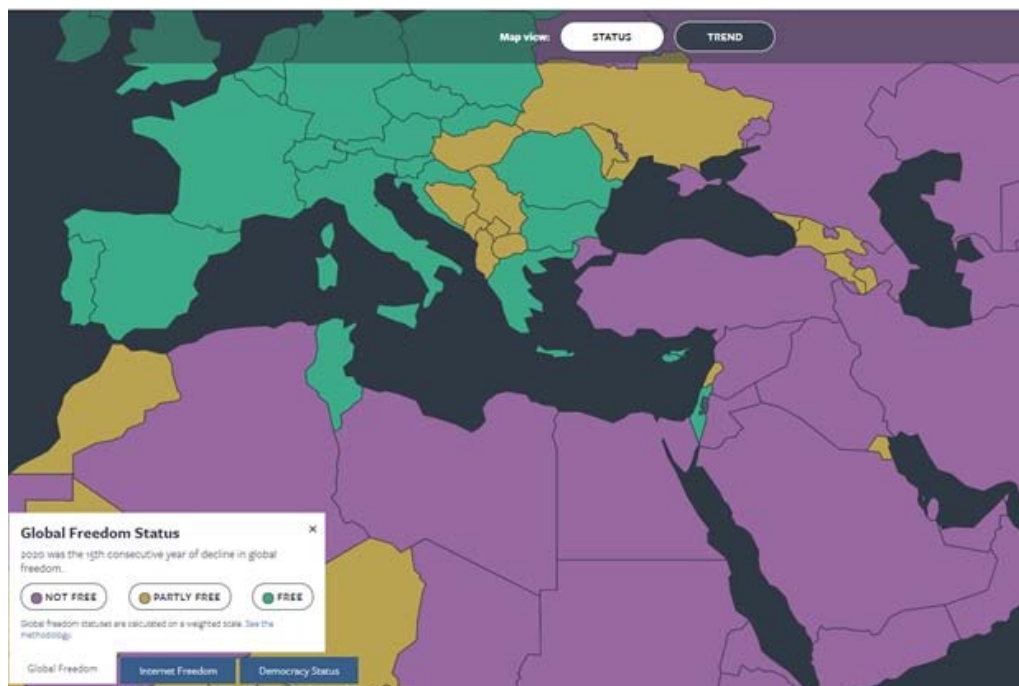


Figura 10. Clasificación de países por razón de los derechos políticos y libertades civiles. Fuente. Freedom House's annual survey of political rights and civil liberties 2020.

La correlación entre la libertad de los cristianos en Líbano y la apertura de su capital es innegable. Beirut continúa, además, siendo el pulmón de otros muchos cristianos que han emigrado desde Turquía, Armenia, Irán, Siria o Irak, y acoge la jerarquía de muchas iglesias cristianas de Oriente Medio que desde allí mantienen el contacto con las comunidades nativas. Estas *headquarters* eclesiásticas sirven como puestos de escucha de las condiciones de vida, problemas, necesidades y aspiraciones de cristianos árabes de Oriente Medio que miran a Beirut como la tierra de la libertad.

Las revoluciones y cambios de régimen que han sacudido Oriente Medio en los últimos años no han afectado a la estructura institucional al país, aunque las consecuencias se hacen notar habida cuenta de la oleada de refugiados sirios que acoge Líbano, más de un millón en un país de cuatro millones de habitantes. No se han producido cambios en relación con la libertad religiosa ni en el sistema político libanés. Sin embargo, varios movimientos se han involucrado activamente en una campaña dirigida a secularizar el Estado en los niveles político y social, hecho que llevaría a la aconfesionalidad de las instituciones del Estado. Algunos líderes cristianos se oponen a esta reforma si no se produce al mismo tiempo un verdadero cambio cultural en el seno del islam. Muchos

cristianos temen que un movimiento de este tipo ofrezca una oportunidad a

los musulmanes, conscientes de su condición actual de mayoría en Líbano, para hacerse con las principales instituciones del Estado y de la Administración⁴⁰.

No obstante, la profunda crisis económica que experimenta el país y la explosión en el puerto de Beirut, en agosto de 2020, han sumido al país en una grave crisis nacional e institucional. Por fin, en septiembre de 2021, tras trece meses de bloqueo por falta de consenso político, se ha conseguido formar Gobierno en Líbano, un hecho que ha sido recibido con esperanza tanto por cristianos como por musulmanes⁴¹.

Los árabes cristianos en Jordania

En comparación con los cristianos que viven en otros países de Oriente Medio, la mayoría de los cristianos de Jordania viven una vida segura y estable, y disfrutan de un nivel relativamente alto de libertad religiosa. El rey Abdullah II y su Gobierno parecen apoyar a las iglesias reconocidas. Sin embargo, los cristianos siguen experimentando discriminación en sus trabajos y restricciones contra la predicación pública del evangelio. Los que se convierten al cristianismo desde el islam son más susceptibles de ser perseguidos, especialmente, por la familia o la comunidad que se opone a la conversión⁴².

La monarquía hachemita sigue siendo un pilar del diálogo interreligioso y promueve activamente la convivencia pacífica dentro y fuera de Jordania. Sobre todo, el propio monarca pone de relieve el papel de los cristianos árabes en las sociedades de Oriente Medio. Como signo de tolerancia y hospitalidad, el Reino ha abierto sus fronteras a los refugiados cristianos de Irak y Siria. Las perspectivas para la libertad religiosa en Jordania siguen siendo positivas⁴³.

Cristianos orientales en Turquía

En Turquía, el nacionalismo religioso está creciendo y ejerce presión sobre los cristianos. Estos tienen acceso limitado al empleo estatal y sufren discriminación en el sector

⁴⁰ Informe sobre Libertad Religiosa, Ayuda a la Iglesia Necesitada <http://informe2014.ayudaalaiglesianecesitada.org/> (Consultado el 10/09/2021).

⁴¹ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58545226> (Consultado el 10/09/2021).

⁴² Puertas Abiertas, Informe lista mundial de persecución 2021.

https://www.puertasabiertas.org/uploads/pdf/file/150/Guia_LMP2021.pdf (Consultado el 10/09/2021).

⁴³ ACN Internacional, Informe Jordania 2021. <https://acninternational.org/religiousfreedomreport/wp-content/uploads/2021/04/Jordan-1.pdf>

privado, especialmente cuando los empleadores tienen vínculos con el Gobierno. Dado que la afiliación religiosa todavía se registra tanto en las tarjetas de identidad antiguas como en el chip electrónico de las nuevas, es fácil discriminar a los solicitantes cristianos⁴⁴. En julio de 2020 se alcanzó un episodio de tensión interreligiosa con la conversión de los museos de Hagia Sophia –antigua basílica cristiana– y de la iglesia de Cora en mezquitas.



Figura 11. Erdogan rezando en Hagia Sophia tras la conversión de la antigua basílica cristiana en mezquita.
Fuente. https://elpais.com/elpais/2020/07/24/album/1595582304_172230.html#foto_gal_1

A pesar de las dificultades, se han producido dos acontecimientos positivos. En primer lugar, las autoridades han hecho progresos en la devolución de las propiedades confiscadas a las fundaciones no islámicas. En segundo lugar, ha sido autorizada la construcción en Estambul de la primera iglesia siríaca en noventa años. El presidente Recep Erdogan asistió a la ceremonia de colocación de la primera piedra⁴⁵.

Conflictos entre musulmanes y judíos

⁴⁴ Puertas Abiertas, Informe lista mundial de persecución 2021. https://www.puertasabiertas.org/uploads/pdf/file/150/Guia_LMP2021.pdf (Consultado el 10/09/2021).

⁴⁵ ACN Internacional, Informe Turquía 2021. <https://acninternational.org/religiousfreedomreport/wp-content/uploads/2021/04/Turquia.pdf> (Consultado el 10/09/2021).

Aunque en parte encallado y eclipsado por otros más recientes, el conflicto entre Israel y Palestina ha sido durante la segunda mitad del siglo XX el más destacado de la región y uno de los principales en el nivel global gracias a su virtual capacidad para implicar a los principales actores internacionales, y reconfigurar equilibrios y alianzas.

Pocas cuestiones geopolíticas han suscitado más pasiones que la de cómo reconciliar la búsqueda de seguridad e identidad de Israel con las aspiraciones de autogobierno palestinas y el interés de los vecinos Gobiernos árabes por una política compatible con su percepción de sus propios imperativos religiosos. Las partes involucradas han recorrido un camino angustioso –del rechazo y la guerra a la dubitativa aceptación de la coexistencia, casi siempre sobre la base de armisticios– hacia un futuro incierto⁴⁶.

Sin retrotraernos a los orígenes del conflicto, ya que este análisis no tiene pretensiones de naturaleza histórica, podemos afirmar que en el caso del conflicto entre Palestina e Israel el componente de la identidad religiosa ha cobrado especial importancia durante las dos últimas décadas. Así, en julio de 2018, el Parlamento israelí aprobó una Ley Básica que define oficialmente a Israel como el Estado-nación del pueblo judío y establece el hebreo como única lengua oficial. Con esta reciente normativa los legisladores atajaban que el país pudiera configurarse –ahora o en el futuro– como un estado binacional que permitiera a los ciudadanos árabes (musulmanes y cristianos) tener el mismo estatus⁴⁷. Por otro lado, el 29 mayo de 2002 Yassir Arafat promulgó la Ley Básica –una suerte de Constitución provisional para Palestina– que define el islam como la religión oficial de Palestina⁴⁸.

Si nos centramos únicamente en los acontecimientos recientes de este enfrentamiento que dura ya más de siete décadas, vemos que el factor de la identidad religiosa sigue teniendo importancia. Así, en mayo de 2021, se reactivó de nuevo el conflicto en su dimensión armada hasta niveles no recordados desde 2014 y las explosiones volvieron al centro de Jerusalén. La mecha que prendió este último choque entre el Ejército de Israel y las milicias palestinas de Hamas fue el enfrentamiento entre judíos ortodoxos y jóvenes palestinos en el centro de la Ciudad Santa en el entorno de los lugares sagrados de unos y de otros: el Muro de las Lamentaciones y la mezquita de Al Aqsa⁴⁹. El conflicto

⁴⁶ KISSINGER, Henry. *Orden Mundial*. Barcelona: Penguin Random House 2016, p. 137.

⁴⁷ <https://israeled.org/las-leyes-basicas-de-israel/> (Consultado el 08/09/2021).

⁴⁸ https://www2.memri.org/espanol/sobre-la-constitucion-palestina/416#_edn7 (Consultado el 08/09/2021).

⁴⁹ <https://elpais.com/internacional/2021-05-17/que-esta-pasando-entre-palestina-e-israel-en-la-actualidad-las-claves-para-entender-el-conflicto-hoy.html> (Consultado el 06/09/2021).

armado que se desencadenó y que se extendió durante dos semanas se saldó con 253 muertos en la Franja de Gaza, según las autoridades palestinas⁵⁰, y al menos 13 en territorio israelí⁵¹.

Respecto a su dimensión diplomática, en el año 2020 se produjo un importante hito. Gracias a la mediación de la Administración Trump, plasmada en lo que se ha llamado los Acuerdos de Abraham, Israel consiguió que se le reconociera como Estado por parte de Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Sudán y Marruecos. Hasta ese momento solo había obtenido en la región el reconocimiento de Egipto y Jordania. En esta misma línea de acercamiento de Israel con sus vecinos hay que enmarcar el histórico encuentro – discreto y no público, aunque posteriormente confirmado– entre el anterior primer ministro Benjamin Netanyahu, el príncipe saudí Muhammad bin Salman y el exsecretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo. La reunión tuvo lugar en noviembre de 2020, en la ciudad de Neom (al norte de Arabia Saudí). Según confirmaron fuentes conocedoras de lo que se habló en aquel encuentro, Irán fue uno de los principales temas que se trataron. El mismo presidente Trump llegó a apuntar, incluso, a la posibilidad de que Arabia Saudí se acabara sumando a los Acuerdos de Abraham, cosa que nunca ocurrió⁵². Arabia Saudí e Israel comparten el mismo objetivo general respecto a Irán: prevenir el surgimiento de una potencia nuclear militar iraní y contenerla si se vuelve inevitable, pero los saudíes no pueden construir una suerte de *partenariado* con Israel sobre la base de ese objetivo compartido. Estarían allanando el camino para que Irán siguiera sumando adeptos a su pretendido liderazgo en la región. Dentro de Líbano, Siria y Palestina –especialmente en Gaza– los islamistas Hizbullah y Hamas tienen un considerable poder militar y proclaman la yihad como el deber religioso de acabar con lo que llaman «la ocupación sionista». El régimen de los ayatolás en Irán desafía con frecuencia la existencia misma del Estado de Israel. El antiguo presidente, Mahmud Ahmadiyad, en diversas ocasiones llegó a pedir su liquidación⁵³.

En cualquier caso, el nuevo impulso hacia la normalización de las relaciones de Israel con el mundo árabe ha posibilitado que se consolide como un país de Oriente Medio que

⁵⁰ <https://elpais.com/internacional/2021-05-25/las-secuelas-humanas-de-la-crisis-de-gaza-se-quedan-sin-cura-urgente.html> (Consultado el 06/09/2021).

⁵¹ <https://www.timesofisrael.com/73-year-old-israeli-woman-who-fell-in-rocket-shelter-dies-of-injuries/> (Consultado el 06/09/2021).

⁵² <https://www.jpost.com/israel-news/netanyahu-mossad-chief-may-have-visited-saudi-arabia-alongside-pompeo-649959> (Consultado 09/09/2021).

⁵³ https://elpais.com/diario/2005/10/27/internacional/1130364001_850215.html (Consultado el 07/09/2021).

comienza a relacionarse con normalidad con Estados de la región⁵⁴. Al otro lado de la balanza, Palestina avanza en el horizonte del olvido entre sus hermanos musulmanes, sensación que se ha incrementado en las dos últimas décadas por una serie de alianzas desacertadas: primero, con el Irak de Saddam Hussein y, posteriormente, con el Irán de Ahmadineyad. En este sentido, podemos apuntar que la solidaridad basada en la identidad religiosa no ha tenido el suficiente peso como para evitar la normalización de las relaciones de Israel con parte de algunos vecinos musulmanes, en detrimento así de las aspiraciones palestinas.

No obstante, si en el futuro cercano los conflictos internos de Siria e Irak se resuelven, y ambos países deciden mantener una política hostil hacia Israel, y además cuentan con el respaldo de Irán, estos avances diplomáticos podrían acabar resultando poco útiles para la paz en la región y para los intereses de Israel⁵⁵.

Conclusiones

Si examinamos los actuales conflictos entre musulmanes en Oriente Medio, tal y como hemos señalado, a la propaganda saudí le interesa reducirlos a su componente sectario. Si bien es un hecho que Teherán, cuando le ha convenido, ha recurrido al fervor identitario para movilizar a sus potenciales socios, sin embargo, su propaganda no se basa en la animadversión hacia los sunníes. Como Estado referente del chiísmo en un mundo islámico mayoritariamente sunní, a Irán no le interesa poner el foco en las cuestiones sectarias, y prefiere construir su liderazgo en torno a una unidad islámica que haga frente al sionismo y a las potencias invasoras occidentales. La conflictividad entre las dos potencias regionales se comprende mejor acudiendo a razones geopolíticas.

Irán ha sabido jugar bien sus cartas. Insatisfecho con el actual orden regional en Oriente Medio, ha intervenido donde ha encontrado un Estado débil para apoyar a grupos que comparten su ideología revolucionaria (Hizbullah en Líbano, hutíes en Yemen, Hamas en Palestina) o para fortalecer a facciones en el poder (alewíes en Siria o chiíes en Irak). Así las cosas, si aceptáramos la tesis de que los conflictos de Oriente Medio pueden

⁵⁴ PRIEGO, Alberto. «La nueva política de Israel hacia el Golfo Pérsico». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 147/2020. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO147_2020ALBPRI_Abraham.pdf

⁵⁵ SÁNCHEZ ARRESEIGOR, Juanjo. «Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 41/2021. Disponible en:

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO41_2021_JUASAN_Acuerdos.pdf

explicarse desde el marco de una guerra fría entre Irán y Arabia Saudí, podríamos afirmar que Teherán en estos momentos aventaja a Riad.

Respecto a la fractura entre cristianos y musulmanes, la última década ha sido devastadora para las comunidades árabes cristianas en Oriente Medio. Estas han sufrido duras persecuciones, especialmente en Siria e Irak, hasta el punto de producirse un éxodo de una magnitud desconocida durante los más de dos mil años de presencia en la región. La emigración se ha convertido ahora en el principal problema interno de estas comunidades. La caída del número de árabes cristianos no solo supone un recorte cuantitativo en las estadísticas, sino que también conllevará un recorte cualitativo en cuanto que perderán influencia social, cultural, económica o política. Los árabes cristianos se enfrentan al reto de encontrar el camino para emprender estrategias no solo de naturaleza política, sino también de naturaleza económica, social, educativa o sanitaria, de manera que sus miembros, que sufren guerras y persecuciones, persistan en su empeño de continuar habitando sus ciudades o retornar a ellas.

En este sentido, y aunque muchos de los árabes cristianos no son católicos, el papa Francisco ha realizado importantes esfuerzos de diálogo con el mundo musulmán, que se ha traducido en dos encuentros: el primero en febrero de 2019, en Abu Dabi, con el líder sunní y gran imán de la Universidad de Al Azhar, Ahmad Al Tayib; y el segundo en marzo de 2021, en la ciudad sagrada de Nayaf, con el ayatolá Ali Al Sistani, líder chií iraquí. Como fruto de la primera de estas históricas citas queda el «Documento sobre la fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común», un compromiso con el respeto a la libertad religiosa. En octubre de 2021 Ahmad Al Tayib devolvió la visita al pontífice y participó en Roma en un encuentro de oración por la paz⁵⁶. Además, siguiendo los pasos del papa Francisco, Ahmad Al Tayib también realizará un viaje oficial a Irak en el mes de noviembre de 2021. Durante la visita se espera que, al igual que hizo el pontífice, el líder sunní se reúna con Ali Al Sistani en Nayaf⁵⁷. Un encuentro que dejará una imagen significativa y de esperanza en el ámbito del ecumenismo musulmán, pero que difícilmente tendrá repercusiones geopolíticas palpables.

⁵⁶ <https://www.romereports.com/2021/10/07/el-papa-se-reune-con-lideres-religiosos-en-el-coliseo-para-rezar-por-la-paz/> (Consultado el 14/10/2021).

⁵⁷ <http://www.asianews.it/noticias-es/Siguiendo-los-pasos-del-Papa%2C-el-im%26aacute%3Bn-de-al-Azhar-visita-Irak-para-reconstruir-la-paz-y-el-di%26aacute%3Blogo-54114.html> (Consultado el 23/09/2021).

Y en el horizonte otra importante cita, todavía sin confirmación oficial. El periódico *The Hindu* publicó el pasado 12 de septiembre⁵⁸ que próximamente se reunirán en Nueva Delhi los jefes de la diplomacia de Irán, Hussein Amir Abdullahian, y de Arabia Saudí, Faisal bin Farhan Al Saud. De producirse finalmente esta reunión, podemos encontrarnos ante el principio de la restauración de las relaciones diplomáticas entre Riad y Teherán.

Por su parte, el enfrentamiento entre musulmanes y judíos materializado en el conflicto entre Israel y Palestina no tiene visos de solucionarse. Si habitualmente en geopolítica el mantenimiento del *statu quo* actúa como circunstancia para evitar la ruptura de un equilibrio y el desencadenamiento de un conflicto, en este caso nos encontramos que el *statu quo* natural entre israelíes y palestinos es el desequilibrio y el conflicto, y no existen visos de que se reconduzca la situación. No obstante, y aunque en el mundo árabe el tema palestino ha perdido urgencia, no ha perdido importancia, y la cuestión árabe-israelí tendrá que ser afrontada tarde o temprano como un elemento esencial del orden regional, y en última instancia, también del orden mundial.

Oscar Garrido Guijarro*
Análisis del IEEE
[@oscargarrido](#)

⁵⁸ <https://www.thehindu.com/news/national/saudi-iranian-foreign-ministers-to-visit-india/article36420514.ece>
(Consultado el 23/09/21).

42/2022

8 de junio de 2022

José Luis Pontijas Calderón

Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?

Una brújula estratégica para la seguridad y la defensa de la Unión Europea. ¿Un documento más?

Resumen:

El pasado 21 de marzo, el Consejo Europeo aprobó unánimemente el documento conocido como la «Brújula Estratégica», que pretende concretar el nivel de ambición de la Unión en su acción exterior, así como fomentar una cultura común de seguridad y defensa. Pero, aparte de un reducido número de nuevas iniciativas, el documento parece agrupar una amplia panoplia de deseos e intenciones que habrá que comprobar si se llevan a cabo, en qué grado y, en dicho caso, la eficacia de estas. En el presente trabajo se analiza dicho documento de una manera crítica.

Palabras clave:

Brújula Estratégica, Unión Europea, autonomía estratégica, OTAN, defensa.

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

A strategic compass for security and defence of the European Union. Another document?

Abstract:

On 21 March, the European Council unanimously adopted the document known as the 'Strategic Compass', which aims to specify the Union's level of ambition in its external action, as well as to promote a common culture of security and defence. But apart from a small number of new initiatives, the document seems to bring together a wide range of wishes and intentions that will have to be verified if they are carried out, to what degree and, if so, their effectiveness. In this paper, this document is analysed in a critical way.

Keywords:

Strategic Compass, European Union, strategic autonomy, NATO, defence

Introducción

En junio de 2020, los ministros de defensa acordaron desarrollar una brújula estratégica para la seguridad y la defensa (Consejo de la UE, 2020), una idea forjada durante la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea. La iniciativa se ha desarrollado a lo largo de un periodo de dos años, finalizando durante la presidencia francesa, tras su aprobación por el Consejo, el pasado 21 de marzo de 2022 (Consejo de la UE, 2022).

El documento pretende concretar el nivel de ambición de la Unión como proveedor de seguridad en el escenario internacional. Además, pretende contribuir a impulsar una cultura común de seguridad y defensa, que tradicionalmente Bruselas ha identificado como una de las debilidades fundamentales de la PCSD. El proceso se ha desarrollado en dos fases:

- 1.ª fase: análisis de las amenazas.
- 2.ª fase: basándose en el anterior análisis, confección de la «Brújula Estratégica» (a lo largo de 2021 y hasta su aprobación en marzo de 2022).

Se espera que el documento y las acciones que de él se derivan, contribuyan al desarrollo de una cultura común de seguridad y defensa, que facilite la acción exterior de la UE, porque todavía no ha sido posible establecer un entendimiento compartido sobre su propósito. El hecho de que haya sido aprobado por el Consejo (ninguna de las dos anteriores estrategias europeas fue aprobada por dicho organismo, tan solo fueron «anotadas»), indica el respaldo total recibido de los Estados miembros.

El título del documento deja pocas dudas sobre la intencionalidad: *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*. Toda una declaración de intenciones desde el principio.

El documento (Consejo de la UE, 2022) se divide en siete capítulos fundamentales:

- Una síntesis, que permite hacerse una idea general de lo más destacado de cuanto se afirma en el documento.
- Una introducción que expresa las ideas que guían la confección del documento: multilateralismo, valores, complementariedad con la OTAN, etc.

- Un análisis del mundo al que nos enfrentamos en general y en particular en nuestro entorno estratégico, además de las amenazas y desafíos emergentes y transnacionales.
- Los cuatro bloques fundamentales que aúnan cada uno de ellos los propósitos de la Unión para «convertir la UE en un proveedor de seguridad más fuerte y más capaz», que se titulan respectivamente: actuar, asegurar, invertir y asociar.

Analizaremos a continuación cada uno de los capítulos mencionados.

La Brújula Estratégica

Comenzando por el reconocimiento del regreso de la guerra a Europa y tras resaltar que la UE, con 450 millones de ciudadanos, es el mayor mercado único del mundo y la mayor fuente de ayuda al desarrollo, ya en su segundo párrafo acaba reconociendo la complementariedad con la OTAN, si bien, bajo los principios de inclusión, reciprocidad y autonomía decisoria de la Unión. Esto, de por sí, ya supone de facto una importante autolimitación en la autonomía estratégica, se podría decir que es la más importante, si no la única, con el agravante de que es autoimpuesta. Se podría pensar que se consagran los intereses de EE. UU., director ejecutivo y prácticamente plenipotenciario de la Alianza.

Se reconoce que la crisis del multilateralismo está dando lugar a unas relaciones internacionales más conflictivas, en las que el poder blando se utiliza de manera progresivamente coercitiva, con el regreso de una política de poder, que pone en entredicho los derechos humanos y los valores democráticos. La conclusión es que «... la UE y sus Estados miembros deben invertir más en su seguridad y su defensa para convertirse en actores políticos y de seguridad más influyentes [...] para construir una Europa más fuerte y más capaz que actúe como proveedora de seguridad».

Se aclara que la visión que propone el documento tiene como límite temporal entre 5 y 10 años, cuyo objetivo es «... ayudar a construir una cultura estratégica común, a reforzar nuestra unidad y nuestra solidaridad y, sobre todo, a aumentar nuestra capacidad y nuestra voluntad de actuar conjuntamente».

En definitiva, sostiene que la BE, mediante el compromiso de la Unión y de sus Estados miembros:

- Ofrece una evaluación conjunta del entorno estratégico europeo.
- Aporta una mayor coherencia y una unidad de propósito.

- Establece nuevas acciones y medios.
- Especifica objetivos y etapas claros para medir los avances.

En el apartado «El mundo al que nos enfrentamos» establece que el análisis de las amenazas se revisará con una frecuencia trienal como mínimo. No es objeto de este estudio analizar pormenorizadamente los desafíos y amenazas multidimensionales que la BE contempla, pero conviene resaltar que la UE se presenta como una firme defensora del multilateralismo efectivo y de un orden internacional abierto basado en normas, fundamentado en los derechos humanos, las libertades fundamentales, los valores universales y el derecho internacional, en el que el uso de la fuerza y la coacción no tienen cabida. Rusia y China ocupan un lugar destacado. La primera como amenaza clara y multifacética, especialmente militar desde la invasión de Ucrania en febrero pasado. La segunda como socio, competidor y rival sistémico, cuya participación en las tensiones regionales es cada vez mayor.

Mención especial reciben los principios fundamentales sobre los que se ha construido la seguridad europea consagrados en la Carta de la Naciones Unidas y los documentos fundacionales de la OSCE (Acta final de Helsinki y la Carta de París). Para defenderlos, expresa la voluntad de estrechar relaciones con los socios y países afines en la ONU, la OTAN y el G7, reservando un lugar destacado a EE. UU., como «socio más importante e incondicional».

El apartado finaliza con un llamamiento para que la UE asuma urgentemente una mayor responsabilidad en su propia seguridad «actuando en los países de su vecindad y en otras partes del mundo», en colaboración con socios, pero también en solitario cuando sea necesario.

El hecho de que se afirme de manera ambigua «otras partes del mundo» hace pensar en la voluntad de ejercer un papel global, como garante de la paz y el derecho internacional, pero basándonos en la experiencia, cuando esto se intente llevar a la práctica en zonas alejadas de Europa, algunos Estados miembros encontrarán dificultades serias para alcanzar la unanimidad. En cualquier caso, la voluntad ha quedado plasmada y algo todavía más relevante, de nuevo se recalca que una Unión más fuerte y capaz en materia de seguridad y defensa, complementa a la OTAN «... que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros». Así, por más que la UE intente impulsar su autonomía estratégica, incluso con ambiciones globales, se autolimita, en la misma línea de salida, a un papel de mero complemento de la OTAN, lo

cual resulta en cierto modo sorprendente, porque en principio, la Alianza Atlántica limitaría su acción a la defensa colectiva, es decir, de fronteras hacia adentro y no a todos los países de la Unión, ya que, el famoso art. 5, solo se aplica a los Estados miembros de la Alianza, por lo que, países como Finlandia y Suecia, se encontrarían fuera del «complemento».

A continuación, el documento pasa a pormenorizar cada uno de los cuatro grandes ejes de acción con los que se propone avanzar en los campos de seguridad y defensa.

Actuar

El primero de los citados cuatro grandes ejes de acción que sugiere la BE es «actuar», operando con prontitud en los cinco grandes dominios estratégicos: tierra, mar, aire, el ciberespacio y el espacio ultraterrestre. En esto no se diferenciaría de la acción individual que cada uno de los Estados miembros pudieran llevar a cabo, dentro de sus limitaciones, salvo por el hecho de que la Unión desea hacerlo mediante el denominado «enfoque integrado», es decir, recurriendo de forma plena y coherente a todas las políticas e instrumentos que tiene a su disposición, junto a las dimensiones civil y militar de la PCSD, con especial mención a la gestión de crisis. Para ello, diferencia dos aspectos fundamentales: la actuación y la preparación.

En cuanto a la actuación, se desea ganar rapidez, competencia y eficacia en la toma de decisiones y la acción posterior, para lo que se precisa más agilidad, firmeza y flexibilidad para poder llevar a cabo todo el espectro de gestión de crisis. Para ello, se creará una «Capacidad de Despliegue Rápido de la UE», compuesta por «una fuerza modular de hasta 5.000 efectivos que incluya componentes terrestres, aéreos y marítimos, con los elementos de apoyo estratégicos». Dicha capacidad se dedicaría a operaciones de salvamento y evacuación, pero también a la etapa inicial de las acciones de estabilización, mediante «una modificación sustancial de los grupos de combate» para convertirlos en una herramienta más contundente y flexible.

Llama poderosamente la atención este intento de avance, basado en una iniciativa, la de los grupos de combate, que no ha funcionado. Y no ha funcionado, no porque no estuviera adecuadamente diseñada para operar (ya que su diseño es lo suficientemente flexible como para poder adaptarse a un amplio tipo de misiones), o porque no se hayan producido oportunidades para ello (crisis como la de la República Centroafricana, Mali o Libia), sino, porque faltó voluntad política, el talón de Aquiles de la PCSD. Por lo tanto,

cabe preguntarse si para una iniciativa que preveía el empleo de unos 1.500 efectivos (más los correspondientes elementos de apoyo) no ha habido voluntad política, la habrá para una iniciativa más ambiciosa y que, en consecuencia, requerirá mayor esfuerzo militar y económico, y que además precisa los elementos fundamentales en cualquier despliegue estratégico, de algunos de los cuales se carece en gran medida. La voluntad política continuará siendo el eslabón más débil de toda esta iniciativa y, por lo tanto, será el que mida su eficacia.

Para intentar aliviar en lo posible este problema, se pretende dotar de mayor flexibilidad al proceso decisorio, mediante una posible reinterpretación del art.º 44 del Tratado de la Unión, y la utilización de la abstención constructiva, lo que permitiría que un grupo de Estados pudiera tomar una decisión de actuación dentro del marco de la Unión. Para incentivar la participación de los socios, también se pretende ampliar las posibilidades de financiación de los costes comunes.

Por otro lado, se desea recurrir en mayor medida al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, de forma que se pueda proporcionar equipamiento militar a los socios no miembros de la Unión, como ya se ha hecho en el caso de Ucrania. Además, se pretende mejorar la coordinación entre las diversas iniciativas e instrumentos disponibles para apoyar a los socios no miembros, mejorando también la coordinación entre las misiones civiles y militares, así como con otras misiones y operaciones que, lideradas por europeos, actúen en las mismas áreas o adyacentes.

Precisamente, las misiones civiles van a recibir un importante impulso para que sean capaces de desplegar más rápido, en concreto 200 expertos civiles en 30 días, acelerando el proceso de decisión, fortaleciendo el planeamiento operacional, mejorando el reclutamiento de personal y mejorando las herramientas de respuesta. Además, se desea aumentar la cooperación entre la PCSD y los actores como EUROPOL, EUROJUST, CEPOL y FRONTEX, mejorando la sinergia entre ellos.

Por otro lado, las capacidades de mando y control se reforzarán con un aumento sustancial de personal y dotación de comunicaciones, concretamente las dos unidades de planeamiento y conducción: la Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (Military Planning and Conduct Capability, MPCC por sus siglas en inglés) y la Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC por sus siglas en inglés). También se reforzará la unidad de coordinación entre ambas,

la Célula de Coordinación y Apoyo Conjunto (Joint Support Coordination Cell, JSCC por sus siglas en inglés).

El objetivo del apartado denominado «preparándose juntos» del documento abarca los ejercicios preparatorios que se pudieran precisar para actuar en misiones de gestión de crisis, así como para operaciones y misiones civiles y militares. También abarca la ambición de dotarse de unas capacidades de inteligencia (incluyendo medios geoespaciales) que permita una alerta temprana junto a un planeamiento avanzado, que se adelante a las crisis, basándose en escenarios adaptados y puestos al día periódicamente, en los que la movilidad militar estará presente. La preparación y la interoperabilidad mediante ejercicios civiles y militares en todos los dominios se estiman de suma importancia, contribuyendo además a forjar una cultura estratégica común.

Como resumen de los objetivos del apartado «actuar» se destacan los siguientes:

- Para 2022 se acordará un Registro del Ciclo de Rotación de Tropas para las misiones civiles y militares de la Unión.
- Para mediados de 2022 se deberán adaptar las misiones militares sobre el terreno para mejorar su efectividad.
- Para finales de 2022 se establecerán enlaces en el teatro de operaciones entre EUNAVFOR Atlanta y la Misión Marítima en el estrecho de Ormuz, así como nuestras misiones en el Sahel.
- Para la segunda mitad de 2022 se considerarán otras áreas marítimas de interés, además del golfo de Guinea y la expansión de la Presencia Marítima Coordinada al noroeste del océano Índico.
- Para 2023 se decidirá sobre las modalidades prácticas para la implementación del art.º 44 del TUE, permitiendo a un grupo de Estados miembros capaces, planear y conducir una misión u operación dentro del marco de la Unión y bajo el control político del Consejo.
- Para 2023 se acordará el concepto militar para operaciones de seguridad aérea.
- Para mediados de 2023 se adoptará un nuevo paquete sobre la PCSD Civil y se desea ser capaces de desplegar en 30 días una misión civil compuesta por 200 expertos, incluso en ambientes complejos.
- Para 2023 se reforzará la red de asesores sobre derechos humanos y género en las misiones y operaciones de PCSD.
- Para 2023 se analizará el alcance y definición de los costes comunes.

- Para 2025, la Capacidad de Despliegue Rápido militar de la UE (CDRUE) será totalmente operativa, con escenarios operacionales acordados en 2022 y comenzando con ejercicios regulares en 2023.
- Para 2025, la MPCC deber ser capaz de planear y conducir cualquier misión militar no ejecutiva, dos operaciones militares de pequeña entidad, una de entidad media y ejercicios.
- Para 2025 se completará la mejora y armonización de los procedimientos de cruce de fronteras para mejorar la movilidad militar.

A la vista de las iniciativas y acciones que se proponen, se podría afirmar que destila un cierto aire a *dejà vu*, ya que, algunas de ellas ya se acordaron con anterioridad, como la de desplegar 200 expertos, mejorar la interacción y coordinación de las operaciones civiles y militares, así como otras en marcha en el mismo teatro o teatros adyacentes (un mantra con solera entre las conclusiones de cuantos análisis se han hecho sobre las misiones y operaciones de la PCSD). Cuestión aparte merece la CDRUE, iniciativa que pretende desplegar 5.000 efectivos y que como hemos comentado es heredera de los Grupos de Combate, iniciativa inútil en su ya larga década de existencia, a pesar de que tan solo pretendía desplegar 1.500 efectivos. Un nuevo y ampliado nivel de ambición no parece la receta más adecuada para soslayar la falta de voluntad política de su empleo, razón última y verdadera de su no utilización.

Por otro lado, la subordinación o supeditación a la OTAN, supone de facto aceptar el dictado de Washington, quien domina y dirige la Alianza. Esto es una renuncia a una total autonomía estratégica, amén de tener que aceptar enfoques que no siempre coincidirán con los intereses de la Unión.

Asegurar

El segundo gran eje vertebrador de la BE se centra en la necesidad de asegurar el acceso a los dominios marítimo, aéreo, cibernético y espacial, conscientes del crecimiento progresivo de las amenazas de naturaleza híbrida, transnacional, lo que requiere ampliar la resiliencia europea anticipándose, detectando y respondiendo a dichas amenazas. Para ello, se contemplan cinco grandes áreas:

- Reforzar la alerta temprana, la inteligencia y las comunicaciones seguras.
- Impulso y desarrollo de la ciberdiplomacia, oponiéndose a la manipulación de la información y la interferencia foránea.

- Asegurar el acceso europeo a los dominios estratégicos.
- Combatir el terrorismo.
- Promocionar el desarme, la no proliferación y el control de armamento.

Así, se pretende incrementar las capacidades de inteligencia y la previsión estratégica, reforzando y empleando de manera más eficiente y amplia las herramientas disponibles para ello: la Capacidad de Análisis de Inteligencia de la UE y el Centro de Satélites. Esto debería permitir garantizar la capacidad de decisión autónoma de la Unión. A ello deben contribuir, como ya lo hacen los medios de inteligencia de los Estados miembros.

Una parte importante es dotarse de unas comunicaciones seguras, para lo que se pretende emitir reglas y regulaciones sobre seguridad en las mismas, que aúnen a los medios y entidades de la Unión y de los Estados miembros y socios, para reforzar la protección de la información, la infraestructura y los sistemas de comunicaciones.

Recibe especial relevancia la importancia de la resiliencia ante las amenazas híbridas, los ciberataques y la interferencia y manipulación de la información por parte de actores extranjeros (estatales y no estatales). Para ello se ampliará la denominada EU Hybrid Toolbox, cuya misión es proporcionar una respuesta coordinada ante cualquier campaña híbrida que afecte a la UE y a sus miembros. Aun así, reconoce que la atribución de la agresión, asunto que forma el nudo gordiano de la cuestión, es una prerrogativa de la soberanía nacional, lo que podría restar eficacia a la reacción de la Unión, dadas las diferentes susceptibilidades e intereses que pueblan el ecosistema europeo. Se crearán equipos de respuesta rápida híbrida de la UE (EU Hybrid Rapid Response Teams), así como se impulsará el mecanismo conjunto operacional que permita supervisar los procesos electorales, para asegurarse de que no hay interferencias.

El acceso libre a los espacios cibernético, espacial, aéreo y marítimo, constituyen una preocupación fundamental de la Unión. Relativo al ciberespacio, se desarrollará la política de defensa ciber de la UE con cuatro objetivos fundamentales: proteger, detectar, defender y disuadir contra ciberataques. Se insta a la cooperación entre la Unión y los Estados miembros, así como con los socios, especialmente la OTAN. Se emitirá una nueva ley de ciberresiliencia, para incrementar el enfoque común en lo relativo a infraestructuras y estándares. En este sentido, se desea establecer una infraestructura basada en centros de operaciones de seguridad interrelacionados. También se fortalecerán las capacidades de inteligencia cibernética, para aumentar la resiliencia,

incrementando la cooperación entre los equipos de respuesta de emergencia militares (milCERT, military Computer Emergency Response Teams).

En el caso concreto del ámbito espacial se desea estar preparados para un ambiente espacial más competitivo e incluso no amistoso. Se pretende proponer la puesta en marcha de un sistema de comunicaciones global seguro, basado en el espacio, incluido en el Programa de Conectividad Segura de la Unión 2023-2027 y desarrollar una nueva estrategia espacial para la seguridad y la defensa. También se llevarán a cabo ejercicios que comprueben la resiliencia de los activos espaciales de la Unión y sus Estados miembros, así como a identificar las necesidades y las vulnerabilidades.

En el ámbito aéreo se reconoce su importancia para la seguridad de territorios, poblaciones, comercio internacional y viajes, amenazados por actores estatales y no estatales. Pero en esta área la ambición parece más bien escasa, contentándose con impulsar una reflexión estratégica, en la que se desea incluir a representantes destacados de la aviación civil y de la OTAN.

Por último, el ámbito marítimo, en el que se pretende actualizar la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y su Plan de Acción. Los objetivos de la Unión son invertir en la presencia global, asegurar el libre acceso a alta mar y a las líneas de comunicación, así como hacer respetar la ley internacional del mar, junto con la protección de las infraestructuras marítimas críticas. Para ello, se plantea hacer un mejor uso de la Cooperación Estructurada Permanente (otro mantra que se viene repitiendo prácticamente desde su puesta en marcha, con escaso éxito), desarrollar los mecanismos de Presencia Marítima Coordinada (que básicamente significa contabilizar como presencia marítima de la Unión la suma de las presencias marítimas individuales de cada uno de sus Estados miembros), que prácticamente actúan siguiendo directrices nacionales (que nadie se molesta en coordinar *a priori*) y organizar ejercicios navales.

En cuanto a combatir el terrorismo, la ambición se reduce bastante, de hecho, lo que se desea es usar los instrumentos disponibles a través de la PCSD, «otras herramientas» (sin especificar), apoyar a países socios a través de la diplomacia y el diálogo político, programas de prevención y cooperación, colaboración estrecha con la ONU y «otros foros multilaterales», además de reforzar las delegaciones de la UE con expertos en contraterrorismo. Pero la falta de objetivos concretos, presupuestos, etc., deja entrever que, básicamente, lo que se pretende es continuar con lo que hasta ahora ya estaba en marcha, con prácticamente ninguna aportación novedosa.

Un campo que también resulta decepcionante es el relativo al desarme, la no proliferación y el control de armamento, donde se menciona la centralidad del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, ignorando que precisamente son los Estados que las están intentando adquirir, los que no lo han firmado, por lo que su efectividad, como herramienta que desincentive su proliferación, se reduce notablemente en un sistema internacional cada vez más competitivo e inestable. En cuanto al control de armas propiamente dicho «se intensificarán los intercambios y esfuerzos» en la búsqueda de soluciones, especialmente con EE. UU. y la OTAN. La falta de ambición y la subordinación a Washington, en un asunto de la máxima importancia para el continente europeo, no puede quedar más palmaria, como deja ver la frase «trabajaremos estos asuntos más adelante», que expresa una gran vaguedad de intenciones, posiblemente condicionada por una cierta impotencia.

Como ya se ha dicho anteriormente, aquí también se percibe una cierta sensación de *dejà vu*, con iniciativas que ya fueron propuestas y activadas en el pasado, a las que se pretende maquillar envolviéndolas junto a otras nuevas, que básicamente aportan poco. La OTAN sigue omnipresente, lo que de facto significa una renuncia a una plena autonomía estratégica europea y falta de ambición, disimulada con la formulación de frases que expresan deseos e intenciones, en vez de acciones y objetivos concretos, que deja un regusto frustrante.

Algo similar a lo dicho, se puede afirmar sobre la resiliencia al cambio climático y desastres. Sorprende la afirmación de que «la transición hacia economías neutras puede tener impacto social, económico y político, lo que puede amplificar las situaciones tendentes al conflicto». Tan solo por el riesgo que conlleva, ya debería aconsejar prudencia a la hora de tomar decisiones en este campo, cuando no, directamente desaconsejarlas. En cualquier caso, no se mencionan nuevas iniciativas, ni herramientas, ni financiación alguna, limitándose a expresar el compromiso de aumentar la eficiencia energética y disminuir la huella medioambiental de las misiones y las operaciones de la Unión, sin reducir la efectividad operativa. La intención es conseguirlo a través de la mejora de la tecnología y la digitalización sostenible en las fuerzas armadas y el sector de defensa y la concienciación sobre el cambio climático y las consideraciones medioambientales, para lo cual, serán los Estados miembros los que deberán desarrollar estrategias nacionales en las misiones y operaciones, contando con un asesor sobre huella medioambiental.

Finalmente, relativo a desastres y emergencias, el Estado Mayor Militar de la UE podrá contribuir a la coordinación logística ante desastres que precisen de la asistencia mutua y que dispondrá de herramientas, como la *European Peace Facility*, que estarán a disposición de los Estados miembros.

Como resumen de los objetivos del apartado «asegurar» se destacan los siguientes:

- En 2022, adoptar reglas y estándares adicionales para asegurar la ciberseguridad y la seguridad de la información. También se desarrollará la denominada *EU Hybrid Toolbox*, que debe proporcionar un marco para coordinar la respuesta ante campañas híbridas que afecten a la Unión.
- En 2022, se reforzará la denominada *Cyber Diplomacy Toolbox*, explorando nuevas medidas de respuesta y también se desarrollará la denominada *Foreign Information Manipulation and Interference Toolbox*.
- En 2022, se desarrollará la política de defensa ciber, junto a una nueva ley de resiliencia ciber.
- A finales de 2022, se revisará el Análisis de Amenazas de la UE (*EU Threat Analysis*), proceso que se realizará al menos cada 3 años.
- Para finales de 2022, se impulsará una reflexión estratégica para asegurar un acceso europeo al espacio aéreo libre y seguro.
- En 2023, se adoptará una estrategia espacial de la UE para la seguridad y la defensa.
- En 2023, se reforzarán las acciones que apoyan el desarme, la no proliferación y el control de armas.
- En 2023, se reforzarán las estructuras de respuesta de crisis del EEAS, incluida la denominada *Situation Room*.
- Para finales de 2023, se revisarán los programas y herramientas que permiten aumentar las capacidades de los socios.
- Para finales de 2023, los Estados miembros desarrollarán estrategias nacionales para preparar sus fuerzas armadas para el cambio climático.
- Para 2024, todas las misiones y operaciones de PCSD estarán equipadas con esta última capacidad.
- Para 2025, se reforzará la Capacidad Única de Análisis de Inteligencia (*Single Intelligence Analysis Capacity*) y el Centro de Satélites de la UE para aumentar nuestra capacidad autónoma de inteligencia geoespacial.

- En 2025, se desarrollarán y reforzarán los mecanismos de alerta de seguridad marítima.
- Para 2025, todas las operaciones y misiones de la UE dispondrán de un asesor sobre la huella en el medioambiente.

Tal y como afirmábamos con respecto a las iniciativas y acciones que se proponen en el apartado «actuar», se vuelve a percibir un cierto aire a *dejà vu*, con iniciativas que se acordaron con anterioridad, junto a una cierta cantidad de buenos propósitos sin un plan de acción claro, todo ello envuelto en la retórica optimista a la que nos tiene acostumbrados la burocracia europea. La OTAN representa, aquí también, una referencia constante e insoslayable, con lo que supone de renuncia a una auténtica y total autonomía estratégica europea.

Invertir

En línea con la declaración de Versalles¹ (marzo de 2022), se pretende invertir más y mejor en capacidades de defensa y tecnologías punta, tanto a nivel UE, como nacional. El objetivo es alcanzar un nivel adecuado de soberanía tecnológica en áreas críticas y mitigar dependencias en otras, reduciendo la vulnerabilidad en las cadenas de abastecimiento y valor. Un punto importante es el compromiso que los Estados miembros aceptan para incrementar de manera sustancial sus presupuestos de defensa, cuestión que aparece claramente expresada por primera vez en un documento del Consejo.

El objetivo final es disponer de unas fuerzas de espectro total de empleo, ágiles, móviles, interoperables, tecnológicamente avanzadas, eficientes energéticamente y resilientes. Una parte relevante de dicho objetivo consiste en adaptar el planeamiento y desarrollo de capacidades, para dotarse de ellas y cubrir las carencias que ahora mismo lastran la acción europea a nivel estratégico. Para ello se revisarán los escenarios de planeamiento de capacidades, que deberán incluir obligatoriamente los siguientes:

- Despliegue militar rápido en ambiente no permisivo.
- Responder a amenazas híbridas.
- Asegurar el acceso a los dominios estratégicos (alta mar, aire, espacio y ciberespacio).
- Proporcionar asistencia militar a las autoridades civiles.

¹ Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

De nuevo se hace mención de que los resultados del proceso deben de ser coherentes con el que se lleva a cabo en la OTAN. Resulta curioso que en la OTAN no se insista con la misma contundencia en la obligatoriedad de que su proceso de planeamiento de capacidades deba guardar coherencia con el correspondiente de la UE, lo que produce una relación asimétrica entre ambas organizaciones que afirman respetar los principios «inclusión, reciprocidad y autonomía en la toma de decisiones» en la relación transatlántica. En cualquier caso, a la vista de los escenarios, estos marcan claramente el nivel de ambición en cuanto a lo que poder duro se refiere.

Por su parte, las capacidades civiles también se tienen en consideración y en lo que a ellas se refiere, se desea crear el almacén estratégico (*Strategic Warehouse*) y la plataforma de apoyo a las misiones (*Mission Support Platform*), que deberán contribuir a proporcionar equipo, capacidades y servicios para las misiones civiles, de forma que puedan operar incluso en ambientes menos permisivos.

En cuanto a las capacidades en general, se incide en la voluntad de invertir en aquellas que sean facilitadores estratégicos y que permitan conducir el espectro total de misiones y operaciones. Entre las carencias en capacidades estratégicas se mencionan las sempiternas: transporte aéreo estratégico, conectividad y comunicaciones basadas en el espacio, anfibias, sanitarias, ciberdefensa, ISTAR (inteligencia, vigilancia y reconocimiento, y drones. Así, las recomendaciones contempladas en el informe de la Revisión Anual Coordinada en Defensa (CARD, por sus siglas en inglés) de 2020, se estiman de la mayor importancia para reducir la fragmentación y favorecer el desarrollo de capacidades propiamente europeas, para lo que la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), así como todos los instrumentos de financiación europeos disponibles deben jugar un destacado papel. Para ello, el alto representante presidirá reuniones anuales a nivel de ministerios de defensa sobre las iniciativas de defensa europeas.

Conscientes de la importancia de las nuevas tecnologías, especialmente aquellas que se consideran potencialmente disruptivas (inteligencia artificial, ordenadores cuánticos, nanotecnología, nuevos materiales, etc.), se pretende crear el denominado Centro de Innovación de Defensa (DIH, Defence Innovation Hub) dentro de la Agencia de Defensa Europea, que deberá asegurar las sinergias adecuadas con el Consejo de Innovación Europeo y el Fondo de Defensa Europeo en dichas áreas. De esta manera se pretende evitar la fragmentación y la ineficiencia que se ha venido produciendo hasta ahora, pero,

sobre todo, reducir la dependencia estratégica europea en tecnologías críticas y cadenas de valor. El Observatorio de Tecnologías Críticas, así como el Plan de Acción de la EDA para Tecnologías Disruptivas y Emergentes, se espera que contribuyan a todo este esfuerzo.

En el campo de la ciberseguridad se desea poner en estado operativo con la mayor rapidez posible el Centro de Competencia de Ciberseguridad Europeo, para que desarrolle el ecosistema tecnológico e industrial en el dominio ciber robusto. Así mismo, se desea trabajar con socios, tales como la ONU, para promover estándares éticos y legales.

Pero a la vista de todo cuanto propone la brújula, aparte de la nueva misión del alto representante de presidir las reuniones anuales ministeriales sobre las iniciativas de defensa europeas y del establecimiento del DIH, poco más se deja traslucir en este apartado. De nuevo vemos que, en su mayor parte, parece aglutinar iniciativas que ya estaban en marcha y proyectos que ya habían sido aprobados, resultando una larga lista de resultados esperados y/o deseados, cuya efectividad y término queda todavía por constatar, además de depender en gran medida de la voluntad de participación de los Estados miembros, quienes, difícilmente variarán la política que hasta ahora han mantenido, si no se modifican de manera sustancial, las condiciones que la favorezcan e incentiven, que no parece ser el caso.

Como resumen de los objetivos del apartado «invertir» se destacan los siguientes:

- Desde 2022 se organizarán reuniones de ministros de defensa sobre iniciativas de defensa europeas, dirigidas por el alto representante.
- Para mediados de 2022, aumentar y mejorar el gasto de defensa.
- En 2022, establecer el Centro de Innovación de Defensa, dentro de la EDA.
- En 2022, identificar dependencias estratégicas en el sector de defensa, a través del Observatorio de Tecnologías Críticas.
- Para 2022, impulsar la investigación, desarrollo tecnológico y la innovación para reducir la dependencia estratégica en tecnología y cadenas de valor (llama poderosamente la atención este clarísimo brindis al sol, sin expresar medios, incentivos, etc.).
- Para principios de 2023, la Comisión trabajará para desarrollar una propuesta que facilite la adquisición conjunta de capacidades de defensa.
- Para 2023, revisar el proceso de Objetivo de Capacidades.

- Para 2023, se tomarán medidas para facilitar la financiación privada de la industria de defensa.
- Para 2024, se pondrá en marcha en proceso de desarrollo de capacidades civiles.
- Para 2025, reducir sustancialmente las carencias en facilitadores estratégicos.
- Trabajar sobre una posible modificación de la Regulación del Fondo de Defensa Europeo (que sin fecha y expresada en potencial, no parece muy convincente).

Asociar

El último de los cuatro grandes ejes que contempla la BE está dedicado al instrumento de asociación o partenariado, es decir, a la búsqueda de forjar asociaciones con aquellos Estados o grupos de Estados que puedan contribuir a los objetivos globales o regionales de la Unión: multilateralismo y orden internacional basado en la legislación internacional, con la ONU como centro del mismo. En este sentido, la UE no solo desea forjar cooperaciones beneficiosas para sí misma, sino también fortalecer a aquellos socios que se vean amenazados. Para ello se pretende un diseño flexible que se adapte con facilidad a las múltiples situaciones que requieran las diferentes características de los socios, sus ambientes geopolíticos, así como sus capacidades y necesidades, a nivel multilateral y bilateral.

La primera organización, que además ocupa un lugar destacado, es la OTAN, con la que ya se han obtenido tres declaraciones conjuntas (2016, 2018 y 2022) de las que se han derivado, hasta ahora, 74 líneas de acción. Se desea impulsar el diálogo político, el intercambio de información, la gestión de operaciones de crisis, el desarrollo de las capacidades militares y la movilidad militar. En especial, reciben atención la seguridad marítima, las amenazas híbridas y la seguridad cibernética. Para ello, se desea sostener reuniones políticas de alto nivel más frecuentes, así como a nivel medio, realizar ejercicios paralelos y coordinados, e intercambiar información crítica que permita un conocimiento común de la situación de seguridad.

El segundo gran referente, en cuanto a organización internacional es la ONU, con la que se desea fortalecer la asociación estratégica para impulsar un multilateralismo basado en las leyes internacionales y los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Pero, al contrario que con la OTAN, aquí no se marca la necesidad de mantener reuniones anuales al más alto nivel, ni incrementar los contactos e intercambios a nivel medio. Así pues, se muestra una voluntad de cooperación que no recibe un claro marco de

cooperación. Sin embargo, sí se menciona la voluntad de implementar un nuevo marco de prioridades conjuntas para operaciones de paz y gestión de crisis para el periodo 2022-2024, junto a un enfoque más dinámico en alerta temprana, prevención de conflictos y mediación. De nuevo, sin explicitar como se va a poner en funcionamiento. La tercera referencia es la OSCE (Organización para Seguridad y Cooperación en Europa) con la que se desea ampliar la cooperación en los campos de prevención de conflictos y gestión de crisis, en concreto con el Centro de Prevención de Conflictos de la citada organización. Para ello, se identifican actividades tales como la preparación y el intercambio de mejores prácticas y lecciones aprendidas, pero sin mencionar como se va a intentar realizar dicha mejora en las mencionadas actividades.

En el continente africano, la Unión Africana se menciona como objeto de deseo para robustecer la cooperación estratégica, a través del diálogo político y la participación operacional, desde Somalia hasta la región del Sahel. Pero también se desea desarrollar una asociación de seguridad robusta y equilibrada con organizaciones como la Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales (ECOWAS por sus siglas en inglés), el G-5 Sahel, la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC por sus siglas en inglés) y la Autoridad Intergubernamental en Desarrollo (IGAD por sus siglas en inglés). El objetivo general es contribuir a la paz y la seguridad del continente africano, desarrollando contactos a nivel militar y político, que permitan apoyar y contribuir a las iniciativas africanas que coadyuven al citado objetivo.

También se menciona el área del Indopacífico en el que la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) es el principal referente. En dicha área se desea impulsar la alerta y el intercambio de información en extremismo violento, amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares, ciberseguridad, seguridad marítima, crimen internacional, ayuda a desastres y gestión de crisis. Un amplio programa que se pretende atender mediante la admisión de la Unión como miembro de pleno derecho en la reunión de ministros de defensa de dicha organización y la participación en el Foro Regional ASEAN.

Por otro lado, se mencionan, de manera bastante sucinta la Liga de Estados Árabes y el Consejo de Cooperación del Golfo, con las que se desea una mayor cooperación, esta vez sin mencionar objetivos, conformándose con expresar el vago deseo sin más.

En lo relativo a los partenariados bilaterales, se desea reforzar la red de asociaciones, cada una de ellas específicamente diseñadas caso por caso, en las que se incluirán de

manera más sistemática asuntos de seguridad y defensa en los diálogos políticos. Para ello, se institucionalizará un Foro de Partenariado de Seguridad y Defensa, que reunirá a todos los socios de la Unión cada dos años. Además, también se pretende reforzar la red de asesores militares y de expertos en contraterrorismo en las diferentes delegaciones de la UE.

El socio más destacado y mencionado en primer lugar es EE. UU., considerado de importancia estratégica y con el que se debe profundizar la cooperación en seguridad y defensa. Para ello, se desea apoyarse en la declaración de la cumbre UE-EE. UU. de junio de 2021, para desarrollar áreas como iniciativas respectivas de seguridad y defensa, desarme y no proliferación, el impacto de tecnologías disruptivas, cambio climático y defensa, ciberdefensa, movilidad militar, amenazas híbridas, gestión de crisis y relaciones con competidores estratégicos, en clara alusión a China y Rusia. El llamado vínculo transatlántico sigue siendo la guía de la relación.

También se mencionan otros países occidentales, tales como Noruega, Canadá y Reino Unido, con este último, se desea crear una cooperación más amplia y ambiciosa en seguridad y defensa. Respecto a Turquía, se desea cooperar en áreas de interés común, comprometidos a desarrollar una asociación beneficiosa para ambas partes, pero advierte de que debe iniciar una desescalada en el Mediterráneo oriental, donde sus relaciones con Grecia, Francia y especialmente Chipre, son tensas.

En los Balcanes occidentales se pretende ayudar a construir capacidades civiles y militares, así como la resiliencia en la región, para lo que se prevé cooperar con la ONU, la OSCE y la OTAN. Especial atención reciben Ucrania, Georgia y Moldavia, con quienes se desea impulsar la cooperación en seguridad y defensa, así como en los campos de las amenazas híbridas y la ciberseguridad, exigiendo la integridad territorial de dichas naciones. Esto último fragua una confrontación *sine die* con Rusia.

En relación con el vecindario sur, se reconoce la mutua interdependencia y la necesidad de establecer cooperaciones más estrechas en seguridad y defensa, para contrarrestar amenazas tales como terrorismo, extremismo violento, radicalización, amenazas cibernéticas e híbridas, crimen organizado, migración irregular, propias de la región e interconectadas en muchos casos y que afectan a ambas orillas. Para ello, siguiendo el guión contemplado en el «enfoque integral», se compromete a aplicar la totalidad de herramientas de la Unión en seguridad y defensa: misiones y operaciones civiles y militares, programas de paz y estabilidad, y medidas de apoyo y financiación. Establecer

un mejor enlace entre la asistencia militar y las reformas estructurales, incluyendo la reforma del sector de la seguridad (*Security Sector Reform*), se considera de especial relevancia, así como una cooperación más estrecha con aquellos socios africanos que sean más capaces.

En el área del Indopacífico, Japón, Corea del Sur, India, Indonesia, Pakistán y Vietnam se identifican como los socios clave para establecer una arquitectura de seguridad regional basada en las leyes internacionales. Las herramientas que se pretende emplear básicamente son: asegurar las líneas de comunicación, la ayuda a la construcción de capacidades de los socios y la presencia naval de los Estados de la Unión, que incluirá ejercicios navales conjuntos y visitas a puertos.

En la amplia área iberoamericana, Colombia y Chile son los socios destacados, con los que se desea profundizar en el diálogo sobre seguridad y defensa, prestándoles más ayuda en los campos de las amenazas híbridas, ciberataques, crimen organizado, seguridad naval y cambio climático. Un objetivo claro es promover la participación de países iberoamericanos en los esfuerzos de la Unión en seguridad y defensa.

Para apoyar financieramente todos estos esfuerzos, la Unión desea echar mano de las herramientas ya existentes, tales como la denominada European Peace Facility o el Instrumento de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Vecindario.

Pero, sinceramente, tras analizar la larga lista de iniciativas, de nuevo nos encontramos con que prácticamente todas ellas ya estaban en marcha y que forman un amplio conjunto de deseos e intenciones, más que realidades estructuradas en un programa concreto.

De hecho, el resumen de los objetivos que se desean alcanzar, lo refleja claramente, al ser bastante escueto:

- A partir de 2022, expandir y profundizar la relación con la OTAN, partiendo de la de la nueva declaración conjunta.
- Desde 2022, establecer una nueva lista conjunta de prioridades para la cooperación UE-ONU.
- En 2022, realizar la primera reunión bienal del Foro del Partenariado en Seguridad y Defensa en Bruselas.
- Para 2022, profundizar el diálogo político y fortalecer la cooperación con la OSCE, la Unión Africana y ASEAN. En concreto: desarrollar una agenda con la OSCE sobre prevención de conflictos y gestión de crisis con acciones concretas a nivel

regional y temático; una cooperación más estrecha con la Unión Africana en el planeamiento y conducción de acciones a nivel operacional.

Conclusiones

La BE contempla una reducida selección de iniciativa novedosas (como la CDRUE, el paquete sobre la PCSD civil, el Centro de Innovación de Defensa, o la creación del Foro de Partenariado en Seguridad y Defensa presidido por el AR), pero en su mayor parte, parece aglutinar iniciativas que ya estaban en marcha, proyectos que ya se habían aprobado o que habían sido ya enunciados y estaban en proceso de preparación. El producto parece ser una larga lista de resultados esperados y/o deseados, cuya efectividad y término queda todavía por constatar, además de depender en cierta medida de la voluntad de implicación de los Estados miembros, quienes, difícilmente variarán la política que hasta ahora han mantenido, si no se modifican de manera sustancial, las condiciones que la favorezcan e incentiven, lo que no parece ser el caso.

En concreto, la CDRUE, heredera de los Grupos de Combate y a la que sustituye con un nuevo y ampliado nivel de ambición, no parece la receta más adecuada para incentivar la voluntad política de su empleo por los Estados, razón última y fundamental de su no utilización.

El resto forma una amplia panoplia de deseos e intenciones, difíciles de medir, pero fáciles de interpretar en positivo, a la hora de valorar la eficacia de lo conseguido en los próximos años por parte del aparato burocrático europeo. Esto queda especialmente patente en lo referente a la seguridad, la inversión y el partenariado.

Por otro lado, dando carta de naturaleza a la complementariedad con la OTAN, mientras se preconiza una Unión más fuerte y capaz en materia de seguridad y defensa, podría significar que, por más que la UE intente impulsar su autonomía estratégica, incluso con ambiciones globales, se autolimitase a un papel secundario con respecto a la organización atlántica, subordinando así los intereses europeos a los estadounidenses. En cualquier caso, a pesar del escaso tiempo desde su promulgación, el documento ya ha recibido sus primeras críticas², acusándole de que los cambios que propone son incrementales, en vez de transformativos, lo que sugiere que todavía no existe un sólido consenso político europeo para avanzar en la Europa de la defensa.

² Defence Innovation and European Union Strategic Compass; International Institute for Strategic Studies (Mayo 2022). Disponible en <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2022/defence-innovation-and-the-european-unions-strategic-compass>, consultado el 2 de junio de 2022.

Así pues, si bien la BE supone un importante paso adelante en algunas áreas (especialmente en la intervención rápida militar y civil, así como en el planeamiento de ambos aspectos de las misiones y operaciones de la Unión), en otras, como ya hemos dicho, tiene un cierto e intenso perfume a *dejà vu*, que, en cualquier caso, habrá que comprobar si se llevan a cabo, en qué grado y, en dicho caso, la eficacia de las mismas.

*José Luis Pontijas Calderón**

Coronel de Artillería DEM

Doctor en Economía Aplicada (UAH)

Analista de Seguridad Euroatlántica (IEEE)

43/2022

15 de junio de 2022

Rocío de los Reyes Ramírez

El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor

El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor

Resumen:

El continente americano ha enfrentado en los dos últimos años una crisis migratoria sin precedentes por el volumen, por las características de los que se desplazan y por la cantidad de países que recorren. En 2021 se alcanzaron unas cifras jamás conocidas, estimándose que 84 millones de personas salieron de sus países con la esperanza de mejorar sus expectativas de vida.

El cambio de tendencias migratorias se relaciona principalmente con aspectos sociales, económicos, políticos y medioambientales que impactan en los países emisores y receptores, todo ello combinado con la incidencia de la pandemia de la COVID-19, convirtiéndose en un escenario similar al que tienen africanos o sirios en Europa o en los últimos meses los ucranianos.

Palabras clave:

Migración, refugiados, inmigrantes, violencia, fronteras, conflictos, continente americano, Latinoamérica, Biden.

***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 American continent on the move: the yearning for a better life

Abstract:

In the last two years, the American continent has faced an unprecedented migration crisis, both in terms of volume, the characteristics of those on the move and the number of countries they travel through. In 2021, record numbers were reached, with an estimated 84 million people leaving their countries in the hope of improving their life expectancy. The change in migratory trends is mainly related to social, economic, political and environmental aspects that have an impact on sending and receiving countries, all combined with the incidence of the Covid-19 pandemic, making it a similar scenario to that faced by Africans or Syrians in Europe or in recent months by Ukrainians.

Keywords:

Migration, refugees, immigrants, violence, borders, conflicts, American continent, Latin America, Biden

Introducción

Los desplazamientos territoriales de los seres humanos han sido una constante en la historia de las sociedades y de gran trascendencia si queremos conocer el mundo actual globalizado y en continua transformación, convirtiéndose en uno de los fenómenos geopolíticos de nuestro tiempo. En el caso de América Latina estas migraciones han ido indisolublemente unidas a su progreso y evolución.

Sin remontarnos a los primeros momentos de la conquista, donde la migración fue una constante asociada a la colonización de los nuevos territorios y se mantuvo de forma regular, desde finales del siglo XIX y durante el primer tercio del siglo XX el continente sudamericano se convirtió en una destacada región en la que europeos, chinos y japoneses arribaban a esta parte del mundo huyendo de la depresión económica, las guerras europeas o la persecución religiosa, en definitiva llegaron millones de personas buscando un futuro mejor.

Pero esta tendencia migratoria se revierte a partir de los años 60 del pasado siglo y serán estos países, otrora receptores, los que se convierten en lugar de origen de los emigrantes, aumentando esta tendencia sobre todo a partir del nuevo milenio.

Aunque durante años los latinoamericanos han emigrado hacia el norte o hacia Europa, en los últimos años un gran número de personas ha salido de algunos de estos países, como son los casos de Haití, Nicaragua o Venezuela, a otros de la misma región. Los patrones migratorios han cambiado considerablemente. Este es el caso de los que al no disponer de recursos en sus países de origen se ven forzados a realizar desplazamientos cortos pasando a las naciones limítrofes. De este modo con tan solo cruzar una frontera pueden modificar radicalmente sus condiciones de vida.

Pero en la actualidad ya no son solamente personas reubicadas en el país colindante, hoy en día nos encontramos con miles de ellas cruzando el continente de sur a norte por caminos desconocidos y estableciéndose en naciones que ni saben ni tienen herramientas para dar respuesta a este aluvión de migrantes y refugiados.

¿Qué está pasando?

El escenario de América Latina y el Caribe con respecto a la migración ha variado absolutamente en la última década. No solo personas atravesando desiertos, selvas, lugares peligrosos a riesgo de morir en el intento, familias enteras trasladándose a otros países con la esperanza de encontrar una vida mejor.

Aunque la región siempre ha experimentado movimientos a través de sus fronteras, las circunstancias actuales alcanzan una magnitud extraordinaria, por el número de migrantes, la multiplicidad de sus orígenes y la cantidad de países que recorren hasta llegar a su destino final.

Este cambio se refleja en unas cifras realmente impresionantes en cuanto al crecimiento si se compara con el resto de las migraciones que se han dado en los últimos años en el medio Oriente hacia Europa.

Un estudio realizado el pasado septiembre por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹, muestra que entre 2015 y 2019, la cantidad de migrantes internacionales que residen en los países de América Latina y el Caribe creció desde un valor estimado de 8,4 millones a 12,8 millones, lo cual representa un incremento que supera el 50 %.

A mediados de 2020, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los migrantes internacionales representaban el 2,6 % de la población total de América del Sur, un aumento significativo de menos del 1 % registrado en 2015².

Esta migración ha dejado de ser invisible convirtiéndose en un escenario similar al que tienen africanos o sirios en Europa o en los últimos meses los ucranianos. Pero la gran diferencia radica en que mientras aquellos salen de países de ingresos bajos para entrar en otros de rentas altas, en el continente americano el desplazamiento consiste, en la mayoría de los casos, en pasar de un país pobre a otro más o menos idéntico, porque son pocos los que logran alcanzar las fronteras de Estados Unidos o Canadá. En los dos últimos años ni siquiera la COVID-19 ha detenido ni los conflictos, ni la inseguridad, ni la mayoría de los motivos que obligan a estas personas a abandonar su lugar de origen, ni siquiera la pandemia afectó al fenómeno migratorio en la región, aunque la vida diaria se viera interrumpida en todos los ámbitos.

Casi el 80 % de ellos tuvieron su origen en alguna otra parte de América del Sur y muchos se encuentran en la actualidad en movimiento debido a las restricciones cada vez más rígidas sobre la inmigración en varios países, y porque la pandemia ha empeorado las ya difíciles condiciones de vida y han escaseado los trabajos.

¹ Banco Interamericano de Desarrollo y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: estadísticas de permisos para los migrantes*. Septiembre, 2021. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/flujos-migratorios-en-america-latina-y-el-caribe-estadisticas-de-permisos-para-los-migrantes> [consulta 20 noviembre 2021].

² OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020* [en línea]. Ginebra: Organización Internacional para las migraciones, 2020 [consulta 10 noviembre 2021]. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf

El continente sudamericano ha vivido en 2021 una crisis migratoria incomparable, tanto por el volumen de personas como por la diversidad de nacionalidades y el número de fronteras que tienen que superar para llegar a su destino final.

Estas tendencias migratorias están relacionadas principalmente con cambios sociales, económicos, políticos y medioambientales que impactan en las regiones receptoras y expulsoras de personas migrantes. Todo ello combinado con el impacto de la pandemia de la COVID-19, mucho más alarmante en Latinoamérica que en otros lugares de la geografía mundial.

La región está cambiando su perfil migratorio, sobre todo por el aumento inusitado en 2021 de personas desplazadas que ha producido una crisis sin precedentes.

A esto se suman flujos migratorios con vocación de permanencia, que imponen a los países de tránsito y destino nuevos retos y exigencias en su capacidad de adaptación para ofrecer una respuesta, no solo en la atención y la asistencia humanitaria, sino hacia los procesos de integración.

Para algunos el mundo no ha comprendido ni las dimensiones, ni las causas, ni el impacto de las migraciones intrarregionales en América Latina, convirtiéndose en un gran desafío para los gobiernos de la región.

El porqué de abandonar las raíces hacia un futuro incierto

Aunque las causas de las migraciones pueden variar según los países de origen y ninguna por sí sola impulsa a la migración, cada vez confluyen más **factores económicos**, teniendo en cuenta que nos encontramos en la región del mundo donde se producen las mayores desigualdades en cuanto al reparto de la riqueza.

La recesión económica y la destrucción de empleo, que ya venía desde 2014, ha empujado a miles de personas a abandonar sus lugares de origen buscando oportunidades económicas en otros países. Sobre todo en 2020, cuando se produjo el mayor desplome económico de los últimos 120 años, con una reducción del PIB del 7,7 %, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)³ y un incremento de la pobreza de un 7 %. Esto significa que 4 de cada 10 latinoamericanos quedaron en situación de vulnerabilidad.

³ CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/465011/S2000990_es.pdf [consulta 10 de marzo 2022].

A ello hay que sumarle en este año la inflación derivada de la invasión rusa de Ucrania, que ha provocado la reducción del crecimiento del continente sudamericano en 1,8 %⁴.

En gran parte de América Latina la mayoría de los empleos se encuadran dentro del sector informal, con salarios bajos, empleos precarios y una ausencia casi absoluta de protección social, este vasto abanico laboral comprende más de dos tercios de la mano de obra y del sector empresarial, sin haber disminuido en los últimos 40 años, por lo que se ha convertido en un problema crónico y sistemático⁵.

De igual modo, se observa que la mayoría de las personas que viven en condiciones de pobreza y de pobreza extrema se encuentran en el medio rural, provocando un aumento espectacular de los desplazamientos del campo a la ciudad, pasando también a trabajar en el sector informal.

Todas estas cuestiones vienen a indicarnos las debilidades estructurales de estas economías que no son capaces de dar respuesta a esta crisis múltiple.

Ante un sentido de desprotección y desesperanza por el futuro inmediato, las personas prefieren arriesgarlo todo e ir a buscar un destino mejor en otro país porque considera que en el suyo propio no hay oportunidades económicas.

La **violencia** es otro de los factores principales de la emigración. La mayoría de los nuevos desplazamientos internos en América Latina y el Caribe se debieron a conflictos y situaciones de violencia: amenazas de la guerrilla o los paramilitares en Colombia, la delincuencia común en Venezuela, de las pandillas en Centroamérica o del narcotráfico en México. Aproximadamente uno de cada cinco residentes en estos países informa ser víctima de un delito cada año. Y casi uno de cada diez hondureños y salvadoreños relatan cómo experimentan extorsión anualmente, pagando a bandas y grupos criminales locales solo para poder vivir en sus casas o administrar pequeños negocios. El Salvador y Colombia registraron las mayores cifras de nuevos desplazamientos internos de América Latina y el Caribe en 2018, principalmente a raíz de la violencia y los conflictos en ambos casos.

⁴ CEPAL. *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* 6 de junio, 2022 [en línea] Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220603_ppt_pb_ucrania_version_3.pdf [consulta: 7 de junio 2022].

⁵ GRUPO DE TRABAJO DE CENTRO Y NORTEAMÉRICA SOBRE MIGRACIÓN. *Impulsores económicos y ambientales de la migración centroamericana. Informe provisional y recomendaciones. World Refugee & Migration Council (WRMC)*. Febrero, 2022 [en línea]. Disponible en: https://wrmcouncil.org/wp-content/uploads/2022/02/NA-CA-Grupo-de-Trabajo-Impulsores-Economicos-y-Ambientales_ES.pdf [consulta: 15 marzo 2022].

En El Salvador hubo 246.000 nuevos desplazamientos relacionados con esta causa (cifra que equivale a casi el 4 % de la población del país), mientras que Colombia registró 145.000 y México ocupó el tercer lugar en la región con 11.000 nuevos desplazamientos⁶.

Esta tendencia ha seguido en alza en los dos años siguientes con 381.000 movimientos, principalmente en Colombia por los retrasos en la implementación del acuerdo de paz de 2016 entre el gobierno y los grupos armados no estatales, y por el aumento de la violencia criminal que llevó a la cifra más alta jamás registrada en Haití. También se tienen datos por primera vez sobre el desplazamiento debido a la violencia en Brasil⁷.

Del mismo modo, **razones políticas**, provocadas por las crisis o movimientos políticos que suelen darse en algunos países, se plantean como motivos para la migración ya que las personas temen la persecución o venganza. Uno de los casos más esclarecedores de estas situaciones es Venezuela, que durante estos últimos años la lucha ideológica y de poder la han posicionado como uno de los países con mayor número de solicitudes de refugio fuera de sus fronteras.

Entre las causas de los desplazamientos voluntarios y forzados, el **cambio climático** desempeña un papel cada vez mayor. El informe reciente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)⁸, señala que actualmente entre el 42 % y 46 % de la población mundial vive en contextos de alta vulnerabilidad al cambio climático. Sus impactos, cada vez más profundos, no se reparten de manera equitativa, sino que se concentran en los sectores de la sociedad que han sido históricamente víctimas de la marginación social, económica, cultural, étnica y de género, siendo América Latina una de las zonas más expuestas y sensibles a esta vulnerabilidad.

El cambio climático también actúa cada vez más como un multiplicador de las causas fundamentales de los conflictos, dada la alta propensión de muchas partes de la región a los cambios en los patrones climáticos y la dependencia de la agricultura, siendo el Triángulo Norte un ejemplo de ello.

⁶ OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Opus cit.

⁷ IDMC. *Report on Internal Displacement*. (GRID) 2022. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2022/> [consulta: 20 abril 2022].

⁸ *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/> [consulta 10 de abril 2022].

Las amenazas climáticas interactúan con la pobreza, la violencia, la concentración de la tierra y la seguridad alimentaria de forma recíproca, creando un círculo vicioso que puede desembocar en la migración interna e internacional⁹.

De hecho, los datos de ACNUR muestran que, en la última década, las crisis relacionadas con el clima han provocado más del doble de desplazamientos que los conflictos y la violencia. Desde 2010, las condiciones meteorológicas extremas han obligado a desplazarse a una media de 21,5 millones de personas al año: «Tormentas, ciclones, huracanes, inundaciones, incendios y sequías obligan a huir de sus hogares a más personas que cualquier guerra»¹⁰. El 95 % de los nuevos desplazamientos por conflictos en 2020 se produjeron en países altamente vulnerables al cambio climático, como es el caso de Venezuela.

El Corredor Seco de América Central¹¹ es uno de los ejemplos más evidentes en el que, junto con otras causas, la migración podría atribuirse directamente a factores medioambientales ya que desde 1960 se ha constatado un incremento de la frecuencia y regularidad de fenómenos extremos, aumentando la pobreza de la zona y donde se prevé que las sequías meteorológicas se incrementen a lo largo de esta centuria¹².

Los devastadores huracanes Eta y Iota que azotaron Centroamérica en noviembre de 2020 contribuyeron enormemente al deterioro de poblaciones de Nicaragua, Guatemala y Honduras, que ya eran vulnerables, así como el terremoto y la tormenta tropical Grace en Haití.

Es por ello por lo que podríamos considerar los desastres como uno de los principales desencadenantes de los desplazamientos internos en la región en 2021, representando casi 1,7 millones, más de la mitad de los cuales fueron el resultado de tormentas e inundaciones. La región también se vio afectada significativamente por incendios forestales y peligros geofísicos.

⁹ OIM. *La movilidad humana derivada de desastres y el cambio climático en Centroamérica*. Ginebra: Organización Internacional para las migraciones, 2021. Disponible en: <https://publications.iom.int/es/node/2706#:~:text=La%20Movilidad%20Humana%20Derivada%20de%20Desastres%20y%20el%20acad%C3%A9micos%20y%20en%20la%20agenda%20de%20cooperaci%C3%B3n%20internacional> [consulta 15 enero 2022].

¹⁰ ACNUR. *Emergencia climática*. Disponible en: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/emergencia-climatica> [consulta: 28 febrero de 2022].

¹¹ Es un área de 1.600 kilómetros de largo y de 100 a 400 kilómetros de ancho que corre paralela a la costa del Pacífico desde Chiapas (México) hasta al occidente de Panamá, dejando tierras áridas también en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y parte de Costa Rica.

¹² DEPSKY, N. y PONS, D. «Meteorological droughts are projected to worsen in Central America's dry corridor throughout the 21st century», *Environmental Research Letters*, Vol. 16, Num. 1. December, 2020. Disponible en: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/abc5e2> [consulta: 6 de abril de 2022].

La disponibilidad y accesibilidad de los datos varían significativamente entre los países ya que los desastres de menor escala tienden a no ser registrados, pero no por ello deben ignorarse dado sus impactos en las comunidades locales, particularmente en América Latina y el Caribe.

El Banco Mundial estima que para el año 2050 en México y Centroamérica se alcanzarían los 3,9 millones de migrantes climáticos internos, lo que supondría el 1,19 % de la población de la región¹³.

La **pandemia de coronavirus** ha complicado aún más el panorama de conflictos en América Latina, exacerbando la desigualdad y la pobreza, erosionando la ya limitada efectividad del gobierno y el Estado de derecho, e impulsando el poder, el alcance y la legitimidad de los grupos criminales con las poblaciones locales.

Desde el punto de vista migratorio, la **COVID-19** llegó en un momento ya caracterizado por la migración involuntaria y los crecientes movimientos intrarregionales. Esta situación ha estado marcada por el aumento de la emigración desde Venezuela, una nueva ruta migratoria de Haití a América del Sur, y diversas vulnerabilidades asociadas a la ruta que atraviesa Centroamérica, México y Estados Unidos¹⁴.

El impacto socioeconómico que ha causado en los refugiados y migrantes, dejándolos sin trabajos ni recursos para sobrevivir, ha resultado demoledor, intensificando de esta manera las desigualdades sociales en una población ya de por sí débil y desprotegida.

Los efectos más inmediatos y visibles que ha tenido la pandemia sobre la migración se han dado por igual en los países de tránsito como en los de destino, cuestiones como el cierre de muchos negocios, los despidos y por ende la pérdida de poder adquisitivo.

Ahora bien, los prolongados confinamientos impuestos en todo el mundo perjudicaron a todos los trabajadores, pero los de los países en desarrollo se vieron, nuevamente, extraordinariamente afectados. Los países más ricos amortiguaron el golpe incrementando las ayudas económicas para los trabajadores formales e informales, mientras que en los países de bajos ingresos estos apoyos disminuyeron entre 2020 y 2021¹⁵.

¹³ OIM. *La movilidad humana derivada de desastres y el cambio climático en Centroamérica*. Opus cit.

¹⁴ CEPAL. *Los efectos de la COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*. Noviembre, 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46353/4/S2000618_es.pdf

¹⁵ NACIONES UNIDAS. NOTICIAS ONU. *La falta de equidad en la distribución de las vacunas contra el COVID-19 incrementa las desigualdades* [en línea]. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506362> [consulta: 30 de marzo de 2022].

Aunque estos movimientos de personas no son un fenómeno nuevo en esta región la combinación de todas estas causas ha creado en la actualidad un fenómeno sin precedentes en el que ya no se trata de buscar una vida mejor, sino que es una cuestión de supervivencia.

Flujos migratorios y riesgos que conllevan

Como venimos examinando, América Latina y el Caribe están experimentando cambios sustanciales en sus patrones migratorios. El escenario se ha vuelto más complicado en los últimos cinco años con crecientes movimientos interregionales, pasando de ser una región destacada como origen de emigrantes a una donde sobresalen los flujos internos dentro de la región.

Uno de los principales movimientos ha sido la salida de migrantes y refugiados venezolanos, la gran mayoría de ellos emigrando a otros países del continente, principalmente a Colombia, Perú, Ecuador y Chile.

La crisis de Venezuela ha sido el factor determinante de las migraciones interregionales durante los últimos cinco años. Desde que Nicolás Maduro asumió el poder hace casi una década, la agitación política, el hambre, la violencia y la constante violación de los derechos humanos han llevado a este país al desastre.

En un primer momento la migración venezolana comenzó con profesionales altamente cualificados, que tenían los medios para viajar y establecerse en otros países sin muchos problemas. La mayoría de los que se marchaban del país lo hacía para estudiar, tenían altas cualificaciones profesionales y en muchos casos un plan de vida fuera de Venezuela. Se les llegó a llamar «balseros del aire» porque emigraban en avión y con algunas comodidades. Fue posteriormente cuando se incluyeron cada vez más a personas pobres de clase trabajadora y, es entonces, cuando a causa de los elevados costes que suponía desplazarse a Europa o Estados Unidos, los venezolanos optaron por destinos latinoamericanos, sobre todo a partir de 2014.

Se estima que casi 6 millones de personas se desplazaron hacia otros países de la región¹⁶ y se emitieron más de 1,75 millones de permisos a ciudadanos de Venezuela. Este fenómeno ha afectado drásticamente no solo las estadísticas de migraciones de los países de destino, sino también sus sistemas migratorios y los marcos políticos

¹⁶ BID y OCDE. *Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: Estadísticas de permisos para migrantes*. 2021 [en línea]. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/migracion/es/una-region-en-movimiento-nuevos-flujos-migratorios-en-america-latina-y-el-caribe/> [consulta: 20 diciembre de 2021].

correspondientes, ya que se crearon nuevos tipos de permisos de residencia y nuevos procedimientos para integrar a esta enorme cantidad de inmigrantes en las economías formales y en las sociedades en cuestión.

Hay expertos que opinan que el volumen de esta emigración es comparable a la crisis de refugiados sirios, y así lo ha manifestado el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi.

Permisos de residencia otorgados a venezolanos en los países de América Latina

Destino	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Argentina	5.803	12.865	31.173	70.545	65.094	185.480
Barbados	49	23	115	42	27	256
Bolivia	499	837	1.167	1.899	2.259	6.661
Brasil	877	869	6.894	32.494	90.194	131.328
Chile	9.730	26.625	85.259	173.825	192.996	488.435
Colombia	10.662	14.884	86.981	498.704	60.094	671.325
Costa Rica	990	949	1.200	1.094	1.060	5.293
Ecuador	8.682	12.336	23.229	43.028	55.108	142.383
El Salvador	48	63	110	158	101	480
México	6.531	7.854	12.258	17.533	16.074	60.250
Panamá	6.501	4.881	17.799	24.923	21.450	75.554
Paraguay	34	92	182	219	499	1.026
Perú	635	3.543	51.649	286.393	90.351	432.571
Surinam	6	6	17	55	29	113
Uruguay	43	79	166	49	38	375
Total	51.090	85.906	318.199	1.150.961	595.374	2.201.530

Fuente: Base de Datos DataMig del Banco Interamericano de Desarrollo.

En el cuadro anterior podemos observar los permisos de residencia otorgados a esta población, si bien cientos de miles de venezolanos continúan sin ningún tipo de documentación o permiso para permanecer regularmente en países cercanos, lo que los hace más vulnerables a todo tipo de abusos¹⁷.

¹⁷ *Ibidem.*

Otro flujo reseñable es el procedente de Haití, uno de los países más pobres del continente americano. El año pasado Haití sufrió el asesinato del presidente Jovenel Moïse, un terremoto devastador y el paso de la tormenta tropical Grace, lo que generó incertidumbre en un país donde persiste la pobreza y la violencia. De acuerdo con la ONU, hasta mediados de 2020 había 1.769.671 haitianos en otros países, una quinta parte de la población haitiana, ocupando el tercer lugar entre los países de origen de refugiados del continente americano¹⁸. Los principales destinos de los haitianos habían sido países a los que acceder sin visado; la vecina República Dominicana, donde se estima que viven cerca de medio millón, y también Brasil y Chile donde 230.000 están asentados hoy en día en el país andino. Sin embargo, las dificultades que encontraron en estos países por la falta de empleo, la crisis que generó en América Latina la pandemia, así como un empeoramiento de los índices de desigualdad en la región y los obstáculos que tuvieron que sortear para conseguir un estatus legal, han hecho que los haitianos vuelvan a poner su mirada en Estados Unidos, convirtiéndose Brasil y Chile en países de tránsito¹⁹. Un gran número se está moviendo desde el Triángulo Norte de América Central hacia México y hacia los Estados Unidos, y desde Nicaragua hacia Costa Rica.

Al mismo tiempo en la migración desde el Caribe, en los últimos años se ha producido un aumento de personas de República Dominicana y Cuba. Según el portal de datos de la OIM, algunas de ellas transitan de Colombia a Panamá a través de la selva del Darién en ruta hacia EE. UU. y Canadá²⁰.

Otro flujo principal es el de los países del norte de Centroamérica, principalmente Guatemala, Honduras y El Salvador hacia la frontera de Estados Unidos y México, según un informe del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas²¹, el deseo de los centroamericanos de emigrar a otro país, especialmente a Estados Unidos, se quintuplicó en 2021 en comparación con los dos años anteriores.

También ha habido un aumento de los traslados de ciudadanos de países sudamericanos, incluidos Ecuador, Brasil y Venezuela, hacia la frontera entre Estados Unidos y México, como consecuencia del impacto económico que ha dejado la

¹⁸ OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf [consulta: 12 de enero de 2022].

¹⁹ DE LOS REYES RAMÍREZ, Rocío. *Haití, el país que a nadie le importa*. Documento de Análisis IEEE 47/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA47_2021_ROCREY_Haiti.pdf

²⁰ <https://www.migrationdataportal.org/es>

²¹ PMA. <https://onu.org.gt/ONU-en-Guatemala/agencias/programa-mundial-de-alimentos/>

pandemia, y en los últimos meses se ha duplicado el número de refugiados y solicitantes de asilo nicaragüenses en Costa Rica, superando la cifra producida en 1980 con las guerras civiles centroamericanas²².

México se ha convertido en un país de destino, además de una nación de tránsito hacia Estados Unidos, con más de 116.000 solicitudes de asilo en 2021. A medida que la migración mexicana a Estados Unidos se desaceleró y más migrantes mexicanos regresaron a sus hogares, tanto voluntaria como involuntariamente la migración irregular desde Centroamérica aumentó rápidamente²³.



Fuente: *La Visión*.

A principios de diciembre, ACNUR pidió crear un mecanismo para coordinar los desplazamientos de personas en México y América Central.

Pero estos viajes entre países plantean grandes obstáculos para los inmigrantes, cuando no pueden cruzar la frontera en pasos legales utilizan rutas fronterizas ilegales conocidas como «trochas», a menudo arriesgando sus vidas.

²² ONU. Noticias ONU (/es/) ACNUR: *El número de refugiados nicaragüenses en Costa Rica se ha duplicado en los últimos meses* [en línea]. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506222> [consulta: 30 marzo de 2021].

²³ SELEE, Andrew y otros. «Sentando las bases para una cooperación regional. Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica». *Migration Policy Institute*. Abril de 2021. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-latam_foundation-regional-cooperation_esp_final.pdf

El corredor de México a EE. UU. es considerado como el punto migratorio más caliente del continente y también bastante peligroso, los estados del sur de México son importantes áreas de tránsito para los migrantes en situación irregular, en su mayoría procedentes de Centroamérica, como El Salvador, Guatemala y Honduras. Las partes más peligrosas son las que pasan por los estados de Veracruz y Tamaulipas, controladas por el cartel de los Zetas, donde los inmigrantes se enfrentan a todo tipo de maltratos, extorsiones, amenazas, secuestros y abusos físicos o sexuales.

Como hecho especialmente significativo, el pasado 9 de diciembre al menos 55 personas perdieron la vida en Chiapas, en un camión que se estrelló con 160 migrantes hacinados en dos contenedores. Se supo por los supervivientes, de Guatemala, Honduras, Ecuador, República Dominicana, que habían pagado hasta 3.500 dólares solo para llegar hasta Puebla, convirtiéndose en la tragedia más letal con migrantes de los últimos años en México.

Algunos utilizan el temido tren de la muerte al que llaman *La bestia*, un tren de mercancías que recorre miles de kilómetros desde el sur de México hasta la frontera estadounidense. Cada año miles de indocumentados se montan en este tren como polizones, la mayoría de las veces en marcha para eludir a la policía, viajando en el techo de los vagones, exponiéndose al peligro de un tren en movimiento y a las inclemencias del tiempo. En algunos casos el riesgo aumenta por la amenaza de organizaciones criminales dedicadas a robar y secuestrar a sus pasajeros para extorsionar a sus familias.

Estos migrantes son los más indefensos, los que no pueden pagar un medio de transporte o a un *coyote*. Según el PNUD, en los últimos cinco años más de la mitad de los migrantes centroamericanos, el 55 %, habrían contratado a un traficante o *coyote* con un coste medio de 7.500 dólares por persona, casi la cuarta parte viajó de manera irregular por su cuenta o en una caravana y solo una quinta parte lo hizo por vías regulares, estimándose que estas personas se gastaron unos 2.000 millones en desplazamientos irregulares²⁴.

Ante el creciente flujo migratorio procedente de Centroamérica el gobierno de López Obrador ha continuado con una política de contención, detención y militarización de la

²⁴ Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. *Informe: Para detener el aumento de la migración desde Centroamérica se deben abordar sus causas fundamentales y necesidades inmediatas*. Migration Policy Institute, Civic Data Lab Massachusetts y PNUD [en línea]. Disponible en: <https://es.wfp.org/noticias/informe-para-detener-el-aumento-de-la-migracion-desde-centroamerica-se-deben-abordar-sus> [consulta: 27 de noviembre de 2021].

frontera sur, tanto es así que 2021 fue el año con más detenciones de indocumentados desde que se tienen registros²⁵.

En octubre, México alcanzó un nuevo máximo histórico de solicitudes de asilo con más de 100.000, según las cifras de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (Comar)²⁶. En los primeros diez meses del año, el número de solicitudes se triplicó con respecto al mismo periodo de 2020 cuando se contabilizaron cerca de 41.000 trámites.

El Tapón de Darién, la frontera natural que separa Panamá de Colombia, entre la localidad de Necoclí y la aldea de Bajo Chiquito, es la entrada a Centroamérica, casi la recta final hacia el norte, y a su vez, el punto más mortífero del continente: está considerada como una de las rutas más peligrosas del mundo por el propio clima de la jungla y la presencia de grupos armados. Más de la mitad de las 4.700 personas que cruzaron a Panamá por el Darién en enero eran venezolanas, según las cifras del gobierno panameño recogidas en un informe de la oficina de coordinación humanitaria de la ONU²⁷. Ya en los primeros meses de 2021, 100.000 inmigrantes habían pasado por este camino irregularmente, la cifra triplicaba el récord anterior de 30.000 en 2016.



Fuente: euronews.

Mucho más al sur, el inmenso desierto de Atacama es el último escollo para los emigrantes que quieren afincarse en Chile. Ingresan por vías irregulares sin tener en

²⁵ Informe del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría. S. J. y el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana de Puebla. Enero, 2022. Disponible en: <https://repo.iberopuebla.mx/pdf/2022/informeIDHIE.pdf>

²⁶ COMAR. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/comar>

²⁷ *Latinoamérica & el Caribe, resumen de situación semanal* (31 de enero - 6 de febrero 2022) al 7 de febrero 2022. OCHA. <https://reliefweb.int/report/panama/latinoam-rica-el-caribe-resumen-de-situacion-semanal-31-de-enero-6-de-febrero-2022-al>

cuenta la complicada geografía, como la localidad de Colchane ubicada a pocos kilómetros de la frontera con Bolivia, con una altitud de 3.600 m y con temperaturas extremas casi todo el año.

Y en esto llegó Biden...

Aunque decenas de países han suscrito el **Pacto Global para las Migraciones**, en el que se abordan todos los aspectos de la migración internacional, incluyendo el humanitario, de desarrollo, el relacionado con los derechos humanos y se pretende mejorar la coordinación y cooperación internacional integral sobre los migrantes y la movilidad humana²⁸, desgraciadamente muy pocos se han comprometido con el objetivo ocho: salvar la vida de las personas.

Tras el gobierno de Donald Trump, con su política de mano dura contra la migración, el cambio de administración generó expectativas entre los migrantes al posicionarse en contra de algunas de las políticas migratorias más restrictivas de su antecesor, como la interrupción del muro en la frontera con México, la protección del estatus de los jóvenes indocumentados que llegaron sin papeles a Estados Unidos cuando eran niños y la suspensión de la orden que obligaba a los solicitantes de asilo a permanecer en México. Esto alentó la llegada de inmigrantes indocumentados a la frontera de Estados Unidos en un número sin precedentes, mayor que los tres años anteriores, con la esperanza de que el nuevo gobierno fuera más sensible a sus necesidades.

Pero Biden ha mantenido la restricción de entrada de extranjeros que activó Trump, el llamado título 42²⁹, al comienzo de la pandemia del SARS-CoV-2. Aunque el objetivo era detener la propagación del virus terminó destruyendo el derecho de asilo ya que la orden permite expulsar inmediatamente a los que entren irregularmente en el país, a México si son nacionales de ese país o a Centroamérica. Los demás son enviados en vuelos de deportación a su lugar de origen o a las naciones desde donde emprendieron el viaje.

A esta problemática se une que la administración Biden se vio forzada a restablecer el polémico programa de control de fronteras «Permanecer en México», después de perder una demanda interpuesta en un tribunal federal por estados republicanos, contando con el visto bueno de su homólogo, López Obrador.

²⁸ OIM. ONU Migración. *Pacto Mundial sobre migración*. Disponible en: <https://www.iom.int/es/pacto-mundial-sobre-migracion> [consulta: 10 de enero de 2022].

²⁹ *A Guide to Title 42 Expulsions at the Border*. American Immigration Council. <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/guide-title-42-expulsions-border>

Ello obliga a los que quieren pedir asilo en Estados Unidos a permanecer al otro lado de la frontera hasta que las autoridades migratorias aprueben su solicitud, esto ha provocado las críticas de los defensores de los derechos de inmigrantes y algunos legisladores han reprochado al presidente estadounidense mantener la política pandémica de la era Trump, calificándola de violar los derechos humanos.

La única excepción que ha hecho la Casa Blanca ha sido a favor de los refugiados de la guerra en Ucrania. México ha visto cómo unos 12.000 ucranianos han llegado al país después de que el Gobierno de Estados Unidos prometiera a finales de marzo recibir a más de 100.000 ucranianos.

La diáspora ucraniana no suele pasar más de una semana en México y sus solicitudes son procesadas de forma exprés para ingresar en territorio estadounidense. El trato preferente a los ucranianos ha elevado las tensiones con grupos de otras nacionalidades, que esperan en México desde hace meses.

Las últimas noticias apuntan a que Estados Unidos está a punto de cerrar un acuerdo con España para enviar refugiados centroamericanos a nuestro país. Este pacto se comenzó a fraguar el pasado 25 de mayo en Madrid, con la constitución de un grupo de trabajo que se reunirá de manera periódica para estudiar propuestas y delimitar acciones por parte de España y Estados Unidos con el objetivo de afrontar los movimientos migratorios irregulares que se desencadenan desde Centroamérica³⁰.

Con motivo de la Cumbre de las Américas, Joe Biden espera concluir un acuerdo de cooperación regional en materia de inmigración, cuestión que le ha valido violentas críticas de la oposición republicana.

La inmigración es uno de los grandes temas de esta Cumbre, que se inauguró el 6 de este mes en Los Ángeles, con la ausencia del presidente mexicano López Obrador porque Estados Unidos no invitó a Cuba, Nicaragua y Venezuela por violaciones a la democracia y los derechos humanos.

Coincidiendo con esta circunstancia una «caravana» de varios miles de migrantes, la mayoría venezolanos, pero también centroamericanos y caribeños, partió el lunes pasado desde Tapachula en la frontera guatemalteca hacia el sur de México con la intención de llegar a Estados Unidos y llamar así la atención de los líderes del continente sobre el problema migratorio.

³⁰ ALANDETE, David. «EE. UU. reconoce contactos con España para derivar refugiados centroamericanos», *ABC*. 7/6/2022 [en línea] https://www.abc.es/espana/abci-eeuu-reconoce-contactos-espana-para-derivar-refugiados-centroamericanos-202206071117_noticia.html

Conclusiones

El aumento extraordinario de las migraciones de América Latina y el Caribe se debe en gran parte a circunstancias muy específicas que se dieron en algunos países, aunque el impacto se ha notado en toda la región provocando la necesidad de poner sobre la mesa las políticas migratorias para llegar a una cooperación interregional.

La cuestión migratoria ha venido convirtiéndose cada vez más en un reto central de desarrollo regional más que en una crisis temporal. El cambio ha sido significativo en los últimos cinco años bajando el número de desplazamientos extrarregionales, lo que puede indicar que esta región deja de resultar atractiva para migrantes de otras partes del mundo, sobre todo por el impacto de la COVID-19 que ha provocado una reducción drástica de los permisos de residencia.

Por el contrario, la migración interregional y de retorno ha aumentado en los últimos años y cada vez más migrantes escogen países cercanos a sus lugares de origen. Esto supone un gran desafío para el desarrollo de América Latina y el Caribe teniendo que facilitar la integración de este flujo de población, pero a la postre puede resultar beneficioso el poder recurrir a personas con nuevas y distintas habilidades para así impulsar las economías locales.

La COVID-19 llegó en un momento de tremendo cambio global, cuando los sistemas, estándares y suposiciones sobre seguridad, política y economía de décadas de antigüedad ya estaban siendo cuestionados.

La propagación de la pandemia obligó a los gobiernos a dar respuesta para su contención, lo cual afectó de una manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables y por ende a los migrantes.

Si nos preguntamos cómo podrían ser los sistemas de migración y movilidad en un futuro, es importante situarnos dentro de un cambio sistemático más amplio, que está actuando para dar forma, facilitar y dificultar las respuestas de gobiernos y actores no estatales.

Aunque todavía es pronto para determinar las claves de la migración en las décadas futuras y el alcance por el que estos sistemas han sido remodelados a causa de la COVID 19, la respuesta debería ser intersectorial pero considerando los diferentes territorios, ampliando la capacidad de coordinación entre los países vecinos, e incluso con los que no son vecinos, ya que como hemos visto los trayectos de los desplazados abarcan múltiples fronteras a lo largo de todo el continente americano y el Caribe, por

consiguiente, ningún país podrá manejar esta situación por sí solo, habrá que diseñar una estrategia más eficaz de colaboración, pero sobre todo centrándose en las personas. El proceso migratorio en este continente exige la actuación no exclusivamente de las instancias internacionales y de los gobiernos regionales para lograr su inclusión social, sino de una sociedad comprometida en brindar las condiciones y oportunidades por las cuales muchos de sus connacionales han tenido que emigrar a países desarrollados³¹. Esta migración sin precedentes se ha convertido en el detonante de una nueva forma de multilateralismo en Latinoamérica, un fenómeno que tendrá que impulsar a los gobiernos a una nueva forma de cooperación e irremediablemente a caminar juntos. A medida que la población mundial crece y las personas están cada vez más en movimiento, la migración seguirá siendo fundamental para la salud económica, la vitalidad cultural y qué decir de la propia política.

Rocío de los Reyes Ramírez*
Analista del IEEE

³¹ MORFFE PERAZA, M. A. *Migración e inclusión social en América Latina y el Caribe: Una oportunidad para reflexionar. La Network* [en línea]. Noviembre, 2020. Disponible en: <https://la.network/migracion-e-inclusion-social-en-america-latina-y-el-caribe-una-oportunidad-para-reflexionar/> [consulta: 24 de abril de 2022].

44/2022

17 de junio de 2022

José Ignacio Castro Torres

Yemen: un conflicto de opciones difíciles y soluciones imposibles (reedición)

Publicado originalmente en: [‘Panorama geopolítico de los conflictos 2021’](#).

Editado en febrero de 2022

Yemen: un conflicto de opciones difíciles y soluciones imposibles (reedición)

Resumen:

El conflicto yemení ha adquirido una situación permanente, sin que se vislumbren soluciones entre los contendientes, provocando una aguda crisis humanitaria. Yemen es clave por la localización estratégica que posee, en relación con varias de las vías de comunicación marítimas más importantes del globo. Esta situación de relevancia se hace aún más significativa en un momento histórico en el que EE. UU. regresa a su tradicional postura marítima, abandonando las tierras interiores, al tiempo que continúa su reorientación hacia el Pacífico. Este vacío de poder en la región se está rellenando poco a poco con la influencia de China y, en menor medida, de Rusia. Entretanto, las potencias regionales también pugnan por ocupar sus parcelas de poder, destacando el enfrentamiento indirecto entre Irán y Arabia Saudita, y la inteligente posición de los Emiratos Árabes Unidos.

Palabras clave:

Yemen, Houthi, Hadi, STC, hambre, drones.

***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.

Yemen: a conflict of difficult choices and impossible solutions

Abstract:

The Yemeni conflict has become prevalent, with no solution in sight between the contending sides, causing a severe humanitarian crisis. Yemen is key because of its strategic location in relation to several of the world's most important maritime communication routes. This relevant situation becomes even more significant at an historical moment in which the US returns to its traditional maritime posture, abandoning the inlands, while continuing its reorientation towards the Pacific. This regional power vacuum is gradually being filled by the influence of China and to a lesser size Russia. Meanwhile, regional powers are also jostling for power, highlighting the indirect confrontation between Iran and Saudi Arabia and the smart position of the United Arab Emirates.

Keywords:

Yemen, Houthi, Hadi, STC, hunger, drones.

Introducción

Las características de Yemen hacen que este sea relevante en todos los aspectos de su geografía. Su orografía es acusadamente compartimentada, lo que predispone a que ningún grupo pueda aglutinar el suficiente poder que le proporcione el control territorial¹. Es por ello que su joven y creciente población, de casi 30 millones de habitantes, se aglutine en torno a los diferentes líderes tribales que pugnan por el poder. En esta situación de enfrentamiento constante es difícil que las riquezas petrolíferas y minerales yemeníes puedan explotarse con eficacia².

Igualmente sucede con sus recursos agrícolas y el impacto que está produciendo el cambio climático. Alentados por la escasez de agua, los tradicionales cultivos alimenticios y el café se han reemplazado por el Qat, que sirve como droga de consumo local y de los países del entorno más próximo³.

La localización yemení es especialmente significativa en el contexto del nuevo orden global, en el que los tráficos de mercancías y los flujos de personas se han hecho substancialmente relevantes, tras la puesta en marcha de la iniciativa china de la Franja y Ruta de la Seda.

¹ Debido a que la cuestión yemení ha sido ampliamente tratada por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, para un análisis retrospectivo del conflicto se sugiere la lectura de: SARTO FERRERUELA, Amable. *Yemen: Un conflicto sin final*. En: VV. AA. Panorama Geopolítico de los Conflictos 2018. IEEE. Madrid. 2019. pp. 147-193.

² KAPLAN, Robert D. *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle against Fate*. Random House. New York. 2012. pp. 263-266.

³ Conflict and Environment Observatory. «Report: Yemen's agriculture in distress». October, 2020. <https://ceobs.org/yemens-agriculture-in-distress/> (consultado 04/08/2021).



Figura 1. Situación Geográfica de Yemen. Fuente. Worldometer. Physical Map of Yemen. https://www.worldometers.info/img/maps/yemen_physical_map.gif (consultado 04/08/2021)

Desde su terreno dominante se puede controlar el tráfico marítimo próximo al mar Arábigo y el golfo de Adén y es, además, el guardián asiático del estrecho de Bab el Mandeb o «puerta de las lágrimas», por el que la navegación hacia Europa se acorta significativamente respecto al cabo de Buena Esperanza.

En las dos secciones del estrecho, entre la isla yemení de Perim y Djibouti, así como entre las islas yemeníes Hanish y la franja de islas de Eritrea, tiene una anchura menor a las 10 millas. Esto implica que el tráfico marítimo a través del estrecho puede ser fácilmente amenazado⁴.

⁴ LOTT Alexander. «Maritime security threats and the passage regime in the Bab el-Mandeb». The Norwegian Centre for the Law of the Sea. June 21, 2021. <https://site.uit.no/nclos/2021/06/21/maritime-security-threats-and-the-passage-regime-in-the-bab-el-mandeb/> (consultado 05/08/2021).

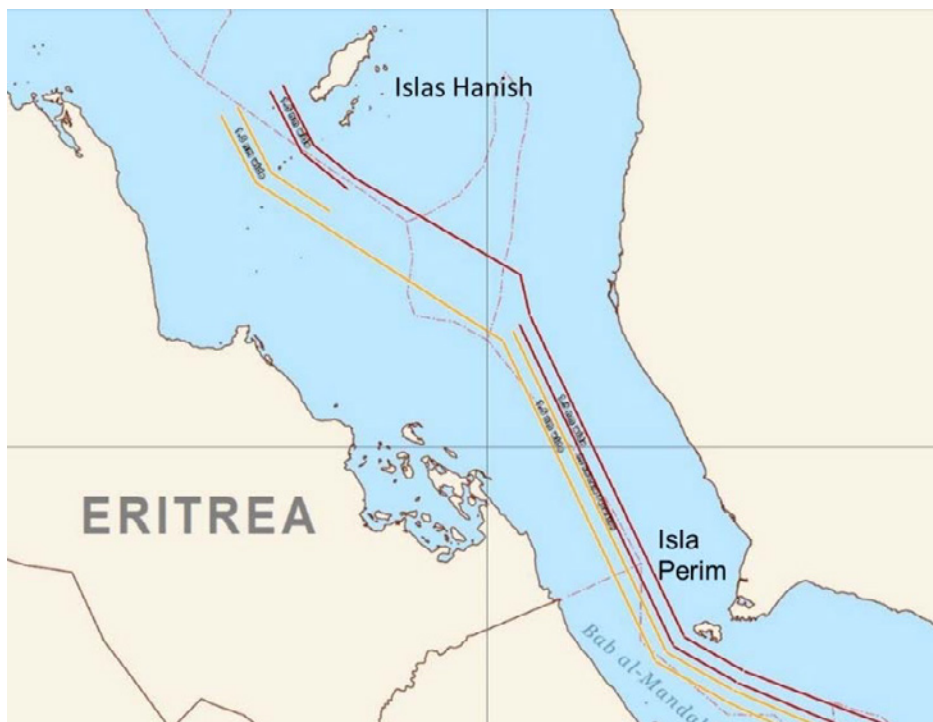


Figura 2. Situación del corredor de tránsito internacional a través del Estrecho de Bab el Mandeb. Fuente: Japan P&I Club. Gulf of Aden, Bab Al Mandeb, Southern Red Sea Guidance on Maritime Security Transit Corridor. <https://www.piclub.or.jp/en/news/13231> (consultado 05/08/2021)

Sería un error considerar únicamente el estrecho por las vías de comunicación que lo atraviesan de norte a sur, ya que también pone en contacto territorios relacionados entre sí de este a oeste y también afectados por conflictos. La región del Cuerno de África se ha venido prodigando en enfrentamientos estatales, tribales, actos de piratería y tráfico ilícitos. La endémica rivalidad entre iraníes y saudíes también ha trascendido a este escenario, alineando a Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Egipto contra Qatar y Turquía. Mientras EE. UU., con cada vez menos intensidad, intenta estabilizar la región mediante compromisos diplomáticos, al tiempo que se vislumbra a China como un actor de importancia capital en la zona⁵.

Los esfuerzos estadounidenses se han visto eclipsados por el juego de suma cero de los países del golfo, quienes buscan ejercer su influencia con actuaciones de poder blando y duro simultáneamente, compitiendo por alianzas políticas, bases militares y puertos⁶.

⁵ ARDEMAGI, Eleonora. «Gulf Powers: Maritime Rivalry in the Western Indian Ocean» ISPI 321, 13 April 2018. <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/gulf-powers-maritime-rivalry-western-indian-ocean-20212> (consultado 09/08/2021).

⁶ *Ibidem*.



Figura 3. Intereses internacionales al otro lado del estrecho de Bab el Mandeb. Fuente. CALABRESE, John «The Bab el-Mandeb Strait: Regional and great power rivalries on the shores of the Red Sea». Middle East Institute, January 29, 2020. https://www.mei.edu/publications/bab-el-mandeb-strait-regional-and-great-power-rivalries-shores-red-sea#_ftn13 (consultado 09/08/2021)

Tierra adentro, la fortaleza de las montañas yemeníes hace que sea muy difícil la conquista territorial por parte de algún actor externo, que tiende a perder su potencia de combate a medida que se adentra en sus intrincados valles. Esta posición respecto a las zonas más bajas del desierto de Rub al Khali, permite que desde Yemen se puedan realizar incursiones muy limitadas, precisamente por la hostil climatología desértica.

La posición de privilegio de Yemen hace que los actores externos, regionales y globales, se encuentren interesados en ejercer un control limitado de su territorio para obtener una posición de superioridad sobre sus adversarios. Por ello se comprende que se

repita el escenario de pugna entre los ya citados rivales iraníes y sauditas, a la que se suman los Emiratos con una agenda propia. De la misma manera, Turquía se encuentra interesada en recuperar su influencia en el área suroriental yemení con el apoyo de los cataríes, que podrían reforzar el antiguo papel que los Hermanos Musulmanes tenían en esta zona del país⁷.

Las grandes potencias globales también se encuentran interesadas en Yemen, donde EE. UU. sigue ejerciendo el control de las aguas de la región y no parece dispuesto a dejarse arrebatar el papel de primera potencia marítima. Al mismo tiempo, China necesita utilizar las vías de comunicación marítimas que le conducen a los recursos africanos y a los mercados europeos. Entretanto Rusia, con un ascendiente postsoviético en el sur yemení, juega la baza de la neutralidad y de la negociación buscando reducir la influencia estadounidense.

En este entorno de alta competitividad y equilibrio inestable de fuerzas parece difícil que se puedan alcanzar soluciones duraderas, por lo que el conflicto tiende a enquistarse en favor de unos u otros según obtengan ventajas temporales. No obstante, estas posiciones de ventaja sobre el terreno suelen ser neutralizadas por las potencias rivales, quienes buscan la desestabilización de cualquier situación alcanzada que no favorezca sus intereses particulares.

Antecedentes del conflicto: de las primaveras árabes a la muerte de Saleh

Los levantamientos que se produjeron por todo Oriente Medio durante la denominada Primavera Árabe encontraron a Yemen en plena situación de conflicto interno, espoleado por la rivalidad entre Irán y Arabia Saudita⁸. El entonces presidente yemení, Ali Abdullah

⁷ TASTEKIN, Fehim. «Could Turkish involvement in Yemen free Saudi Arabia?». *Al Monitor*, April 2, 2021. <https://www.al-monitor.com/originals/2021/04/could-turkish-involvement-yemen-free-saudi-arabia> (consultado 14/08/2021).

⁸ Se puede considerar que el enquistado conflicto yemení se encontraba de nuevo activo desde 2004, produciéndose sucesivos altos el fuego que las distintas facciones rompían a su conveniencia. El avance del movimiento Houthi y la huida de los miembros de Al Qaeda que habían cometido atentados en Arabia Saudita ocasionó que los saudíes se implicasen más encarecidamente a partir de 2009, bombardeando la retaguardia de los houtíes al otro lado de la frontera, para recuperar una porción de terreno que estos les habían arrebatado en la zona de Jabal Dukhan. Para más información se sugiere la lectura de WINTER, Lucas. «Riyadh Enters the Yemen-Huthi Fray». *Middle East Quarterly*, 2012.

Saleh, se vio forzado a entregar el poder en 2011 a su segundo en el mando, Abdrabbuh Mansour Hadi, tras unos levantamientos que ponían fin a 30 años de Gobierno⁹.

El panorama al que tenía que enfrentarse Hadi era verdaderamente preocupante, con una situación de desempleo, inseguridad alimentaria y corrupción rampantes, un movimiento separatista en el sur y el crecimiento de los atentados terroristas de los yihadistas radicalizados. Para colmo de males, muchos de los miembros de las fuerzas de seguridad eran todavía leales a Saleh¹⁰.

Esta situación de debilidad fue aprovechada por el movimiento Houthi, cuyos clanes son una parte importante de la tribu Banu Hamdan, que profesaba el zaidismo, rama del culto chiita. Muchos de sus miembros se han convertido a la rama duodecimana iraní, tras la estancia en Qom de sus líderes y de las acciones informativas iraníes^{11,12}.

Saleh pertenecía a una de las cábilas menos relevantes de la tribu zaidita Hashid y, durante su mandato, había reprimido en varias ocasiones a los hutíes. Sin embargo, todos ellos tenían ahora un enemigo en común en el nuevo presidente, por lo que comenzaron una ofensiva en la que tomaron la provincia norteña de Saada y las áreas colindantes¹³.

Los hutíes continuaron su expansión a la sombra de la que crecieron los oportunistas, bien decepcionados por el proceso de transición o bien buscando sus propias ganancias, como los independistas de Hirak en el sur o la rama de Al-Qaeda en la península arábiga (AQAP, por sus siglas en inglés). En septiembre de 2014 los hutíes se adueñaron de la ciudad de Saná, capital yemení, por lo que Hadi se vio en una situación tan

⁹ Al Jazeera. «Yemen's Saleh agrees to transfer power»

<https://www.aljazeera.com/news/2011/11/24/yemens-saleh-agrees-to-transfer-power-2> (consultado 05/08/2021).

¹⁰ KRONENFELD, Sami; GUZANSKY, Yoel. «Yemen: a mirror to the future of the Arab Spring». *Military and Strategic Affairs*, 2014, vol. 6, n. 3, p. 79-99.

¹¹ AL-HAMDANI, Sama'a. «Understanding the Houthi Faction in Yemen». Lawfare. Sunday, April 7, 2019. <https://www.lawfareblog.com/understanding-houthi-faction-yemen> (consultado 05/08/2021)

¹² Para comprender en mayor detalle la influencia de Irán en Yemen se sugiere la lectura de FUENTE COBO, Ignacio. «Claves para entender el conflicto de Yemen». En VV. AA. *Panorama Estratégico de los Conflictos 2017*. Ministerio de Defensa. Madrid. 2018. pp. 161-180.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2017.pdf

¹³ International Crisis Group «The Huthis: From Saada to Sanaa» Report N. 154, 10 June 2014.

<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/huthis-saada-sanaa> (consultado 05/08/2020).

comprometida que después de varios desencuentros huyó a Adén acusando de golpistas a los hutíes y formando una alianza para recuperar el poder¹⁴.

Ante el cariz que tomaban los acontecimientos, la ONU actuó haciendo efectivo en 2014 un régimen de sanciones contra varios líderes hutíes y el expresidente Saleh¹⁵. Las sanciones se verían incrementadas en 2015 contra más líderes hutíes y el hijo de Saleh¹⁶. Los hutíes no se vieron excesivamente perjudicados, ya que prácticamente ni viajaban ni tenían activos en el extranjero, siendo apoyados por Irán. Sin embargo, Saleh sufrió un grave quebranto, ya que quedó privado de los ingresos económicos de los que se surtía su red de influencias. Con su rival interno cada vez más debilitado, tan solo era cuestión de tiempo que los houtís lo eliminasen¹⁷.

Entretanto, Hadi se exilió al amparo de los saudíes quienes, junto a Emiratos y otros países, formaron en 2015 una coalición internacional árabe para recuperar territorios en dirección norte. La coalición recibió apoyos en logística e inteligencia por parte de estadounidenses, británicos y franceses. Este apoyo les costaría cuatro años más tarde que un informe de la ONU les encontrase sospechosos de complicidad en crímenes de guerra¹⁸.

La ofensiva que los hutíes habían realizado hacia Adén y Taiz pudo detenerse gracias a la operación «Decisive Storm» llevada a cabo fundamentalmente con medios aéreos sauditas de la coalición¹⁹. Como complemento, un bloqueo naval liderado por los saudíes restringió el tráfico del armamento de supuesta procedencia iraní, con destino a los rebeldes del Consejo Revolucionario liderado por los chiitas houthíes. Aunque la ONU, EE. UU. y Reino Unido abogaron por que se permitiese el paso de determinadas

¹⁴ GHOBARI, Mohamed; MUKHASHAF, Mohammed. «Yemen's Hadi flees to Aden and says he is still president». Reuters, February 21, 2015. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-idUSKBN0LP08F20150221> (consultado 06/08/2021).

¹⁵ NICHOLS, Michelle. «U.N. sanctions Yemen's ex-President Saleh, two rebel leaders». Reuters, November 7, 2014. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-un-sanctions-idUSKBN0IR2EA20141107> (consultado 08/08/2021).

¹⁶ UN Security Council. «Security Council 2140 Sanctions Committee Amends Entry on Its List». 16 September 2015. <https://www.un.org/press/en/2015/sc12047.doc.htm> (consultado 08/08/2021).

¹⁷ JOHNSEN, Gregory D. «The end of Yemen». Brookings, March 25, 2021. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/25/the-end-of-yemen/> (consultado 08/08/2021).

¹⁸ WINTOUR, Patrick. «UK, US and France may be complicit in Yemen war crimes – UN report» *The Guardian*, Tue 3 Sep 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/03/uk-us-and-france-may-be-complicit-in-yemen-war-crimes-un-report> (consultado 06/08/2021).

¹⁹ *Al Arabiya News*. «Ambassador al-Jubeir: 'Having Yemen fail cannot be an option'». 26 March ,2015. <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2015/03/26/Ambassador-al-Jubeir-Having-Yemen-fail-cannot-be-an-option> (consultado 07/08/2021).

mercancías, lo cierto es que la situación agravó aún más la crisis humanitaria de la población²⁰.

Saleh y los hutíes formaron un «consejo político» en julio de 2016 para gobernar desde Saná la zona que controlaban. El acuerdo fue alcanzado entre Ansar Allah, el brazo político del movimiento rebelde Houthi, y el Partido del Congreso General del Pueblo (GPC) de Saleh. El portavoz del secretario general de la ONU reaccionó ante este hecho, por transgredir el proceso de paz e ir en contra de las conversaciones que se habían mantenido en Kuwait²¹.

A finales de 2017 los hutíes lanzaron dos ataques sobre Riad, cada uno con un misil balístico, siendo interceptados por las defensas sauditas. Tácticamente se demostraba la valía de las armas antiaéreas saudíes y, en vista de los acontecimientos posteriores, los hutíes y sus aliados tomarían buena nota de ello. Operacionalmente la coalición estrechó el bloqueo para evitar el contrabando de armas del que los saudíes acusaban a Irán²². Sin embargo, las consecuencias humanitarias fueron terribles para la población, quien sufrió aún más los efectos del bloqueo ante la escasez de alimentos, medicinas y combustible²³.

La situación de debilidad interna de Saleh le llevó a negociar con sauditas y emiratíes²⁴. En diciembre de 2017 Saleh rompió su acuerdo con los hutíes y, junto a sus seguidores, comenzó a combatir contra sus antiguos aliados de conveniencia. Como resultado de los combates Saleh murió, y sus acólitos fueron derrotados y sistemáticamente perseguidos²⁵.

²⁰ BORGER, Julian. «Saudi-led naval blockade leaves 20m Yemenis facing humanitarian disaster». *The Guardian*, Fri 5 Jun 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/05/saudi-led-naval-blockade-worsens-yemen-humanitarian-disaster> (consultado 08/08/2021).

²¹ Al Jazeera. «Yemen: Houthi, Saleh council formation criticised by UN». 29 Jul 2016. <https://www.aljazeera.com/news/2016/7/29/yemen-houthi-saleh-council-formation-criticised-by-un> (consultado 08/08/2021).

²² BBC News. «Yemen rebel ballistic missile 'intercepted over Riyadh'». 19 December 2017. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-42412729> (consultado 09/08/2021).

²³ «Millions of victims': Yemen facing famine amid Saudi blockade, warns UN». *France 24*, 09/11/2017. <https://www.france24.com/en/20171109-un-yemen-headed-towards-mass-famine-amid-saudi-blockade> (consultado 09/08/2021).

²⁴ Reuters. «Yemen's Saleh says ready for 'new page' with Saudi-led coalition» December 2, 2017. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security/yemen-allies-fight-on-in-sanaa-as-mediation-efforts-collapse-idUSKBN1DW08P> (consultado 08/08/2021).

²⁵ AL-HAJ, Ahmed; MICHAEL, Maggie. «Rebels kill Yemen's strongman Saleh as alliance collapses». *AP News*, December 4, 2017. <https://apnews.com/article/yemen-ap-top-news-houthis-international-news-middle-east-37db63791e084c24816e329f32c0b2a4> (consultado 08/08/2021).

Situación actual del conflicto: drones, misiles y hambre

Las líneas del frente habían quedado relativamente estancadas desde la muerte de Saleh, permaneciendo en poder de los rebeldes la capital Saná y el importante puerto de Hodeida. El nudo de comunicaciones de Taiz, prácticamente sobre la línea de contacto, se ha mantenido en disputa entre los hutíes y la coalición. Sin embargo, los enfrentamientos entre los contendientes han dejado espacio para que AQAP extienda sus acciones principalmente en la zona de Al Bayda. Además, se ha abierto un nuevo espacio de batalla en la zona de Marib, donde se podría dirimir una importante fase del conflicto.

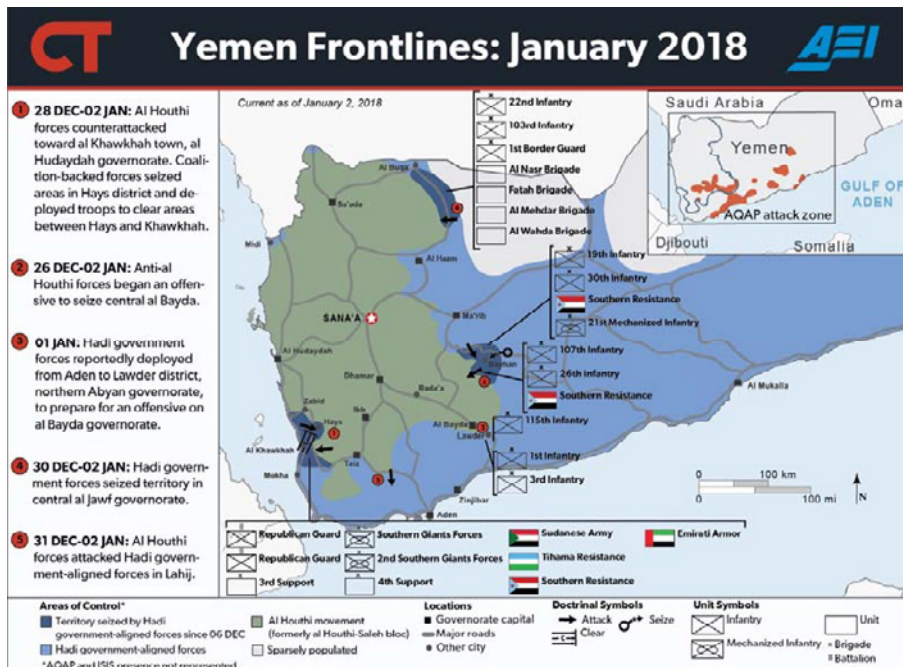


Figura 4. situación del frente yemení a principios de 2018. Fuente. FARRUKH, Maher. «Yemen Frontlines: January 2018. Critical Threats. January 05, 2018». <https://www.criticalthreats.org/analysis/yemen-frontlines-january-2018> (consultado 10/08/2021)

En junio de 2018, la coalición rompió su pausa operacional para realizar una ofensiva con el fin de recuperar Hodeida. Ante la posibilidad de la destrucción del puerto, por donde llegan al país dos tercios de la ayuda humanitaria, la ONU advirtió que se estaba alcanzando un «punto de inflexión» a partir del cual se podría producir una hambruna sin precedentes²⁶. Los esfuerzos diplomáticos hicieron detener la ofensiva y llegar al

²⁶ UN Security Council. «Humanitarian Affairs Chief Decries Widespread Famine in Yemen, Urging Immediate Security Council Action to Prevent 'Massive' Loss of Life, Economic Collapse». SC/13519. 21

consenso para que el puerto fuese gestionado por las Naciones Unidas. El principal problema era el control territorial, del que los hutíes no querían desprenderse y que saudíes y emiratíes exigían²⁷.

Tras seis meses de combates los contendientes alcanzaron el llamado Acuerdo de Estocolmo, por el que las partes en conflicto se comprometían a un alto el fuego en Hodeida y su puerto, y en los puertos de Salif y Ras Issa; establecer un mecanismo para intercambiar prisioneros y abordar, mediante un comité conjunto, la situación en Taiz²⁸.

El acuerdo comenzó a cumplirse aceptablemente en Hodeida, a través de puestos de observación y oficiales de enlace. Sin embargo, la liberación de prisioneros ha sido parcial y no se ha alcanzado un compromiso sobre Taiz que pueda abrir con facilidad corredores humanitarios. No obstante, la falta de progreso en cuanto a la retirada de los hutíes de la ciudad portuaria llevó a que, tres años después, las fuerzas de la coalición hayan replanteado su posición ante lo que han calificado como violación de lo acordado por parte de los hutíes, respaldados por Irán²⁹.

Siguiendo con 2018, una acción de ataque aéreo de la coalición sobre Saná ocasionó la muerte de 50 civiles y más de 70 heridos, muchos de ellos niños. El suceso, convenientemente convertido en acción informativa, causó el desprestigio de la coalición liderada por los saudíes, quienes insistieron en haber realizado una «acción militar legítima» contra los responsables del lanzamiento de un misil sobre territorio saudita³⁰.

Sea como fuere, la cohesión entre sauditas y emiratíes se encontraba en entredicho, tanto por los métodos empleados como por los intereses diferentes de ambos actores en el conflicto yemení. Emiratos ha apoyado tradicionalmente al Consejo Separatista del Sur (STC), heredero de Hirak y liderado por el general al-Zoubaidi, a quien Hadi había dado prerrogativas, que retiró en vista de su incremento de poder. Además, hay que

September 2018. 8361ST Meeting (PM) <https://www.un.org/press/en/2018/sc13519.doc.htm> (consultado 10/10/2021).

²⁷ Reuters. «UAE says pauses Hodeidah offensive for U.N. Yemen peace efforts». July 1, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-idUSKBN1JR1CL> (consultado 10/08/2021).

²⁸ Office Of The Special Envoy Of The Secretary-General For Yemen. «A Year After the Stockholm Agreement: Where Are We Now?» <https://osesgy.unmissions.org/year-after-stockholm-agreement-where-are-we-now> (consultado 10/08/2021).

²⁹ Asharq al-Awsat «Saudi-UAE Military Officials Review Arab Coalition Operations in Yemen». Friday, 16 July, 2021. <https://english.aawsat.com/home/article/3083336/saudi-uae-military-officials-review-arab-coalition-operations-yemen> (consultado 10/08/2021).

³⁰ DWYER, Colin. «Saudi-Led Coalition Strikes School Bus In Yemen, Killing At Least 29 Children». NPR, August 9, 2018. <https://www.npr.org/2018/08/09/637175068/saudi-led-coalition-strikes-school-bus-in-yemen-killing-at-least-29-children?t=1628632822999> (consultado 10/08/2021).

tener en cuenta que, tribalmente, Hadi es un beduino de la zona de Abyan-Shebwa, mientras que al-Zoubaidi está arraigado a las tribus de Lahj y al-Dhale³¹.

La tradicional rivalidad entre ambos grupos ha llevado al surgimiento de numerosos conflictos internos, que quedaron temporalmente zanjados en 2019 cuando los separatistas del sur, apoyados por Emiratos, tomaron el control de Adén³². Los esfuerzos de las tropas del Gobierno por recuperar Adén fueron infructuosos, debido al apoyo aéreo de los emiratíes. Finalmente intervino Arabia Saudita, que no quería tener abierto un segundo frente, forzando el llamado Acuerdo de Riad y alejando el escenario de la separación, aunque los incidentes han continuado a lo largo del tiempo³³.

Los emiratíes no estaban de acuerdo en que uno de los principales partidos sunitas de la coalición anti-houthi fuese el grupo Islah que, aunque apoyase a Hadi, podría tener importantes vínculos con los Hermanos Musulmanes, a los que Emiratos consideran una «droga de entrada» al yihadismo³⁴. Por ello comenzaron una retirada progresiva de sus fuerzas que operativamente finalizó en 2019³⁵. Emiratos no deseaba la participación en una guerra sin fin que se estaba haciendo impopular, pero podía seguir manteniendo su influencia a través de sus protegidos y mediante otros instrumentos de poder. Además, las tendencias geopolíticas emiratíes se encontraban más cercanas a las líneas de comunicación marítimas que a las líneas del frente de combate.

Las capacidades de los houthíes han sido mejoradas gradualmente, por lo que los sauditas han acusado a Irán de proveerles de material sofisticado, que en el caso de los

³¹ Para comprender las dinámicas internas en el sur del Yemen se sugiere la lectura de SALISBURY, Peter. *Yemen's Southern Powder Keg*. Royal Institute of International Affairs, 2018.

³² «Yemen conflict: Southern separatists seize control of Aden». Published 11 August 2019.

³³ JALAL, Ibrahim. «The Riyadh Agreement: Yemen's new cabinet and what remains to be done». Middle East Institute, February 1, 2021. <https://www.mei.edu/publications/riyadh-agreement-yemens-new-cabinet-and-what-remains-be-done> (consultado 11/08/2021). Para un estudio en mayor detalle de la cuestión separatista en el sur de Yemen se sugiere la lectura de GIGA. «The Future of South Yemen and the Southern Transitional Council». GIGA Focus Nahost. Number: 2 | 03/2021. <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/24173388-future-south-yemen-southern-transitional-council/> (consultado 11/08/2021).

³⁴ SALISBURY, Peter. «Yemen's Southern Transitional Council: A Delicate Balancing Act». International Crisis Group, 30 March 2021. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/yemens-southern-transitional-council-delicate-balancing-act> (consultado 11/08/2021).

³⁵ RAMANI, Samuel. «UAE's Yemen withdrawal: Cover for continued clout?». Anadolu Agency, 16.07.2019. <https://www.aa.com.tr/en/analysis/opinion-uaes-yemen-withdrawal-cover-for-continued-clout/1533034> (consultado 11/08/2020) También es cierto, que tras la retirada de Emiratos de Yemen no se han constatado ataques de los houthis contra objetivos emiratíes.

vehículos aéreos no tripulados (RPAS, por sus siglas en inglés) no tenían en un principio un alcance superior a los 100 kilómetros³⁶.

En mayo de 2019 se constató un nuevo salto tecnológico en el conflicto cuando los hutíes atacaron con RPAS el oleoducto East-West al oeste de Riad, a más de 700 kilómetros de la frontera. El ataque podría haber sido una acción coordinada, porque se produjo tras varios actos de sabotaje contra petroleros emiratíes en el golfo Pérsico, justo cuando la administración norteamericana del presidente Trump había endurecido su política de «máxima presión» sobre Irán³⁷.

En agosto se produjo un segundo ataque desde Yemen con un enjambre de drones contra el importante campo petrolífero de Shaybah, próximo a la frontera con Emiratos³⁸. Este incidente, unido al que posteriormente se desencadenó contra las instalaciones de la petrolera Aramco en Khurais y Abqaiq, puso de manifiesto la vulnerabilidad del sistema antiaéreo saudí ante el empleo novedoso de este tipo de armamentos. Aunque los hutíes reclamaron su autoría, posteriormente se descubrió que no fue así.

No obstante, los ataques con drones y misiles a grandes distancias han continuado desde entonces, en lo que en 2020 los hutíes calificaron como «disuasión equilibrada» ante la campaña aérea saudita³⁹. A lo largo del año 2021 estas acciones se intensificaron, afectando a instalaciones militares, petrolíferas y también núcleos de población. Cabe destacar un ataque combinado de RPAS y misiles contra la lejana terminal de carga petrolífera de Ras Tanura que, aunque no causó daños graves, hizo que los precios del crudo Brent superasen la barrera de los 70 dólares por barril⁴⁰.

³⁶ TANCHUM, Michaël. «Drone Attacks on Saudi Oil Infrastructure are a Calibrated Message from Iran». Istituto Affari Internazionali, 20/05/2019. <https://www.iai.it/en/publicazioni/drone-attacks-saudi-oil-infrastructure-are-calibrated-message-iran> (consultado 11/08/2021).

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ The New Arab. «Yemen's Houthis launch drone attack on Shaybah oil field in Saudi Arabia». 17 August, 2019. Posteriormente se produjo un ataque combinado con drones y misiles de crucero desde un punto indeterminado de Irak sobre el campo petrolífero de Khurais y la refinería de Abqaiq. Inicialmente se atribuyó al movimiento Houthi, aunque investigaciones posteriores lo desmintieron. Los daños redujeron temporalmente la producción petrolífera saudí en un cincuenta por ciento. Para más información sobre la conflictividad en el golfo Pérsico se sugiere la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. «El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas». En: VV. AA. «Panorama Geopolítico de los Conflictos 2020». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2020. pp. 117-143.

³⁹ KOCAN, Jessica. «September 2020 Map Update: Al Houthi "Balanced Deterrence" Campaign». Critical Threats, September 23, 2020. <https://www.criticalthreats.org/analysis/september-2020-map-update-al-houthi-balanced-deterrence-campaign> (consultado 12/08/2021).

⁴⁰ Reuters. «Yemen's Houthis attack Saudi oil heartland with drones, missiles». March 8, 2021. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-saudi/yemens-houthis-say-they-fire-missiles-drones-at-saudi-oil-military-facilities-idUSKBN2AZ03F?il=0> (consultado 12/08/2021).

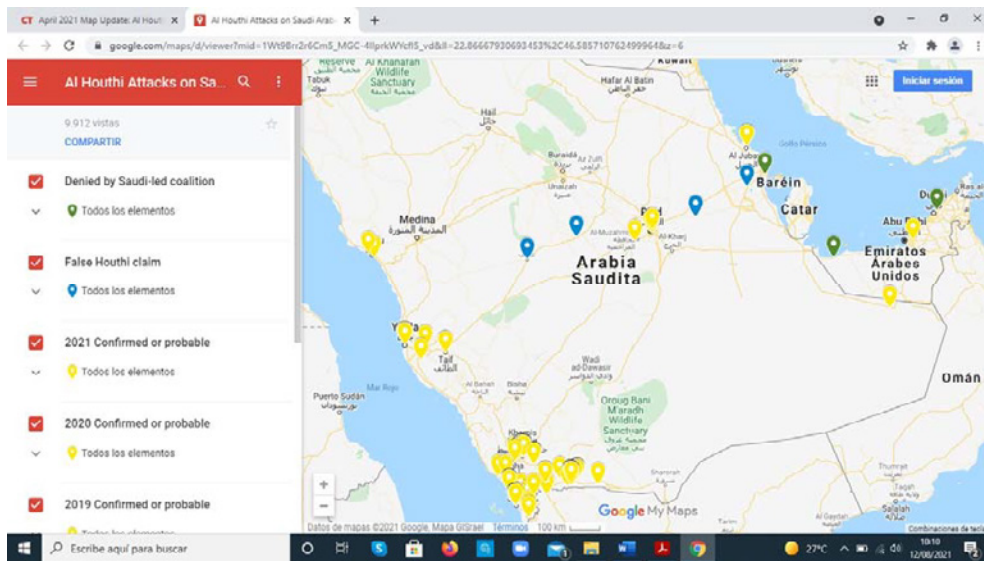


Figura 5. ataques houthis contra Arabia Saudita y Emiratos. Fuente. KOCAN, Jessica; ESTELLE, Emily. «April 2021 Map Update: Al Houthi Attacks on Saudi Arabia». Critical Threats April 16, 2021. <https://www.criticalthreats.org/analysis/april-2021-map-update-al-houthi-attacks-on-saudi-arabia> (consultado 10/08/2021) Nótese que los ataques a Emiratos cesaron después del repliegue de sus fuerzas en Yemen.

Las líneas del frente no han sufrido variaciones significativas, permaneciendo a duras penas el acuerdo sobre el puerto de Hodeida y cambiando sucesivamente de manos el control de Taiz. Sin embargo, desde febrero de 2021 se ha producido una significativa ofensiva houthi sobre la ciudad de Marib, que resiste en manos gubernamentales, convirtiéndose en una zona clave a nivel estratégico.

Marib es el último bastión antes del comienzo del desierto de Rub al-Khali, que se extiende desde Yemen hacia Arabia Saudita y Omán. Dado lo extremo del clima, la ciudad es el único punto desde el que se pueden acumular fuerzas para realizar una operación desde el este sobre Saná, en poder de los hutíes. Además, en las cercanías existen importantes yacimientos petrolíferos que, dependiendo de quién los domine, puede extraer sus productos por los precarios oleoductos yemeníes hacia Rash Issa (al norte de Hodeida) o los puertos de Balhaf y Bir Ali, en el sur yemení.

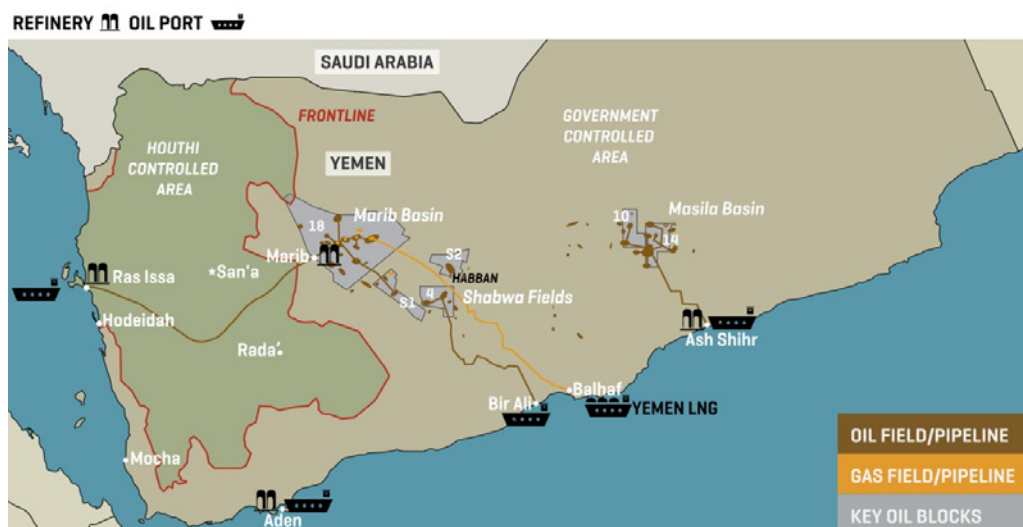


Figura 6. Principales fuentes e infraestructuras de hidrocarburos en Yemen. Fuente: MEES. «Yemen: OMV's Risky Reentry Pays Dividends», 3 Aug 2018. <https://www.mees.com/2018/8/3/oil-gas/yemen-omvs-risky-reentry-pays-dividends/9b32ac30-971b-11e8-8c52-a71457a60576> (consultado 13/08/2021)

Marib se salvó de caer en las manos de los rebeldes gracias a la intervención de la coalición, quedando el frente estabilizado en las cercanías de la ciudad, pero a lo largo de 2021 los hutíes se empeñaron en encarnizados combates por su control⁴¹. En gran medida esta ofensiva la ha alentado el cambio de la política exterior norteamericana, en la que el binomio Biden-Harris decidió incrementar la presión sobre Arabia Saudita, retirar su apoyo al conflicto yemení, desclasificar a los hutíes como organización terrorista y la designar a Timothy Lenderking como nuevo enviado estadounidense en el conflicto de Yemen⁴².

Contando con los civiles las bajas han sido elevadísimas, ya que en Marib malviven unos 2,5 millones de personas, incluyendo los refugiados adeptos a Islah que tuvieron que huir de la zona bajo control hutí. Los llamamientos internacionales ante la previsible

⁴¹ En la defensa de Marib ha jugado un papel fundamental el general de división y gobernador de Marib Sheikh Sultan al-Arada, quien mantiene una relación cordial con el partido Islah, que a su vez está comprometido con los Hermanos Musulmanes. Para profundizar más en el tema se sugiere la lectura de BARON, Adam. «The Marib paradox: How one province succeeds in the midst of Yemen's war». Policy Brief, 12 June 2018. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/the_marib_paradox_how_one_province_succeeds_in_the_midst_of_yemens_war/ (consultado 17/09/2021).

⁴² ALSOFARI, Mutahar. «The Battle for Ma'rib: Insights and Outlook». Carnegie Endowment for International Peace, May 21, 2021. <https://carnegieendowment.org/sada/84588> (consultado 13/08/2021).

catástrofe humanitaria, en el caso que se llegue a combatir en el interior de la ciudad, han sido desoídos por ambos bandos⁴³.

El Programa Mundial Alimentos de la ONU (WFP, por sus siglas en inglés) se encuentra a cargo la infraestructura logística para el abastecimiento de la población y, sobre este organismo, se sustentan otras organizaciones y agencias de carácter humanitario. Según el WFP, la situación humanitaria de Yemen es desesperada, estimándose que las dos terceras partes de la población padecen hambre y están desnutridos, siendo los niños los principales afectados. A los sufrimientos que soportan los yemeníes se han sumado los efectos de la pandemia COVID-19, que está ocasionando uno de los índices de mortalidad más altos del mundo debido a que la desnutrición merma las capacidades de reacción del organismo humano ante la enfermedad⁴⁴.

El constante enfrentamiento entre contendientes, incluyendo los conflictos internos dentro de las propias facciones y la situación extrema que vive la población civil, ha sido el caldo de cultivo para que se prodigue el terrorismo. AQAP ha destacado especialmente, aunque estaba debilitada por las acciones contraterroristas que realizó Emiratos⁴⁵. La organización ha llevado a cabo una campaña con tres líneas de intervención que se han centrado en la eliminación de grupos competitivos, la lucha contra las fuerzas de seguridad y las acciones en el exterior contra los Estados que apoyan al Gobierno yemení.

⁴³ «الحرب مأزق إنهاء تحدي بمأرب معركة «هيتاري نيبيل بواسطة 43»/La batalla de Marib: el desafío de poner fin a una guerra estancada». FrikaForum, 9 de julio de 2021. <https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/mrkt-marb-thdy-anha-mazq-alhrb> (consultado 13/08/2021).

⁴⁴ Annabel Symington. «Yemen. The world's worst humanitarian crisis» World Food Program. <https://www.wfp.org/yemen-crisis> (consultado 07/08/2021).

⁴⁵ CARBONI, Andrea; SULZ, Matthias. «The Wartime Transformation of AQAP in Yemen». Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) 2020. <https://acleddata.com/2020/12/14/the-wartime-transformation-of-aqap-in-yemen/> (consultado 12/08/2021).

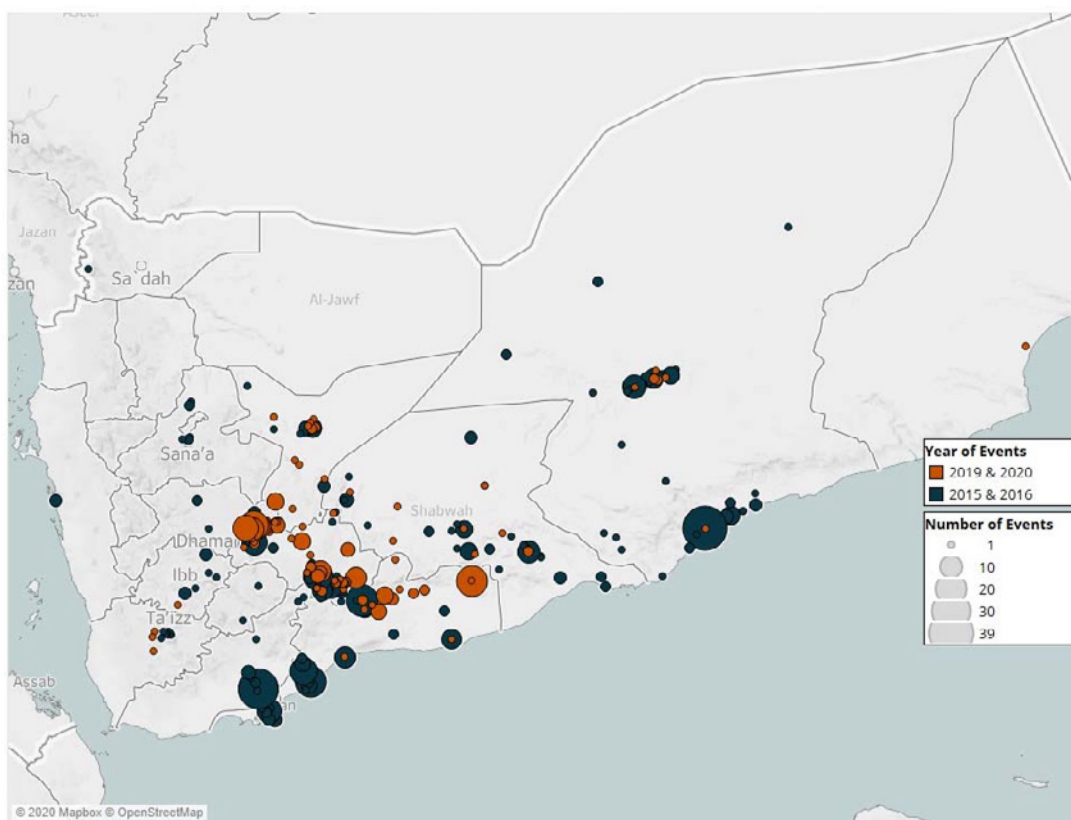


Figura 7. Comparativa entre las acciones de AQAP en los periodos 2015-16 y 2019-20. Fuente. CARBONI, Andrea; SULZ, Matthias. «The Wartime Transformation of AQAP in Yemen». Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) 2020. <https://acleddata.com/2020/12/14/the-wartime-transformation-of-aqap-in-yemen/> (consultado 12/08/2021)

AQAP compite con Daesh pero es más fuerte que este último y ha dirigido contra él sus acciones informativas y ataques armados, principalmente en la zona de Al Bayda, a la par que ha reafirmado su posición tanto frente a los houthíes como a las fuerzas progubernamentales^{46,47}.

Esta zona es significativamente importante porque desde ella se puede dominar la vía de comunicación Dhamar-Taiz, que sirve como ruta de abastecimiento de los houthíes para mantener su línea del frente en el sur. Además, desde Al Bayda se puede abastecer Marib, que se encuentra en estos momentos muy disputada. En el caso que Marib

⁴⁶ Yemen online. «Al Qaeda shows signs of resurgence in Yemen» 04/09/2021. <https://www.yemenonline.info/focus/5217> (consultado 12/08/2021).

⁴⁷ Incluso el líder local de Daesh en la zona de Al Bayda, Abu al-Hassan al-Adeni, murió en los enfrentamientos con AQAP en febrero de 2021. De su fallecimiento se hizo eco la revista *Al-Naba* el 11 de febrero de 2021, a la que se puede acceder a través del enlace <https://jihadology.net/2021/02/11/new-issue-of-the-islamic-states-newsletter-al-naba-273/> (consultado 12/08/2021).

cayese en manos rebeldes, Al Bayda serviría de bastión para contener el avance hutí hacia la costa. Por ello se siguen librando combates por la ciudad y sus alrededores mientras que la población civil sufre las consecuencias, incluyendo la destrucción deliberada de sus hogares, siendo obligada a huir. Por ello los hutíes han combatido por esta ciudad y sus alrededores, mientras que la población civil sufría las consecuencias siendo obligada a huir⁴⁸. Finalmente, en otoño de 2021 las fuerzas rebeldes se hicieron con el control de Al Bayda, debilitando la situación de Marib y poniendo a las fuerzas gubernamentales en una situación comprometida⁴⁹.

AQAP intenta recuperarse gracias a los daños infligidos al Daesh, siendo relevante la captura de su líder, Abu Osama al-Muhajer, por fuerzas saudíes y yemeníes⁵⁰. AQAP también se beneficia de los enfrentamientos entre los pro-houthíes y las fuerzas gubernamentales en la zona de Marib, mientras realiza ataques contra uno u otro a su conveniencia. De este modo, AQAP gana tiempo para reconstituirse e incluso refinanciarse, gracias a los salarios que supuestamente paga la coalición por combatir a los houthíes y a las relaciones que mantiene con el partido islamista Islah, presente en la estructura del Gobierno yemení reconocido^{51,52}.

AQAP ha intentado influir sobre actores externos para separarlos del conflicto. A finales de 2019, un atentado contra una base estadounidense en Pensacola produjo la muerte de tres marineros. El ataque fue reivindicado por Kassem al-Rimi, líder de AQAP, pero en febrero de 2020 un RPAS norteamericano le aniquiló, igual que lo hizo con su predecesor, Nasser al-Wahishi⁵³. En 2021 el nuevo líder de AQAP, Khalid Batarfi, fue capturado por las fuerzas de seguridad yemeníes mientras que su lugarteniente, Saad Atef al-Awlaqi, resultó muerto. Al parecer Batarfi fue entregado a Arabia Saudita. El

⁴⁸ Xinhua. «Recent fighting in central Yemen displaces over 1,500 families: official». 2021-08-03.

http://www.xinhuanet.com/english/2021-08/03/c_1310105437.htm (consultado 18/08/2021).

⁴⁹ International Crisis Group. «After al-Bayda, the Beginning of the Endgame for Northern Yemen?» Briefing 84 / Middle East & North Africa. 14 October 2021. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/b84-after-al-bayda-beginning-endgame-northern-yemen> (consultado 18/10/2021).

⁵⁰ Reuters. «Saudi forces say they have captured leader of Yemen branch of Islamic State». JUNE 25, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-isis-idUSKCN1TQ1TX> (consultado 23/08/2021).

⁵¹ *The Defense Post*. «Yemen's Al-Qaeda Regenerates Amid Battle for the North». March 16, 2021. <https://www.thedefensepost.com/2021/03/16/aqap-yemen-regenerates/> (consultado 12/08/2021).

⁵² RADMAN, Hussam. «A Loud Return: Why AQAP intensifying their operations in South Yemen?» South24Mon, 24-05-2021 07:17. <https://south24.net/news/newse.php?nid=1713> (consultado 12/08/2021).

⁵³ *L'Orient-Le Jour*. «Les Etats-Unis tuent Kassem al-Rimi, chef du groupe el-Qaëda dans la péninsule arabique». 07 février 2020. <https://www.lorientlejour.com/article/1205604/les-etats-unis-ont-tue-kassem-al-rimi-chef-du-groupe-al-qaïda-dans-la-péninsule-arabique.html> (consultado 13/08/2021).

hecho de que su líder fuese sido capturado vivo es una humillación para la organización, que ha sufrido numerosas deserciones en los últimos meses⁵⁴.

En la primavera de 2021 cambió la posición estadounidense hacia los hutíes, eliminándoles de la lista de organizaciones terroristas, teniendo además en cuenta que meses atrás había retirado su apoyo a la coalición. Ante los hechos, Arabia Saudita ofreció un alto el fuego, que no fue aceptado por no incluir la apertura del aeropuerto de Saná y el libre acceso al puerto de Hodeida y, por supuesto, porque se encontraban en un momento en el que poseían suficiente capacidad de combate para proseguir las operaciones sobre el terreno⁵⁵.

Tras seis años de grandes pérdidas y pocos resultados, parece que los saudíes están dispuestos a dialogar en Omán, aprovechando su tradicional posición de equilibrio en la región. Por ello anunciaron, a principios del verano de 2021, que iban a dejar de realizar acciones aéreas para «preparar el terreno político para un proceso de paz»⁵⁶.

Papel de los actores externos

Las potencias regionales y las guerras por delegación

El conflicto yemení se encuentra en la confluencia de los intereses de los actores de toda la región, destacando el enfrentamiento entre Arabia Saudita e Irán. Este último ha jugado magistralmente sus cartas a través del apoyo a sus milicias afines por todo Oriente Medio, destacando los casos de Irak, Siria, Líbano y Yemen.

Los iraníes vienen utilizando el conflicto yemení para, aparte de ayudar a la comunidad chiita, ejercer su influencia regional y minimizar las capacidades de Arabia Saudita. Debilitando a su adversario en su propio patio trasero, le han alejado de otros escenarios de expansión, como pueden ser Irak y Siria.

⁵⁴ Aljazeera. «Leader of al-Qaeda's Yemen affiliate under arrest: UN report». 5 Feb 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/5/al-qaedas-leader-in-yemen-under-arrest-un-report> (consultado 13/08/2021).

⁵⁵ AL-SHAMAH, Abubakr. «"Bitter pill to swallow": Saudis grapple with Yemen peace deal». 29 Jun 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/29/oman-takes-on-ambitious-mediator-role-in-yemen-conflict> (consultado 18/08/2021).

⁵⁶ Al Jazeera. «Yemen air raids halted to boost peace efforts: Saudi-led forces». 10 Jun 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/10/yemen-raids-halted-to-push-peace-efforts-saudi-led-coalition> (consultado 18/08/2021).

Las relaciones entre hutíes e iraníes se han estrechado, espoleados por el conflicto entre Arabia Saudita e Irán. En 2019 el movimiento Houtí nombró un embajador en Irán, a lo que los iraníes correspondieron nombrando embajador en Saná a Hassan Irloo quien, en vez de ser diplomático de carrera, es un miembro de la Guardia de la Revolución Islámica iraní⁵⁷. Teniendo en cuenta el perfil militar de Irloo y que anteriormente no había ocupado otro cargo en Exteriores, se entiende que el puesto que ostenta le permite obtener cobertura diplomática mientras que posee libertad de movimientos para organizar el apoyo a los hutíes.

Lejos de conseguir su objetivo, los saudíes han intentado vencer en el conflicto apoyando al Gobierno de Hadi. Su coalición, que empezó en 2015 con la participación de más de 12 países, se ha ido desmoronando hasta quedar prácticamente solos después de la salida emiratí. El efecto ha sido que los hutíes se encuentran cada vez más cercanos a Irán, recibiendo apoyos en componentes de misiles, asistencia militar y sustento económico^{58,59}.

Entretanto, los saudíes ven consternados cómo el enfrentamiento con Irán se ha trasladado a su proximidad más inmediata, desestabilizando su territorio. Los nuevos armamentos asimétricos de los hutíes han demostrado ser mucho más eficientes que sus costosísimas defensas antiaéreas. Los sauditas se han tenido que resignar a vivir bajo el riesgo de estas armas, que tienen la capacidad de amenazar a sus ciudades, zonas petrolíferas e instalaciones militares, lo que los ha llevado a plantearse la magnitud de sus operaciones ante las acciones de «disuasión equilibrada» con que amenaza el movimiento hutí.

La imagen saudita se deteriora por momentos entre los yemeníes que no son afines a los hutíes. La situación saudí, con un paro nominal que supera ya el 11 %, ha ocasionado

⁵⁷ JAFARI, Hassan. «Iran's New Ambassador to Yemen is a High-Ranking Quds Force Commander». Iranwire, Sunday, 8 November 2020. <https://iranwire.com/en/features/7958> (consultado 07/08/2021).

⁵⁸ GLADSTONE, Rick. «Iran violated Yemen's arms embargo. UN Expert says». *The New York Times* Jan 12, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/01/12/world/middleeast/iran-yemen-saudi-arabia-arms-embargo-un.html> (consultado 07/08/2021).

⁵⁹ LEDERER, Edith M. «UN experts: Fuel from Iran is financing Yemen rebels' war» Associated Press, January 19, 2019. <https://apnews.com/article/b406265e1c6642fd9a614416270263b6> (consultado 07/08/2021).

que sus autoridades hayan cancelado los contratos de trabajo de «decenas de miles» de yemeníes que se habían trasladado a la zona sur saudita por motivos laborales⁶⁰.

En estas circunstancias tan comprometidas, a los saudíes se les van acabando las opciones, por lo que parece lógico que se avengan a las negociaciones. En la primavera de 2021 Mohamed Bin Salmán, príncipe heredero saudí, enfatizó que las tensiones con Irán deberían reducirse, por lo que esperaba «construir una relación buena y positiva con Irán que beneficiaría a todas las partes»⁶¹. Posteriormente, el portavoz de exteriores iraní mandaría una señal de distensión declarando que las diferencias entre ambos podrían quedar atrás para abrir un nuevo espacio de cooperación en la región⁶².

El principal escollo para rebajar la tensión entre ambos es Yemen, que internacionalmente le sirve a Irán como herramienta de presión ante EE. UU. en las nuevas negociaciones nucleares y que podría obligar a los saudíes a influir para que los estadounidenses alivien el régimen de sanciones que aplican contra Irán⁶³. Parece que ambos rivales mantienen bazas que pueden servir como moderadores de la tensión en un futuro. Sin embargo, aunque así sea, sería difícil esperar que cesen completamente los apoyos a sus «proxies» en Yemen, que podrían continuar su lucha enquistada reduciendo hostilidades, aunque manteniendo la posibilidad de reavivar el conflicto.

Queda pendiente un término en esta ecuación que pueda compensar a los saudíes, que podría ser la salida a aguas libres de sus productos petrolíferos. Por este motivo se justificaría la fuerte presencia militar saudita en el puerto de Nishtum y el aeropuerto de Ghayda, en la oriental provincia yemení de Al-Mahrah^{64,65}. Las instalaciones portuarias fueron rehabilitadas en el año 2010 y están constituidas por dos grandes muelles y una

⁶⁰ *The Arab Weekly*. «Job terminations upset hundreds of Yemenis in Saudi Arabia». 18/08/2021. <https://theArabweekly.com/job-terminations-upset-hundreds-yemenis-saudi-arabia> (consultado 18/08/2021).

⁶¹ Anadolu Agency. «Saudi Arabia aspires to have good relationship with Iran: MBS». *Daily Sabah*, APR 28, 2021. <https://www.dailysabah.com/world/mid-east/saudi-arabia-aspires-to-have-good-relationship-with-iran-mbs> (consultado 19/08/2021).

⁶² Anadolu Agency. «Iran welcomes Saudi Arabia's initiative for better ties». *Daily Sabah*, APR 30, 2021. <https://www.dailysabah.com/world/mid-east/iran-welcomes-saudi-arabias-initiative-for-better-ties> (consultado 19/08/2021).

⁶³ ALRAGAWI, Mohammed. «Iran and Saudi Arabia: Potential partners in Yemen». May 12, 2021. <https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/iran-and-saudi-arabia-potential-partners-in-yemen> (consultado 19/08/2021).

⁶⁴ Para un análisis más profundo de los efectos de la presencia saudita en el este de Yemen se sugiere la lectura de DAHLGREN, Susanne. «The Saudis Bring War to Yemen's East». MERIP 289 (Winter 2018). <https://merip.org/2019/03/the-saudis-bring-war-to-yemens-east/> (consultado 20/08/2021).

⁶⁵ Al Riyadh «إعمار لتتمة السعودية البرنامج من بوفد يجتمع العویشق»/Al-Owaishek se reúne con una delegación del Programa de Desarrollo y Reconstrucción de Arabia Saudita para Yemen» 2021-06-02. <https://www.alriyadh.com/1888689> (consultado 17/09/2021).

zona multipropósito que incluye instalaciones de almacenamiento petrolífero⁶⁶. Los saudíes también se han hecho cargo del puerto de Sarfit, los pasos fronterizos de Shehen y otras infraestructuras costeras, lo que da una imagen de la magnitud del proyecto⁶⁷. No obstante, si el plan saudita se llevase a cabo habría que realizar importantes inversiones, incluyendo un oleoducto que uniese sus instalaciones petrolíferas con los puertos yemeníes.

Por su parte, Omán ve con preocupación cómo puede peligrar su integridad con la cercana presencia saudita. Por ello podría haber prestado apoyo a las revueltas durante las divisiones tribales en Nishtun a principios de 2021, tras la caída del archipiélago de Socotra en manos del STC, como se verá más adelante⁶⁸.

Si bien Emiratos se implicó primeramente junto a los saudíes, no se ha dejado arrastrar por estos a un conflicto en el que no comparten intereses. Los emiratíes no tienen la misma agenda internacional que los sauditas respecto a Irán, teniendo a Dubái como espacio de negocio que une ambas orillas del golfo Pérsico.

En el plano regional, el apoyo emiratí a los separatistas del STC encaja con la «estrategia del collar de puertos» en la zona del golfo de Adén y el Cuerno de África. Alrededor del estrecho de Bab el Mandeb existen dos franjas marítimas. La primera se extiende desde los puertos yemeníes de Midi, en el noroeste, hasta Do'bab, en la embocadura del estrecho. Esta franja abarca en la costa africana a los puertos de Massawa (Eritrea) y Djibouti. La segunda franja sigue la costa sur yemení desde el golfo de Adén hasta el puerto de Daba en Hadhramaut, correspondiéndose en la costa norte de Somalia con los puertos de Berbera en Somalilandia y el de Bosaso en Puntlandia⁶⁹.

Los Emiratos poseen la capacidad de proyectar su influencia en ambas franjas, en imitación a pequeña escala de la estrategia china de la «Franja y Ruta de la Seda», negociando a la par con las autoridades gubernamentales y locales somalíes. En la costa yemení buscaron ejercer su poder mediante las operaciones militares contra los hutíes y

⁶⁶ *Almawqea Post*. «Nishtun: From Yemeni Commercial Port to Military Barracks for Saudi Arabia. A Field Investigation from Inside the Port». 12 April, 2019. <https://almawqea.com/english-news/39700> (consultado 19/08/2021).

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ ALRAGAWI, Mohammed. «Saudi Arabia, Oman compete for control in Yemen's Mahra». Anadolu Agency. 05.01.2021. <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/saudi-arabia-oman-compete-for-control-in-yemen-s-mahra/2098447#> (consultado 19/08/2021).

⁶⁹ MAASHI, Haifa Ahmed Al. «From Security Governance to Geopolitical Rivalry: Iran-GCC Confrontation in the Red Sea and the Indian Ocean». *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 2017, vol. 11, n.º 4, pp. 46-63.

AQAP hasta conseguir controlar los puertos de Mukalla, Bir'Ali, Balhaf, Aden y Al-Mokha⁷⁰. Una vez conseguidos sus objetivos litorales, no merecía la pena seguir implicándose tierra adentro en un conflicto que no le aportaría más que bajas impopulares, una sangría económica y enemistades con sus vecinos.

La influencia emiratí se acabó de consolidar en junio de 2020, cuando las fuerzas del STC se hicieron con «la joya del golfo de Adén», denominación clásica del archipiélago de Socotra. Esto fue utilizado por Emiratos para la construcción de una base aérea y otras instalaciones militares⁷¹. Una vez conseguido el control de la franja marítima al sur del estrecho han comenzado también la construcción de otra base aérea en la isla de Perin (también conocida como Mayun), desde la que se podría controlar la franja norte⁷².

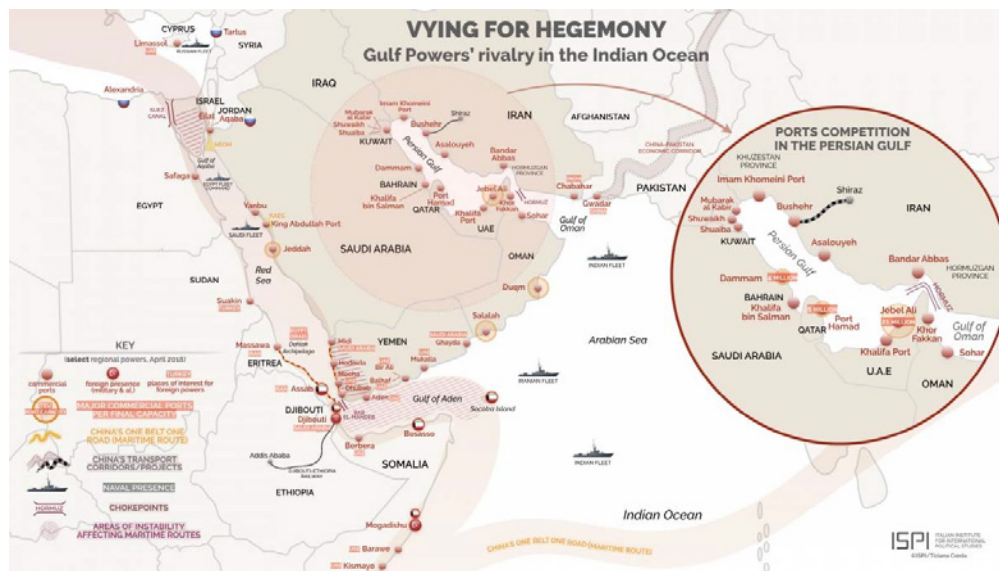


Figura 8. Importancia de los puertos en el golfo de Adén y estrecho de Bab el Mandeb. Fuente. ARDEMAGNI, Eleonora. «Gulf Powers: Maritime Rivalry in the Western Indian Ocean». ISPI. 13 April 2018. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/gulf-powers-maritime-rivalry-western-indian-ocean-20212> (consultado 19/08/2021).

⁷⁰ ARDEMAGNI, Eleonora. «Gulf Powers: Maritime Rivalry in the Western Indian Ocean». ISPI. 13 April 2018. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/gulf-powers-maritime-rivalry-western-indian-ocean-20212> (consultado 19/08/2021).

⁷¹ WERLEMAN, C. J. «Socotra: UAE Marks a New Era of Colonialism and Resource Extraction in Middle East». Inside Arabia, Mar 25, 2021. <https://insidearabia.com/socotra-uae-marks-a-new-era-of-colonialism-and-resource-extraction-in-middle-east/> (consultado 19/08/2021).

⁷² TANDON, Tulika. «All about the mysterious Airbase on Yemen's Volcanic Mayun Island». Josh, Jun 2, 2021. <https://www.jagranjosh.com/general-knowledge/explained-the-mysterious-airbase-on-yemens-volcanic-mayun-island-and-its-significance-1622625936-1> (consultado 19/08/2021).

Las potencias globales y las guerras por delegación de segunda generación

A pesar del grado de implicación de las grandes potencias en la zona, existe un factor común a todas ellas, ya que han apoyado de una u otra manera el papel de las potencias regionales. Este hecho ha ocasionado que, entre sus intenciones y las de los actores directamente implicados, se encuentran los intereses de otros intermedios. El resultado muchas veces no ha sido el planificado inicialmente, lo que ha ocasionado que muchos de los efectos no hayan resultado satisfactorios.

El tradicional apoyo que EE. UU. ha prestado a Arabia Saudita no se ha reflejado en los objetivos de su política exterior. La nueva administración Biden revisó sus relaciones hacia los saudíes cuando se hizo cargo del Gobierno, lo que implicaba modificar su orientación hacia Yemen. Como paso inicial, a principios de 2021 los norteamericanos cesaron su intervención en el conflicto y redujeron su apoyo logístico y de inteligencia⁷³.

Si bien la decisión de Biden marcaba su distanciamiento con las políticas saudíes, lo cierto es que este resultado ha sido el culmen de un proceso de cambio desde una aproximación de implicación directa a otra de mediación en el conflicto. Al poco tiempo de que el expresidente Obama declarase el apoyo a la coalición, la situación humanitaria yemení empeoró drásticamente, lo que intentó corregir sin mucho éxito el nuevo Gobierno saudita liderado por el príncipe Mohamed Bin Salman. El punto de inflexión de la implicación norteamericana se produjo en octubre de 2016, tras un ataque saudita a Saná, con una gran cantidad de víctimas civiles, que ocasionó un aluvión de críticas a nivel internacional⁷⁴.

A pesar de que Trump alinease sus posiciones con los saudíes, su mandato puso un especial énfasis en su repliegue de Oriente Medio. Por ello se desligó progresivamente de sus posiciones tradicionales para no implicarse en los asuntos saudíes, incluido el de los controvertidos derechos humanos. Esta postura ocasionó internamente una fractura entre republicanos y demócratas que, independientemente de la administración gobernante, habían apoyado a los saudíes desde la caída del sah en Irán⁷⁵.

⁷³ Deutsche Welle. «US President Biden halts support for Saudi strikes on Yemen». 04.02.2021. <https://www.dw.com/en/us-president-biden-halts-support-for-saudi-strikes-on-yemen/a-56461439> (consultado 20/08/2021).

⁷⁴ ALAMER, Sultan. «Biden and the War in Yemen: The Larger Context of the Shifts in the American Position». Carnegie Endowment for International Peace, April 14, 2021. <https://carnegieendowment.org/sada/84326> (consultado 20/08/2021).

⁷⁵ *Ibidem*.

Volviendo a los tiempos actuales, la postura de Biden tenía las intenciones de que los hutíes considerasen las negociaciones como una buena opción. No obstante, el efecto conseguido quedó muy distante del deseado, ya que los hutíes se envalentonaron buscando una posición de mayor fuerza, por lo que decidieron tomar Marib para obtener la autonomía energética sin tener que hacer tratos con sus rivales del Gobierno yemení.

Por ello parece que el Movimiento Houti no vaya a sentarse a la mesa sin un avance militar significativo. Por parte de los separatistas del sur no parece que tampoco haya interés si no se reconocen sus ganancias territoriales. A esto hay que añadir que Biden no está dispuesto a emplear su fuerza militar para que las distintas facciones se sienten a negociar por lo que parece que, por el momento, el conflicto va a quedar enquistado hasta que se pueda aplicar algún factor externo como dinámica del cambio. Este factor podría provenir de una negociación entre EE. UU. e Irán en materia nuclear que tuviese contrapartidas en el conflicto yemení. Sin embargo, es muy difícil predecir cuál sería la reacción de los hutíes y si estos se distanciarían de Irán⁷⁶.

Para China el conflicto de Yemen supone una amenaza a su proyecto de la «Franja y la Ruta de la Seda». Dada la importancia del estrecho de Bab el Mandeb para la navegación, los chinos necesitan que las rutas marítimas sean lo más seguras posibles. Además, su presencia militar en las aguas del golfo de Adén se justifica por los intereses comerciales chinos en el continente africano y las operaciones militares chinas en dicho continente⁷⁷.

La presencia de China en el territorio yemení se suprimió en 2015, tras la reavivación del conflicto. La salida de sus nacionales constituyó un punto de inflexión, ya que fue la primera operación de evacuación llevada a cabo por las fuerzas navales chinas. Estas se encontraban bien situadas, apoyadas desde su base en Yibuti, en misión contra la piratería en el Índico⁷⁸.

La participación de China en los conflictos de la región se realiza mediante la mediación. No obstante, esta es selectiva y depende de lo que le interese y lo que pueda hacer.

⁷⁶ HAMDÍ, Sami. «Biden's optimism over Yemen gives way to realism». MENA Affairs, 11 August 2021. <https://menaaffairs.com/bidens-optimism-over-yemen-gives-way-to-realism/> (consultado 20/08/2021).

⁷⁷ JAMES, Moran. «No Longer a New Kid on the Block – China in the Middle East». Instituto Europeo del Mediterráneo, 20 Agosto 2021. <https://www.iemed.org/publication/no-longer-a-new-kid-on-the-block-china-in-the-middle-east/?lang=es> (consultado 20/08/2021).

⁷⁸ BBC News. «Yemen crisis: China evacuates citizens and foreigners from Aden». 3 April 2015. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-32173811> (consultado 20/08/2021).

También participa mediante asociaciones, contemplando en este caso sus relaciones con Irán, Arabia Saudita y Emiratos. Otra opción es la realización de misiones de mantenimiento de la paz, cuya discreta actuación se va incrementando a medida que EE. UU. se repliega. Pese a ello, el caso de Yemen no se contempla en esta posibilidad⁷⁹.

En cuanto a Arabia Saudita y Emiratos, los chinos son grandes importadores de sus recursos petrolíferos. Por su parte, China ha vendido a estos países del golfo diversos tipos de armamento, entre los que destaca el programa de misiles saudita. Debido a su espíritu pragmático, los chinos se han mostrado partidarios del «régimen legítimo de Yemen» del Gobierno de Hadi y no han criticado las acciones aéreas saudíes. Además, China ha apoyado económicamente al Gobierno de Hadi mediante donaciones y préstamos, posicionándose para una futura reconstrucción de los puertos de Adén y Mocha. En contrapartida, los sauditas han apoyado la postura de China en cuanto a Taiwan, Xingiang y el mar de la China Meridional⁸⁰.

A pesar de todo ello, los intentos mediadores de China en el conflicto no han dado tampoco resultados satisfactorios. Queda por ver el éxito de la «iniciativa de cinco puntos» para Oriente Medio que el ministro de Exteriores, Wang Yi, lanzó en la primavera de 2021⁸¹.

Respecto a Emiratos, la estrategia del «collar de perlas» de la Franja y Ruta de la Seda china podría coincidir con la del «collar de puertos» emiratí en el golfo de Adén. Aunque todavía no existen evidencias de la convergencia de intereses entre chinos y emiratíes, las agencias de seguridad estadounidenses detectaron vuelos de transporte entre ambos países. En este contexto, la administración Biden se puede encontrar con el problema de que, si vende a Emiratos el avión de combate F-35 y el RPAS Reaper, podría filtrarse tecnología militar a China⁸².

⁷⁹ CAMILLE, Lons, *et al.* «China's great game in the Middle East». *ECFR*, 2019.

⁸⁰ CHANG, I-wei Jennifer. «China and Yemen's Forgotten War». The United States Institute of Peace. January 16, 2018. <https://www.usip.org/publications/2018/01/china-and-yemens-forgotten-war> (consultado 20/08/2021).

⁸¹ Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. «Wang Yi Proposes a Five-point Initiative on Achieving Security and Stability in the Middle East». 2021/03/26. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1864767.shtml (consultado 20/08/2021).

⁸² MITCHELL, Ellen. «Concerns over growing ties between UAE and China could impact sale of F-35s». The Hill, 05/25/21. <https://thehill.com/policy/defense/555362-concerns-over-growing-ties-between-uae-and-china-could-impact-sale-of-f-35s> (consultado 20/08/2021).

En relación a Rusia, esta posee un especial interés por controlar el papel de los otros grandes actores a lo largo de la vía de comunicación que conduce al mar Rojo y el Mediterráneo. Por ello, piensa que puede competir con EE. UU. porque puede actuar como mediador entre todos los grupos, en clara sintonía con lo que en su día propugnase su exministro de Exteriores, Yevgeny Primakov⁸³. En esta línea, su embajador en Yemen, Vladimir Dedushkin, manifestó a finales de 2018 el interés de Rusia por la región del sur yemení, lo que fue bien recibido por el STC. Los rusos además mantienen unas adecuadas relaciones con el Gobierno de Hadi, a quien ha impreso los billetes bancarios para el pago a sus fuerzas de seguridad, evitando las deserciones hacia el STC e inyectando liquidez a la economía de la zona⁸⁴.

Esta postura equidistante permitiría a Rusia conservar su objetivo de construir una base naval que domine las rutas comerciales próximas al golfo de Adén, pudiendo ser la isla de Socotra el lugar idóneo para su emplazamiento, regresando a los planteamientos que en su día tuviese la Unión Soviética⁸⁵. A la vez, Rusia está explorando las posibilidades de establecer otra base en Somalilandia, toda vez que sus posibilidades en Sudán se desvanecen, por el acercamiento de este a EE. UU.⁸⁶.

El control sobre las rutas comerciales que atraviesan el estrecho de Bab el Mandeb es especialmente significativo para los rusos desde el punto de vista económico. Hay que tener en cuenta como antecedente el enfrentamiento comercial entre saudíes y rusos en marzo de 2020, a causa de la bajada de los precios del petróleo. En aquel entonces la economía rusa se resintió por no tener suficientes reservas petrolíferas para asimilar una caída del 65 %. Si Rusia controlase el estrecho podría presionar a Arabia Saudita, que envía 4,8 millones de barriles diarios a través de esta ruta de comunicación⁸⁷.

⁸³ SALAMI, Mohammad. «Why is Russia Involved in Yemen, Again?» Washington Report on Middle East. April 7, 2021. <https://www.wrmea.org/gulf-gcc/why-is-russia-involved-in-yemen-again.html> (consultado 21/08/2021).

⁸⁴ RAMANI, Samuel. «Russia's Mediating Role in Southern Yemen». Carnegie Endowment for International Peace, October 12, 2018. <https://carnegieendowment.org/sada/77482> (consultado 20/08/2021).

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ KORYBKO, Andrew. «Can Somaliland Be Alternative for Russia's Troubled Sudanese Naval Base Plans?». ModernDiplomacy, July 11, 2021. <https://moderndiplomacy.eu/2021/07/11/can-somaliland-be-alternative-for-russias-troubled-sudanese-naval-base-plans/> (consultado 24/08/2021).

⁸⁷ SALAMI, Mohammad. «Why is Russia Involved in Yemen, Again?» *Op. cit.*

Conclusiones y perspectiva

El territorio de Yemen se presta a que sea muy difícil el obtener su control efectivo por parte de un solo actor, debido a su externa compartimentación. Por ello, su estructura social es eminente tribal, alejándose el poder desde las grandes ciudades hacia los diferentes valles y montañas, donde se hace prácticamente nominal. Esto da lugar a que sea muy difícil conseguir la consolidación de una estructura estatal en el territorio yemení y que cualquier factor desestabilizador, externo o interno, sean la causa de que se reavive un conflicto que siempre estará presente en un mayor o menor grado.

El litoral e islas de Yemen poseen una importancia trascendental, ya que desde estos se puede controlar el tráfico marítimo a través del estrecho de Bab el Mandeb y el golfo de Adén, pudiendo llegar hasta regiones al sur del Cuerno de África. Si bien las rutas que pasan por estas zonas siempre han sido importantes, hoy en día lo son más debido al incremento en las relaciones entre Oriente y Occidente por la Franja y Ruta de la Seda.

El interés de las grandes potencias se ha puesto de manifiesto en la competición por los recursos y el control de las vías de comunicación. El caso de Yemen es cada vez más significativo en este sentido, ya que los principales actores globales tienen intereses en la región y tienen que competir, bien por ganar influencia o por no perderla.

Sin embargo, estos actores se han dado cuenta de que una intervención directa sería excesivamente costosa e incluso podría no llegar a dar los resultados esperados. Las posibles soluciones que han encontrado para llegar a alcanzar sus objetivos pasan por una mediación favorable en las negociaciones o apoyar a determinados sustitutos para que actúen en su beneficio. Operar a través de intermediarios tiene sus inconvenientes, ya que estos tienen sus propios intereses y objetivos que no tienen por qué coincidir con los primarios. Esta situación se hace especialmente acuciante cuando existen «proxies» intermedios, pudiendo acabar desenfocados los objetivos y las situaciones deseadas.

Las potencias regionales ven igualmente en Yemen una oportunidad para ganar poder respecto a sus rivales. El conflicto entre Arabia Saudita e Irán es muy posible que se pueda dirimir en Yemen, donde los iraníes le pueden plantear a los sauditas un riesgo vital sin que tengan que recurrir a un enfrentamiento directo. Irán ha manejado magistralmente los hilos de su influencia, convirtiendo a grandes masas hutíes del culto zaidita al duodecimano y ganándoles como acólitos.

La lucha contra los hutíes se ha convertido en una pesadilla para los sauditas, que es posible que busquen alguna vía de negociación para salir airosos de una situación que se les hace cada vez más gravosa. Es posible que busquen una solución pactada para salir de la intervención directa y mantengan su apoyo al Gobierno de Hadi.

No obstante, no parece que Arabia Saudita se contente con una pérdida significativa en Yemen a la par que vea amenazada la salida de su petróleo a través del estrecho de Ormuz. Por ello, el proyecto de buscar una ruta hacia aguas libres para este producto toma cada vez más interés. Sobre la base de este planteamiento es muy posible que focalicen su actuación directa en la provincia yemení de Marah y que tengan que alcanzar acuerdos con las tribus por las que tenga que discurrir un futuro oleoducto. Si esto fuese así, habría que ver cuál será la postura del vecino Omán, que se podría sentir amenazado ante la concentración de poder saudita tan cerca de una frontera trazada con tiralíneas.

Parece que Emiratos ha sabido jugar magistralmente sus cartas. Con unos objetivos claros, se ha involucrado en el conflicto hasta conseguir el control de determinados puntos e islas de la costa yemení, dejando a partir de ese momento la actuación sobre el terreno a sus protegidos del STC. Los emiratíes han sido capaces de establecer una serie de instalaciones marítimas y aéreas desde las que se puede dominar el tráfico que discurre por el golfo de Adén y el estrecho. Teniendo en cuenta que además poseen bases a lo largo de la costa africana, el tráfico marítimo que discurre paralelamente a esta también puede ser controlado por los emiratíes. Esto le da una posición de poder en la que los grandes actores se pueden apoyar. Por ello es muy posible que China, todavía sin excesiva presencia militar en la zona, busque la posición de Emiratos como apoyo a su gran proyecto.

Sobre el ajado terreno yemení quedarán finalmente los actores locales, cada cual apoyado directa o indirectamente por sus potencias regionales o globales. El Gobierno de Hadi, el movimiento Houtí y el STC continuarán la pugna por el poder en lo que denominaría Mearsheimer como *bloodleating*, en un baño de sangre de unos contra otros. Esto puede ser aún más acuciante si se tiene en cuenta que subyacentemente existen los conflictos tribales y la afiliación a grupos terroristas.

Los grandes perdedores, como siempre, son las víctimas civiles. Yemen, desangrado por el conflicto, no se ve capaz de poner en marcha la explotación de sus recursos

petrolíferos, agrícolas y pesqueros mientras su población padece hambre y

enfermedades extremas. La solución es muy difícil, pero siempre debería pasar por aliviar este sufrimiento.

Con agradecimiento a Yago Rodríguez y Eisa Younes.

*José Ignacio Castro Torres**

Analista del IEEE

ANEXO I Tablas: Cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

Cronología del conflicto	
Diciembre 2017	Asesinato del expresidente Saleh por las milicias hutíes en Yemen.
Enero 2018	El STC se hace con el control de Adén.
Marzo 2018	Se intensifican los combates. Más de 20 millones de yemeníes precisan ayuda humanitaria.
Mayo 2018	Emiratos se establecen en la isla de Socotra.
Agosto 2018	Mueren 40 niños en un ataque aéreo de la coalición saudita con munición estadounidense.
Mayo 2019	Cuatro petroleros son atacados en aguas emiratíes. Ataque al oleoducto saudita East-West desde Yemen.
Septiembre 2019	Ataque contra las instalaciones petrolíferas de Khurais y la refinería de Abqaiq en Arabia Saudí.
Noviembre 2019	Se firma el acuerdo de Riad y en menos de un mes se reanudan los combates.
Febrero 2020	Retirada de Emiratos de la coalición en Yemen.
Junio 2020	Socotra es ocupada por el STC apoyado por Emiratos.
Enero de 2021	El secretario de Estado, Mike Pompeo, anuncia la designación del movimiento Houti como organización terrorista.
Enero 2021	La nueva administración Biden suspende la venta de armas a Arabia Saudita y UAE.
Febrero 2021	Biden cesa su apoyo a la coalición saudita y revoca la designación de los hutíes como terroristas.
Febrero 2021	Comienza la batalla por Marib.
Junio 2021	Arabia Saudita detiene sus ataques para buscar un espacio de negociación.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS	
Extensión 527 970 km ²	
PIB 73 630 millones de dólares	
Estructura PIB	Agricultura 20,3 %
	Industria 11,8 %
	Servicios 67,9 %
PIB per cápita 2500 dólares	
Tasa de crecimiento PIB: 5,9 %	
Relaciones comerciales (Exportaciones): China (53 %) Arabia Saudita (10 %) UAE (7 %) Australia (5 %)	
Relaciones comerciales (Importaciones): China (25 %) Turquía (10 %) UAE (9 %) Arabia Saudita (8 %) India (7 %)	
Población 30 399 243	
Estructura de edad	0-14: 39,16%
	15-64: 58,04%
	Más de 65: 2,8%
Tasa de crecimiento de la población 1,93 %	
Grupos étnicos: árabes, afro-árabes y otros	
Religiones: musulmana 99,1 % (sunita 65 %, chiita 35 %) otros 0,9 %	
Tasa de alfabetización de la población: 70,1 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: 48,6 % (2014)	
Índice GINI: 36,7 (2014)	
Gasto militar: 4,3 % del PIB (2014)	

45/2022

22 de junio de 2022

Mar Hidalgo García

**La guerra de Ucrania: más tensión
al sistema alimentario mundial y
riesgo de revueltas sociales**

La guerra de Ucrania: más tensión al sistema alimentario mundial y riesgo de revueltas sociales

Resumen:

Nos advierten que se avecina una grave crisis alimentaria y económica que no solo va a agravar las situaciones de hambruna de las poblaciones afectadas por los conflictos, sino que también puede fomentar la aparición de disturbios civiles por el precio de los alimentos, principalmente en países que son importadores netos de estos.

La guerra de Ucrania está resaltando las graves deficiencias estructurales de un sistema alimentario mundial cada vez más tensionado por factores como la desigualdad económica, la pandemia de COVID-19, el cambio climático y la globalización.

La resiliencia del sistema alimentario mundial es cada vez más difícil de lograr. A corto plazo, urge evitar el aumento de la hambruna en regiones frágiles y evitar revueltas sociales por el aumento del precio de los alimentos. A medio y largo plazo, es necesario llevar a cabo una profunda transformación del sistema alimentario mundial.

Palabras clave:

Ucrania, alimentos, inflación, fertilizantes, hambruna, revueltas sociales.

***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 war in Ukraine: more stress on the world food system and risk of social unrest

Abstract:

They warn us that a serious food and economic crisis is coming that is not only going to aggravate the famine situations of the populations affected by the conflicts, but it can also encourage the appearance of civil unrest and because of the price of food, mainly in countries who are net importers of food.

The war in Ukraine has highlighted the serious structural deficiencies of a global food system increasingly stressed by factors such as economic inequality, the COVID-19 pandemic, climate change and globalization.

Resilience to the challenges presented by the global food system is increasingly difficult to achieve. In the short term, it is urgent to avoid the increase in famine in fragile regions and to avoid social unrest due to the increase in food prices. In the medium and long term, it is necessary to carry out a profound transformation of the world food system.mpt,

Keywords:

Ukraine, food, inflation, fertilizers, famine, social unrest.

Introducción

El aumento de los precios de los alimentos, de los fertilizantes y de los combustibles, como consecuencia del conflicto de Ucrania, junto con la crisis climática hacen temer la formación de una tormenta perfecta, o mejor dicho de un ciclón, que puede arrasar las expectativas económicas de recuperación que se habían previsto tras la pandemia, así como el logro de los objetivos de desarrollo previstos para 2030.

El riesgo de que se produzca una crisis alimentaria a nivel mundial como consecuencia de la guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad del sistema alimentario global que afecta de forma más acusada a los países en desarrollo y a los que son importadores de alimentos. La grave crisis alimentaria que se vislumbra no se debe a un problema de disponibilidad sino de accesibilidad de los alimentos. Se produce suficiente comida para alimentar al mundo, pero no se produce donde la gente lo necesita con urgencia¹.

La guerra de Ucrania ha venido a resaltar las graves deficiencias estructurales de un sistema alimentario mundial cada vez más tensionado por factores como la desigualdad económica, la globalización, la pandemia de COVID-19 y el cambio climático. El aumento del precio de los alimentos actual no es una novedad, sino que es la constatación de una tendencia que se viene produciendo durante los últimos años.

En este ambiente inflacionista, los países avanzados encontrarán cada vez más dificultades para ofrecer ayuda humanitaria a los países necesitados y también para ofrecer subsidios destinados a mitigar el aumento de los precios de los alimentos y de los insumos necesarios, como los fertilizantes. Las organizaciones internacionales advierten que se nos avecina una grave crisis alimentaria y económica cuyas consecuencias podrían derivar en disturbios sociales en los países más vulnerables y a agravar las situaciones de hambruna de las poblaciones afectadas por los conflictos.

¹ <https://www.dw.com/en/ukraine-war-increases-global-food-insecurity/a-61206423>

El sistema alimentario mundial tensionado

Según la FAO, el precio de los principales alimentos en el último año ha aumentado de media un 29,8 %, la cifra más alta desde que se comenzó a utilizar este índice en 1990². Casi la mitad de este aumento coincide con el inicio de la guerra de Ucrania lo que indica que la crisis alimentaria y económica que se avecina tiene un componente coyuntural que hará que los precios de alimentos y combustibles se mantengan en niveles históricos, al menos, hasta finales del 2024, según el Banco Mundial³.

La guerra de Ucrania ha provocado, de forma inmediata, un aumento histórico de los precios de los alimentos y de los combustibles. Por un lado, la accesibilidad de alimentos a los mercados exteriores se ha reducido ya que, tanto Ucrania como Rusia son dos de los principales exportadores de determinados productos agrícolas del mundo y en el caso de Rusia, también de fertilizantes. Por otro lado, las sanciones y las restricciones a la exportación de los combustibles han provocado una reorganización de los mercados energéticos con la consiguiente escalada de precios.



Fuente: FAO Food Price Index. Datos del 3 de junio de 2022

² <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

³ <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-update>

En 2021, Rusia y Ucrania figuraban entre los tres principales exportadores mundiales de trigo, maíz, colza, semillas de girasol y aceite de girasol. Ucrania suministra alrededor del 10 % del trigo del mundo, el 13 % de la cebada, el 15 % del maíz y más de la mitad del aceite de girasol⁴. Rusia también se situó como el principal exportador mundial de fertilizantes nitrogenados, el segundo proveedor líder de fertilizantes potásicos y el tercer mayor exportador de fertilizantes fosforados. Esta elevada concentración como proveedores mundiales ha expuesto a los mercados de este tipo de productos a una mayor vulnerabilidad por los efectos de la guerra y a una mayor volatilidad de los precios⁵.

Mientras Ucrania acusa a Rusia de atacar su producción e infraestructuras agrícolas que impedirán futuras cosechas, hay millones de toneladas de cereales en los puertos ucranianos esperando para ser enviadas. Según las cifras de la UE, Ucrania almacena actualmente alrededor de 40 millones de toneladas de grano, la mitad de las cuales tendrían que exportarse a finales de julio para dejar espacio a la nueva cosecha⁶. Se esperan unos 50 millones de toneladas adicionales de granos con la próxima cosecha, pero solo hay espacio para almacenar el 50 % de esta cantidad⁷.

Antes de la guerra, Ucrania exportaba hasta 5 millones de toneladas de grano por mes a través de los puertos del mar Negro, esta vía por ahora no es posible y el transporte tiene que reorientarse hacia la UE por ferrocarril, carretera o a través de las vías navegables interiores, para una mayor exportación a los mercados mundiales. Sin embargo, la exportación no se produce al ritmo necesario, debido, fundamentalmente, a la propia capacidad de los contenedores y a los problemas relacionados con las infraestructuras entre las que cabe mencionar el distinto ancho de vía⁸.

La UE ha establecido como prioridad sacar los productos agrícolas de Ucrania para que puedan estar en los mercados y evitar una crisis alimentaria. Para ello, a principios del mes de junio, la Comisión Europea presentó su plan de apoyo logístico reforzado para

⁴ <https://www.agrodigital.com/wp-content/uploads/2022/04/guerraucraniac.pdf>

⁵ Informe: *The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict*. 25 March 2022 Update.

⁶ <https://www.railvolution.net/news/solidarity-with-ukraine-railways-keep-up-aid-efforts-and-welcome-support-for-trade-routes>

⁷ <https://www.agriculture.com/news/crops/27-million-tons-of-grain-planned-for-export-stuck-in-ukraine>

⁸ <https://www.fastmarkets.com/insights/three-reasons-ukraines-railway-grain-movements-are-still-only-reaching-55-of-potential>

redirigir la carga de exportación ucraniana mediante la organización de «vías de solidaridad»⁹.

En abril, Ucrania exportó solo 1,2 millones de toneladas de grano. El objetivo es alcanzar un mínimo de 3 millones de toneladas de exportaciones por mes, e idealmente 4 millones de toneladas. Únicamente entonces se podrá asegurar suficiente espacio para la próxima cosecha¹⁰. Una cosecha abundante que se espera en menos de dos meses y que ejerce una presión adicional sobre la ya ajustada logística¹¹.

Trasladar los productos agrícolas fuera del país, a pesar de los desafíos logísticos, se convierte en una prioridad¹² y una necesidad más urgente a medida que pasen los días y comience la cosecha en Ucrania. También existe el riesgo de que los granos puedan estar desapareciendo del suelo ucraniano. Según algunas fuentes, es posible que Rusia pudiera estar «robando»¹³ parte de la carga de alimentos almacenada en los puertos para desviarla hacia su territorio en donde compradores rusos estarían esperando la mercancía¹⁴.

La consecuencia de todo ello es que los cereales no llegan a los países de destino y se está produciendo un aumento de los precios muy preocupante en regiones frágiles. Por ejemplo, en Camerún los precios del pan han subido un 40 %¹⁵ y además el suministro no se produce de una manera regular. Una subida que se suma al aumento de los precios de los alimentos que se ha producido en los últimos cinco años en África Occidental y que se situaba entre un 20-30 %¹⁶. La opción de buscar nuevos proveedores podría ser una solución factible pero la escasez de contenedores de envío para llevar suministros de alimentos desde otros lugares en este momento es un serio problema¹⁷.

La guerra de Ucrania ha encendido la chispa que puede provocar la llama de una nueva crisis alimentaria de proporciones catastróficas. En algunos países la situación de inseguridad alimentaria ya era muy acusada por las situaciones de conflicto, la pandemia

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-aggravated-the-global-food-crisis/>

¹⁰ https://transport.ec.europa.eu/news/european-commission-establish-solidarity-lanes-help-ukraine-export-agricultural-goods-2022-05-12_en

¹¹ <https://www.fastmarkets.com/insights/ukraine-companies-put-grain-trade-on-hold-as-focus-shifts-exporting-stocks>

¹² <https://www.fastmarkets.com/insights/ukraine-companies-put-grain-trade-on-hold-as-focus-shifts-exporting-stocks>

¹³ <https://es.euronews.com/2022/05/01/ucrania-denuncia-que-rusia-ha-robado-toneladas-de-trigo-poniendo-en-riesgo-la-seguridad-al>

¹⁴ <https://www.washingtonpost.com/world/2022/06/07/grain-export-blockade-russia-ukraine-africa/>

¹⁵ <https://apnews.com/article/russia-ukraine-moscow-black-sea-5fbafb9ea7403a5071f696f66c390180>

¹⁶ <https://www.savethechildren.es/notasprensa/afrika-occidental-se-enfrenta-su-peor-crisis-alimentaria-en-diez-anos-mas-de-27>

¹⁷ <https://apnews.com/article/russia-ukraine-moscow-black-sea-5fbafb9ea7403a5071f696f66c390180>

y los fenómenos meteorológicos adversos como consecuencia del cambio climático. La resiliencia a los problemas que presenta el sistema alimentario mundial o no existe o cada vez es más difícil de lograr.

El número de personas que necesitan asistencia alimentaria en la región de África occidental, incluidos Nigeria, Malí, Burkina Faso, Chad y Níger ha aumentado de forma muy significativa en los últimos años. Entre 2007 y 2022, el número de personas en situación de inseguridad alimentaria en esta región ha pasado de 7 a 27 millones. A menos que se tomen medidas de emergencia, esta cifra podría aumentar a 38 millones para junio¹⁸. Los conflictos, el cambio climático, el uso insostenible de los recursos y, ahora, la guerra de Ucrania, figuran entre las principales causas. En el Cuerno de África, la situación también es preocupante dadas las estimaciones, según la ONU, es posible que unos 16 millones de personas se enfrentan a un hambre severa en esta región como resultado de una sequía persistente¹⁹.

Esta situación hace pensar que estamos ante una nueva crisis alimentaria semejante a la ocurrida en 2007. Para J. M. Sumpsi esta crisis se caracterizó por ser global, multifactorial y duradera²⁰. Según avanzan los acontecimientos, la crisis alimentaria generada por la guerra de Ucrania podría tener esas mismas características. Su carácter global está motivado por la dependencia sectorial de la economía mundial. A finales de 2021, la crisis de suministros provocada por la pandemia comenzó a afectar también a los alimentos. El precio del azúcar aumentó más de un 53 % mensual en septiembre y el precio de la carne crece a un ritmo anual superior al 25 %²¹.

Por otro lado, el aumento de los precios de los combustibles tiene como consecuencia una inflación de los costes agrarios ya que afectan a todo el proceso productivo, desde los fertilizantes al envasado y al transporte. Según se avanza en la cadena de los alimentos, van apareciendo nuevos problemas. Los altos precios de la energía están creando una presión inflacionaria sobre todos los costes que terminarán traspasándose a los consumidores. Además, un alto precio del petróleo favorece que la producción de biocombustibles sea económicamente viable aumentando la cantidad de tierras que se

¹⁸ <https://www.fao.org/3/ni554es/ni554es.pdf>

¹⁹ <https://www.fao.org/newsroom/detail/somalia-new-data-show-how-drought-in-the-horn-of-africa-is-driving-up-acute-hunger/en>

²⁰ Sumpsi, J. M. «La volatilidad de los mercados agrarios y la crisis alimentaria mundial», *Cuaderno de Estrategia 161: Seguridad alimentaria y seguridad global*. IEEE, 2011.

²¹ <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11443957/10/21/La-nueva-fase-de-la-crisis-de-suministros-golpea-a-los-alimentos-habra-escasez-y-subidas-de-precios.html>

destina a usos no alimentarios reduciendo la oferta y aumentando el precio de los alimentos.

La crisis alimentaria que estamos viviendo en la actualidad también es multifactorial. A los factores externos como los derivados de la guerra de Ucrania, hay que añadir los factores estructurales del propio sector agroalimentario como la reducción de la oferta por las malas cosechas como consecuencia del cambio climático y el aumento de la demanda de alimentos que han tenido como consecuencia una reducción del *stock* de los mismos. Los cambios en la dieta alimentaria en países de alta tasa de crecimiento como China, ha aumentado la demanda de carne, leche y huevos, lo que supone también una mayor demanda de los alimentos básicos para la ganadería como los piensos y las oleaginosas²². A estos cambios hay que sumar el cambio de los activos de los fondos de inversión y de pensión a raíz de la crisis económica de 2007. Los activos financieros e inmobiliarios fueron sustituidos por mercados de futuros de productos agrícolas que, desde entonces, muestran una tendencia alcista.

La disminución de la diferencia entre la oferta y la demanda de productos agrarios ha ido disminuyendo desde finales del siglo XX. Como consecuencia de ello los niveles de *stock* son cada vez más bajos debido, entre otros motivos, al elevado coste del almacenamiento, los avances en el transporte y al aumento del número de países exportadores. De esta forma, los mercados se reducen y se vuelven más volátiles por lo que cualquier efecto externo que repercuta significativamente en la oferta o en la demanda puede afectar de forma significativa al aumento del precio de los alimentos. Según algunos expertos, el escaso margen existente entre la oferta y la demanda fue la causa principal de la crisis alimentaria de 2007²³.

Las medidas proteccionistas para garantizar el consumo doméstico contribuyen al aumento del precio de los alimentos y pueden provocar crisis alimentarias. En 2010, Rusia y Ucrania tuvieron unos rendimientos muy bajos de sus cosechas como consecuencia de la sequía y la aparición de incendios y ambos optaron por la prohibición de exportar trigo. Ese hecho junto con la disminución de la producción de maíz en EE. UU. desencadenaron otra crisis alimentaria cuando ya parecía que estaba finalizando la crisis generada en 2007. Sin embargo, la sequía no fue la única causa del

²² CE161.

²³ CE161 [Averting Food Crisis | THISDAYLIVE](#)

aumento de los precios. La trayectoria constante y ascendente que se observaba en aquellos años también era debida a la especulación y la conversión de maíz en etanol²⁴.

El informe de la OCDE-FAO «Perspectivas agrícolas 2021-2030» señala que las restricciones a la exportación y a la importación podría tener efectos perjudiciales para la seguridad alimentaria y la nutrición a nivel mundial, así como para los medios de vida de los agricultores²⁵. Por ejemplo, el gobierno de la India ha modificado su política de exportación de trigo para imponer una restricción inmediata a todas las actividades en una medida que ha provocado el caos²⁶.

En cuanto a la durabilidad, el Banco Mundial ha estimado que los efectos del conflicto de Ucrania sobre la situación alimentaria mundial se extenderán hasta el 2024²⁷. A las consecuencias que vivimos en la actualidad, hay que sumar la dificultad de sembrar futuras cosechas en suelo ucraniano y, en caso de poder hacerlo, colocarlas en unos mercados agroalimentarios cuyos seguros se han disparado por el alto riesgo de pérdida. También se estima que entre el 20-30 % de la cosecha de invierno no podrá ser recogida por el conflicto. Por su parte Rusia, también se puede enfrentar al problema de abastecimiento como consecuencia de las sanciones, principalmente en las importaciones de semillas y pesticidas. Las consecuencias se traducirían en menos cosechas, con peores rendimientos, lo que podría agravar aún más el suministro alimentario mundial.

Los países occidentales tardarán años en reorientar sus cadenas de suministro hacia sus aliados, mientras tanto, los precios de los fertilizantes y los alimentos serán más volátiles con una tendencia alcista, esta situación provocará un aumento en el número de personas que se enfrenten a la pobreza y la inseguridad alimentaria. Si el conflicto continúa, la FAO estima que el número de personas desnutridas aumentará de 8 a 13 millones en 2022/2023, principalmente en la región de Asia Pacífico, el África subsahariana y el norte y este de África²⁸.

²⁴

<https://www.npr.org/sections/thesalt/2012/09/20/161501075/The%20world%20is%20currently%20within%20the%20range%20of%20conditions%20in%20which%20the%20tiniest%20spark%20can%20lead%20to%20riots%20%E2%80%94%20the%20kind%20including%20recent%20anti-American%20>

²⁵ <https://www.fao.org/3/cb5339es/cb5339es.pdf>

²⁶ <https://www.fastmarkets.com/insights/unbelievable-india-sparks-chaos-as-government-limits-wheat-exports>

²⁷ <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-update>

²⁸ Informe FAO: *The importance of Ukraine and the Russian Federation for Global agricultural markets and the risk associated with the current conflict*. Marzo 2022.

Fertilizantes: concentración y disrupción

Desde el final de la II Guerra Mundial, el proceso de intensificación e industrialización agrícola, conocido como «Revolución verde», transformó radicalmente las prácticas agrícolas tradicionales para aumentar la productividad y alimentar a una población mundial en crecimiento. Los fertilizantes forman un pilar básico sobre el que se asienta esta revolución agrícola.

Los fertilizantes son cruciales para la producción en la agricultura y su demanda mundial aumentó un 6,3 % en 2021, según la Asociación Internacional de Fertilizantes (IFA). Una cifra muy superior al 2 % anual que se venía registrando desde 2015²⁹. Una explicación que justifica esta subida es que, durante los últimos años, los gobiernos han buscado desarrollar la agricultura nacional para impulsar la autosuficiencia y reducir la dependencia de las cadenas de suministro globales. Es el caso, por ejemplo, de China en donde el gobierno había ordenado a sus empresas que dejaran de vender fertilizantes a otros países, para preservar los suministros domésticos debido al uso intensivo que tienen en la agricultura. Estos sigilosos pasos, que comenzaron en el verano de 2021, estaban obligando a los agricultores de todo el mundo a dejar los campos en barbecho mucho antes de que Rusia invadiera Ucrania³⁰.

Los altos precios de los fertilizantes a finales de 2021 —un 78,6 % más, según el FMI— fueron en parte consecuencia de las tensiones en el lado de la oferta que se habían acumulado desde 2020. Los cierres de las instalaciones y la paralización de los suministros como consecuencia de la pandemia interrumpieron la producción en todo el mundo. Además, la fuerte tormenta que ocurrió en febrero de 2021 interrumpió la producción de EE. UU., especialmente en Texas, que es un productor clave del amoníaco, un compuesto fertilizante a base de nitrógeno. Por otro lado, las sanciones a Bielorrusia por parte de las potencias occidentales sobre varios productos, entre los que se encuentra también los fertilizantes, han contribuido a la disminución de la oferta en algunos mercados. Conviene recordar que Bielorrusia representó alrededor del 20 % de las exportaciones mundiales de fertilizantes a base de potasio en 2019 y 2020.

²⁹ <https://api.ifastat.org>

³⁰ <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/chinas-recent-trade-moves-create-outsize-problems-everyone-else>

Entre enero de 2021 y enero de 2022, las exportaciones de fertilizantes de Rusia aumentaron un 189 % alcanzando la cifra de 1.530 millones de dólares, mientras que las importaciones disminuyeron un 13,2 %³¹.

A pesar de que los fertilizantes rusos no están afectados por las sanciones, el comercio se ha restringido. Rusia aprovecha su capacidad de producción de fertilizantes como moneda de cambio para rebajar las sanciones impuestas por las potencias occidentales como consecuencia de la invasión de Ucrania. El Ministerio de Comercio de Rusia recomendó este mes que los productores suspendan temporalmente las exportaciones de fertilizantes debido a los nuevos riesgos asociados con las empresas logísticas extranjeras por los costes, la seguridad y las primas de seguros en la ruta del mar Negro.

Con la guerra de Ucrania, la oferta caerá más rápido que la demanda de fertilizantes en 2022/23, lo que mantendrá los precios altos y provocará políticas de autosuficiencia y cambios en la cadena de suministro. Además, los altos costes de envío de fletes e insumos de materias primas como el gas natural aumentarán los costes de los productores³². En el caso de los fertilizantes nitrogenados, la energía representa entre el 70-80 % del coste de producción³³.

La principal consecuencia de este aumento de precios de los fertilizantes será una reducción de su empleo debidos a problemas de accesibilidad a precios asequibles, que se traducirá en una disminución de los rendimientos de los cultivos en 2023 bien por utilizar menos o bien por una disminución en la siembra. Todo ello supone una nueva tensión al sistema global de alimentos y constituye un factor determinante en la crisis alimentaria que se está gestando³⁴.

Peligro de revueltas por el aumento del precio de los alimentos

El papel que pueden tener las crisis alimentarias como desencadenantes de conflicto es un tema que despierta un interés creciente dentro del mundo académico. Uno de los estudios más relevantes a este respecto, es el realizado en el Instituto de Sistemas Complejos de Nueva Inglaterra que relaciona los índices de precios de los alimentos de

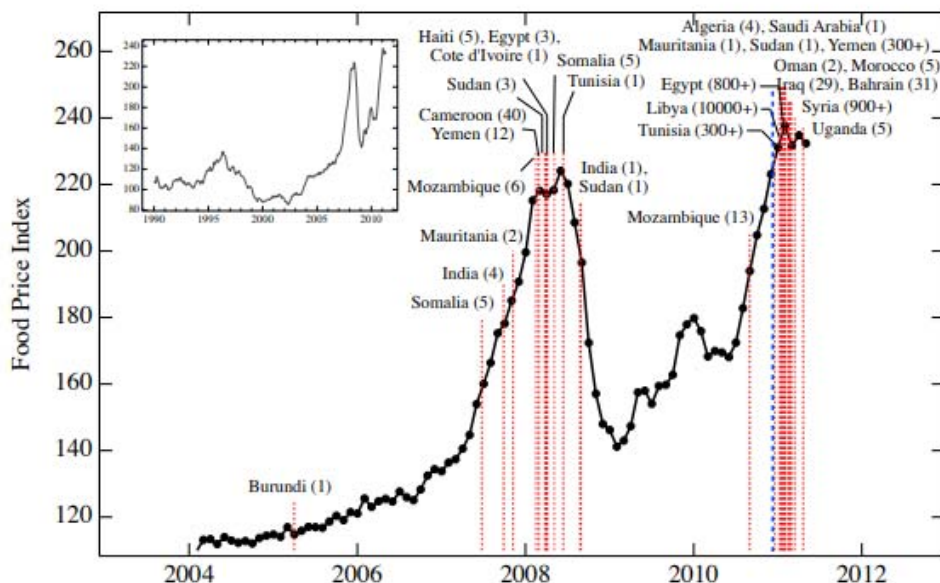
³¹ <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/fertilizers/reporter/rus>

³² <https://es.euronews.com/my-europe/2022/05/23/por-que-los-altos-precios-del-gas-afectan-al-precio-de-los-alimentos>

³³ https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_10418_Fertilizacion_nitrogenada_07_e65c2f47.pdf

³⁴ <https://news.agropages.com/News/NewsDetail---42559.htm>

la FAO, desde 2004 hasta mayo de 2011, con la aparición de revueltas³⁵. Como se observa en el gráfico existe una correlación entre la inestabilidad social y los precios de los alimentos.



Fuente: LAGI, M., BERTRAND, Z. y BAR-YAM, Yaneer: The food crises and political instability in North Africa and the Middle East. England Complex Systems Institute, Londres, 2011.

Un informe del Banco mundial publicado en 2014 identificó 51 eventos violentos — involucran muertes, lesiones, arrestos o daños a la propiedad— relacionados con alimentos en 37 países en el periodo comprendido entre 2007 y 2014. Del estudio de todos ellos, se establecen tres tipos de disturbios alimentarios. El «tipo 1», a menudo tienen lugar en entornos urbanos y están dirigidos contra los gobiernos y otras autoridades, aunque los gobernantes no tengan la culpa de forma directa del aumento del precio de los alimentos. Es el caso típico de situaciones en las que ya existe una corriente subyacente de disturbios, debido a quejas como las altas tasas de pobreza o la desigualdad de ingresos. Las primaveras árabes pueden ser un ejemplo de este tipo. El disturbio alimentario «tipo 2» estaría relacionado con el suministro de alimentos y falta de accesibilidad y son más comunes en tiempos de escasez severa. Por último, el

³⁵ LAGI, M., BERTRAND, Z. y BAR-YAM, Y. *The food crises and political instability in North Africa and the Middle East*. England Complex Systems Institute, Londres, 2011.

informe también señala un «tipo 3» de evento, uno que involucra a agricultores y trabajadores agrícolas en lugar de consumidores y se centra en cuestiones estructurales como la competencia por la tierra y las fuentes de agua. Este último tipo también es más probable que se convierta en un movimiento social a largo plazo³⁶.

En cuanto a la posibilidad de aparición de un tipo u otro de conflicto, un estudio científico, publicado en 2019, señala que la probabilidad de que se produzcan disturbios y protestas después de un aumento de precios es de un 39 % mayor y un 25 % más alta de que se produzcan conflictos por el control de la tierra.

Estos estudios demuestran algo que intuitivamente se conoce desde la antigüedad. A lo largo de la historia se han sucedido una serie de acontecimientos que corroboran la frase «no hay paz en estómagos vacíos»³⁷. Por ello, en la mayoría de los sistemas de alerta temprana de prevención de conflictos contemplan la inseguridad alimentaria como un catalizador de inestabilidad³⁸.

Ya sea como catalizador o como factor desencadenante, una población que sufre una situación de inseguridad alimentaria es muy propensa a emprender revueltas para manifestar su descontento, el riesgo de que estas protestas terminen en conflicto aumenta dependiendo de la situación política y económica del país.

En la antigua Roma se utilizó la estrategia de «pan y circo» para apaciguar al pueblo y evitar su sublevación. La Revolución francesa también tuvo su origen en la falta de alimentos. En el siglo XIX también se produjeron revueltas por la harina en EE. UU. y, los más recientes, y que son objeto de muchos estudios, son los disturbios por alimentos en 2007-2008 en África³⁹ y las primaveras árabes de 2011⁴⁰.

El origen de la crisis del 2007-2008 puede situarse en el incremento del precio de los alimentos originados por una «tormenta perfecta» de factores: malas cosechas, bajas existencias, restricciones a la exportación, etc. que fueron seguidos por un período de volatilidad de precios relativamente alta⁴¹. Si a ello se suma la falta de cobertura social y

³⁶ <https://www.foodsecurityportal.org/blog/exploring-link-between-food-prices-and-violence>

³⁷ Frase derivada del anuncio del nobel de la paz, Norman Borlaug: «No se puede consolidar la paz mundial si hay estómagos vacíos y miseria humana».

³⁸ Yuste, P. «Hambre y conflicto», *CE 161, Seguridad alimentaria y seguridad global*. IEEE, 2011.

³⁹ The Impact of Food Prices on Conflict Revisited.

⁴⁰ <https://foreignpolicy.com/2020/05/20/food-price-spikes-and-social-unrest-the-dark-side-of-the-feds-crisis-fighting/>

⁴¹ <https://www.oecd.org/agriculture/entendiendo-el-sistema-alimentario-global/como-alimentamos-al-mundo-hoy-en-dia/>

otras políticas compensatorias, la revuelta está casi asegurada, como sucedió en Guinea y Mauritania en 2007 y en Haití en 2008⁴².

En 2007, el aumento de los precios de los alimentos se convirtió en una preocupación nacional en China al considerar que podía crear malestar social entre los más pobres por el aumento del coste de la vida. El precio de la carne de cerdo aumentó un 30 % al igual que el de los huevos. El gobierno chino tuvo que poner en marcha medidas para controlar los precios inflados de los alimentos impulsando la producción, manteniendo los elementos del mercado de oferta y demanda, aumentando la oferta de alimentos para cerdos y brindando ayuda financiera a las familias pobres en un esfuerzo por mantener la estabilidad social. E incluso se consideró utilizar las reservas estatales de carne para frenar nuevos aumentos de precios⁴³.

En el caso de las primaveras árabes y en concreto en el caso de Siria, las sequías, los elevados precios de los alimentos, junto con la retirada de subsidios a los combustibles por parte del gobierno condujeron a un descontento de la población que derivó en una grave guerra civil con implicaciones a nivel mundial.

Por lo tanto, los estudios y la historia demuestran que el aumento de los precios en poblaciones más vulnerables a sufrir situaciones de inseguridad alimentaria puede conducir a conflictos de consecuencias imprevisibles. Y esta circunstancia es un motivo de preocupación a nivel internacional por la situación actual que se puede producir en Asia, en Oriente Medio y en el continente africano⁴⁴. La proporción de calorías importadas en el consumo total se establece en torno al 20 %, aunque con diferencias entre las regiones, por ejemplo, se prevé que llegue hasta el 64 % en la región de Oriente próximo y el norte de África⁴⁵.

En Irán, las quejas de los ciudadanos por los altos precios del aceite de cocina, el pan y los productos lácteos, que en algunos casos han aumentado en más del 300 %, comenzaron a través de las redes sociales. Posteriormente, las protestas han estallado en numerosas ciudades después de que el gobierno promulgara una serie de recortes de subsidios, lo que llevó a una dura represión del gobierno que provocó cuatro muertes.

⁴²

https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/FPW_May%202014_final.pdf

⁴³ <https://chinaeconomicreview.com/wen-inflated-food-prices-may-spark-social-unrest/>

⁴⁴ <https://foreignpolicy.com/2020/05/20/food-price-spikes-and-social-unrest-the-dark-side-of-the-feds-crisis-fighting/>

⁴⁵ <https://www.fao.org/3/cb5339es/cb5339es.pdf>

El presidente Ebrahim Raisi anunció que, en lugar de los subsidios generales a los alimentos, el efectivo se depositaría en las cuentas de los iraníes⁴⁶.

En el caso de África, la guerra en Ucrania ha provocado un fuerte aumento en los precios de la energía y los alimentos que podría socavar la seguridad alimentaria en la región, aumentar las tasas de pobreza, empeorar la desigualdad de ingresos y posiblemente provocar disturbios sociales⁴⁷.

Desde su independencia los países africanos optaron por la sustitución de la producción local por la importación de alimentos, lo que ha derivado en una disminución de la producción agrícola y en un aumento paulatino de la vulnerabilidad a sufrir cortes de suministro y a un mayor déficit en la balanza de pagos, lo que ha impedido su desarrollo económico⁴⁸.

En África, en el período 2018-2020, las importaciones de trigo de Rusia supusieron el 32 % del total de las importaciones de trigo del continente mientras que las importaciones de trigo procedente de Ucrania fueron de un 12 %. Para 25 países las importaciones de trigo de ambos países suponen un tercio del total y para 15 de ellos el porcentaje se eleva hasta el 50 %⁴⁹. Junto a este déficit en las importaciones de trigo, el Banco Africano de Desarrollo también advierte de una posible disminución del 20 % en la producción de alimentos en el continente porque los agricultores tienen que pagar un 300 % más por el fertilizante importado⁵⁰.

Por otro lado, los niveles insostenibles de deuda, que presentan algunos países subsaharianos, obstaculizan la capacidad de hacer frente a una crisis alimentaria ya que los recursos económicos se tienen que desviar para hacer frente al pago de la deuda. Además, el crecimiento económico también se verá reducido en 2022, del 4,5 % alcanzado en 2021, se espera que disminuya al 3,8 en este año según el FMI⁵¹.

⁴⁶ <https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/nationwide-protests-iran-food-prices-increase>

⁴⁷ <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/28/imf-rising-food-and-fuel-prices-stoke-risk-of-unrest-in-africa>

⁴⁸ Bery, S. S. «The food crisis and agrarian change in Africa: A review Essay», *African Studies Review*, vol. 27, n.º 2. 1984.

⁴⁹ Informe *The impact on trade and development of the war in Ukraine*. UNCTAD, marzo 2022.

⁵⁰ <https://apnews.com/article/russia-ukraine-moscow-black-sea-5fbaf9ea7403a5071f696f66c390180>

⁵¹ <https://blogs.imf.org/2022/04/28/africa-faces-new-shock-as-war-raises-food-and-fuel-costs/>

¿Qué se puede hacer?

Las soluciones para evitar una catástrofe alimentaria son factibles, pero no fáciles. Por un lado, es necesario desbloquear la tensión actual que supone la guerra de Ucrania en el sistema alimentario mundial. A corto plazo, urge evitar el aumento de la hambruna en regiones frágiles y evitar revueltas sociales por el aumento del precio de los alimentos, para ello, lo ideal sería que el conflicto finalizara lo antes posible, de este modo, la salida de los productos de Ucrania se realizaría con mayor rapidez hacia las zonas necesitadas y se podría continuar con las siguientes cosechas en Ucrania con las garantías suficientes para los inversores. Esto implicaría una disminución de los altos costes de los seguros, actualmente disparados por la falta de seguridad que vive el país. En cuanto a los fertilizantes, existe la posibilidad de que Rusia siga restringiendo su exportación, la diversificación hacia otros productores es la solución para evitar dejar las tierras en barbecho o la pérdida de rendimiento de las cosechas.

La posibilidad de reemplazar las importaciones de trigo de Rusia y de Ucrania mediante el fomento de un comercio interno en el continente africano es bastante limitada debido a la falta de infraestructuras adecuadas, a la escasa capacidad de almacenamiento y al no tener control de las cadenas logísticas.

En un comunicado conjunto realizado por las máximas autoridades del Banco Mundial, del Programa Mundial de Alimentos y la Organización Mundial del Comercio instaban a la toma de medidas urgentes para afrontar la crisis alimentaria. En él se establecen varias propuestas como proporcionar ayuda internacional en forma de donaciones y no imponer restricciones de exportación a las compras de alimentos con fines humanitarios que efectúa el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. También es necesario establecer redes de protección para atender las necesidades de los pobres, y respaldo a pequeños agricultores que se enfrentan a precios más altos de los insumos. Además, establecían la necesidad de preservar la apertura comercial y evitar medidas restrictivas, como prohibiciones de exportaciones de alimentos o fertilizantes, que agravarían aún más el sufrimiento de las personas más vulnerables⁵².

Además de estas medidas de urgencia, la guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto la necesidad de transformar un sistema alimentario mundial que ya estaba en crisis desde

⁵²

https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/FPW_May%202014_final.pdf

hace muchos años. La globalización, el uso insostenible de los recursos, el aumento de la población, las restricciones en la logística mundial y los desafíos globales como la pandemia de COVID-19 han tensionado el sistema global de alimentos. El mundo actual requiere sistemas alimentarios más justos, resilientes y equitativos.

Una parte del mundo muere de hambre mientras en otros lugares el desperdicio alimentario y la obesidad aumentan hacia unos niveles preocupantes. La ayuda humanitaria ha aumentado de forma considerable desde finales de la década los 70, pero esta solución ha demostrado que no es una solución para el largo plazo.

Ahora más que nunca es necesario llevar a cabo una transformación del sistema alimentario frente a la guerra entre Rusia y Ucrania⁵³. Según la FAO, esta transformación se tiene que basar en cuatro pilares: mejorar la asistencia de emergencia a la agricultura, aumentar la inversión en los sistemas agroalimentarios y en la infraestructura asociada (como carreteras, almacenes, seguros, etc.), fomentar la innovación y, por último, reducir los desechos de alimentos.

En el caso de la UE, su estrategia «De la granja a la mesa», lanzada en 2020, tiene como objetivo mejorar la sostenibilidad agrícola y específicamente reducir el uso de fertilizantes químicos en un 20 % para 2030 para ayudar a reducir las emisiones de carbono. La UE persigue el objetivo de *transformar la forma de producir y de consumir alimentos en Europa para reducir la huella medioambiental de los sistemas alimentarios; reforzar su resiliencia frente a las crisis; seguir garantizando la disponibilidad de alimentos saludables y asequibles, también para las generaciones futuras*⁵⁴.

Recientemente la FAO⁵⁵ ha lanzado el Marco Estratégico 2022-2031 dirigido a mejorar la producción, la nutrición, el medioambiente y el modo de vida en la etapa pospandémica, en él se establece la necesidad de tomar medidas que aceleren la transformación de los sistemas agroalimentarios.

En este contexto, África es una prioridad. El Banco Africano de Desarrollo pretende proporcionar a los agricultores semillas certificadas, fertilizantes y la ayuda necesaria para reducir la dependencia de importaciones extranjeras; todo ello por un valor de 1.500

⁵³ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2590332222002056>

⁵⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/from-farm-to-fork/>

⁵⁵ https://www.fao.org/strategic-framework/en/?utm_source=twitter&utm_medium=social+media&utm_campaign=faoknowledge

millones de dólares⁵⁶ para paliar la actual crisis alimentaria. También, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas lanzó una *Iniciativa de respuesta a las crisis* para garantizar que los pequeños agricultores en países de alto riesgo puedan producir alimentos en los próximos meses para alimentar a sus familias y comunidades, al tiempo que reducen la amenaza a las cosechas futuras⁵⁷.

Se estima que el mercado de tecnología agrícola se duplicará de USD 17.500 millones en 2019 a más de USD 40.000 millones en 2027. La inversión de capital privado en nuevas empresas de tecnología agrícola ha crecido más del 50 % anual durante los últimos cuatro años. Sin embargo, llevará años implementar ampliamente estas tecnologías, y especialmente en los países de bajos ingresos.

Conclusiones

El aumento rápido del precio de los alimentos generado por el conflicto de Ucrania está demostrando que, si bien existe un componente coyuntural, el sistema alimentario mundial lleva muchos años sufriendo una tensión estructural que hace que cualquier imprevisto, como una pandemia, una sequía prolongada o un conflicto tenga unas consecuencias devastadoras, especialmente para aquellos países en desarrollo en donde la población destina un alto porcentaje de su salario a la compra de alimentos.

La creciente escasez de fertilizantes tendrá consecuencias a corto y medio plazo para la economía mundial por su implicación en la viabilidad de las futuras cosechas. La alimentación mundial se ha hecho muy dependiente de estos productos, cuyo mercado se caracteriza por tener una alta concentración de exportadores y cuyo precio es muy elástico a la subida del precio de la energía. Esta circunstancia es una falla más del sistema alimentario mundial.

En Ucrania existen aproximadamente 20 millones de toneladas de cereales y aceite de girasol preparados para ser exportadas. Aunque lo cierto es que no se ha paralizado la exportación, esta se hace a un ritmo muy reducido empleando el transporte ferroviario. Este es un desafío gigantesco, por lo que es esencial coordinar y optimizar las cadenas logísticas, poner en marcha nuevas rutas y evitar, en la medida de lo posible, los cuellos

⁵⁶ <https://www.guineainfomarket.com/africa/2022/05/22/el-banco-africano-de-desarrollo-aprueba-un-mecanismo-de-1500-millones-para-evitar-la-crisis-alimentaria/>

⁵⁷ <https://www.thisdaylive.com/index.php/2022/05/26/averting-food-crisis/>

de botella. Liberar la capacidad de almacenamiento es, por lo tanto, la prioridad inmediata.

Rusia y Occidente se echan la culpa mutuamente de la catástrofe alimentaria que se avecina. La primera podría exportar granos y fertilizantes a condición de que se levanten las restricciones impuestas. Occidente, por el contrario, utiliza las sanciones para presionar a Rusia para que acabe con la guerra, a la vez que le sirve para desprestigiarla, acusándola de responsable de la falta de alimentos como consecuencia de su invasión. Y mientras tanto, la crisis alimentaria avanza, se agrava y amenaza con llevar la hambruna a millones de personas y aumentar el riesgo de que se generen revueltas sociales que deriven en conflictos.

La posibilidad de que las protestas por el precio de los alimentos se extiendan por todo el mundo ha hecho saltar las alarmas. Las lecciones aprendidas de los disturbios de 2007-2008 y las primaveras árabes demuestran que una situación similar tendría unas graves consecuencias para la seguridad internacional.

El conflicto de Ucrania debería finalizar cuanto antes para evitar que las consecuencias se vayan extendiendo hasta un punto en que el daño sea irreparable para el sistema alimentario mundial, que se encuentra ya muy tensionado.

Mientras llega la paz, es necesario avanzar hacia un nuevo modelo de sistema alimentario global más justo y resiliente.

Mar Hidalgo García*
Analista del IEEE

46/2022

24 de junio de 2022

Federico Aznar Fernández-Montesinos

En el bicentenario del Museo del Prado. Humanismo y seguridad: reflexiones sobre estrategia y geopolítica a través del arte (reedición)

Publicado originalmente el 14 de diciembre de 2018

En el bicentenario del Museo del Prado. Humanismo y seguridad: reflexiones sobre estrategia y geopolítica a través del arte (reedición)

Resumen:

Las celebraciones del Bicentenario del Museo del Prado llaman a una reflexión sobre lo militar y el arte. La pintura y la estrategia se encuentran entrelazadas y tienen componentes que se superpone. Son expresiones de una época. Ambas manejan una cantidad tal de datos y factores que dan a la intuición un lugar notable en su diseño. La estrategia es, por ello, un arte, es la visión; mientras que la pintura recoge un momento visual particular, pero significativo y se convierte en mensaje. Estamos ante una suerte de engranajes que sirven tanto a la expresión de emociones, como a la comunicación de ideas. El arte explica lo que no se ve, superando la naturaleza especular de la propia experiencia; muestra premonitoriamente hacia dónde se dirigen las sociedades, como, a otro nivel, hace la estrategia.

Palabras clave:

Arte, pintura, estrategia, geopolítica, humanismo, seguridad.

On the bicentenary of the Prado Museum. Humanism and Security: Thoughts on the Strategy and Geopolitics through Arts

Abstract:

The celebrations of the Prado Museum Bicentennial suggest the opportunity of a reflection on the military and art. Painting and strategy have components that overlap and both together are good expressions of the nature of each era, helping today to understand it. Both handle such a large amount of data and factors that give intuition a remarkable place. The strategy is the vision, while painting collects a particular, but significant visual moments; and becomes a message. We are facing a sort of gears that serve both the expression of emotions and the communication of ideas. What the eye does not finish seeing and shows us in a premonitory way towards where societies are headed, just as, at another level, the strategy does.

Keywords:

Art, painting, strategy, geopolitics, humanism, security.

Sobre estrategia y sensibilidad

La palabra estrategia proviene del término griego *stratos aegon*, esta, pese a designar una ciencia pretendidamente añeja, es un neologismo, un término nuevo introducido en 1771 por el entonces Teniente Coronel francés Joly de Maizeroy. Su significado señala la labor del *strategos*, uno de los pocos cargos que, en la Atenas clásica, no se otorgaban por sorteo. La palabra conceptualiza una práctica y viene así a significar literalmente, la conducción del ejército o, más exactamente, el arte de quien conduce los ejércitos.

Sus principios, modificando su punto focal, pueden trasladarse del mundo militar al político e incluso al geopolítico y sirven a la expresión de una estrategia política y a la geoestrategia. De este modo, quedan ligadas con la visión, con la pintura.

La estrategia es siempre algo que va más allá del teatro de operaciones; en un primer estadio, no se encuentra referido a los fines, los cuales se encuentran dados, sino en los medios para alcanzarlos y en el establecimiento de las condiciones para su logro. Es una actividad altamente creativa, pues trata de superar los constreñimientos a los que se ve sometida; incorpora a un tiempo pensamiento y ejecución, habilidad práctica e inteligencia (*fronesis*)¹, lo mismo que se demanda de un artista.

La estrategia, que también comparte esto, es igualmente un arte por la inmanejable cantidad de elementos que intervienen en su diseño, lo que hace muy difícil su concepción como ciencia por el papel que tiene la intuición o el pensamiento divergente en el proceso. Como decía Bracque: «yo encuentro, y a continuación busco». Estamos ante una habilidad que obedece a unos ciertos principios o normas, cuya observancia, por otra parte, no garantiza el éxito por más que lo haga más probable.

En fin, el nivel de decisión más bajo en el mundo militar es el táctico, que proviene de un sentido próximo y básico: el tacto, de ahí la palabra contacto. Representa la realidad cruda y tangible. El *arte operacional* sería la transición o conjunción existente entre la estrategia y la táctica. Podríamos definirlo como el arte de ordenar las acciones tácticas para alcanzar o contribuir a la consecución de objetivos estratégicos.

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. Queda referida al futuro como un

¹ Para Aristóteles las tres formas del carácter (*ethos*), las «virtudes intelectuales» son la *fronesis* (inteligencia práctica), la *arete* (virtud) y la *eunia* (buena fe).

programa de acción. El nivel operativo se sitúa entre ellos pues en él interactúan vista y tacto. En la cúspide está lo político; está relacionado con la palabra y el oído, siendo este un nivel interactivo, de diálogo, transacción e intercambio. Lo estratégico queda consignado entre lo político y lo operacional, requiriendo de las virtudes de ambos y convirtiéndose en un puente, en una articulación, entre el nivel político y las operaciones militares.

El estratega es un maestro en el arte de escoger las referencias adecuadas y establecer el marco preciso para el logro de los objetivos que le han sido consignados y a cuya definición también contribuye. Es su principal responsabilidad. Estamos nuevamente ante un espacio de indefinición en el que el estratega contribuye a fijar sus propios cometidos en conversación con el nivel político; ello en función, además, de su propia experiencia, del entorno y de las circunstancias.

En el arte sucede lo mismo, existe una relación simétrica. El pintor es un selector de la realidad y su actividad es inherentemente política, no sólo por los temas que escoge, que por supuesto, sino por cómo los presenta; marco y referencias son objeto de elección. Su actividad es fruto de un compromiso con la realidad y este es político. Las pinceladas son la actividad táctica; figuras, contornos y conceptualizaciones son expresión del arte operacional. El cuadro en su conjunto es el elemento estratégico y su significado o connotaciones, en un plano diferente, es un valor que pertenece directamente a la política; en la medida en que está hecho para ser expuesto y, por eso, constituye un mensaje para la sociedad. El propio Picasso defendía el arte como un instrumento de guerra.

En este contexto, la sensibilidad es un nivel de conciencia especial en donde existe la habilidad para percibir, entender y responder a situaciones complejas. Visto en términos médicos, la posibilidad de acierto en el diagnóstico. No es solo un conjunto de conocimientos, ni una especial preparación técnica; es la facultad de sentir que, ligada al conocimiento, adquiere un valor supremo y trascendente en el arte que encarna la estrategia; permite discernir entre una mirada de datos aquello que de verdad es importante, lo que posibilita que se le otorgue un correcto tratamiento. Y también permite crear a partir de esa referencia un nuevo universo. Encontrar conexiones entre elementos conocidos y no establecidas anteriormente requiere de un plus de sensibilidad: formación, experiencia pero también intuición y pensamiento divergente. Como decía

Picasso: «Aprende las reglas como un profesional para poder romperlas como un artista».

Es la genialidad de Newton viendo caer una manzana y fabulando a partir de esa experiencia sobre la atracción mutua entre cuerpos sólidos. Y, sin comprender a Newton, no se puede ser Einstein. En pintura, antes de llegar a Picasso hay que pasar por Velázquez. La heterodoxia pasa siempre por la ortodoxia. Mauricio de Sajonia desde la perspectiva de la guerra lo constata: «la guerra es una ciencia cubierta de tinieblas en medio de las cuales no se puede avanzar con paso seguro: la rutina y los prejuicios son la base, consecuencia natural de la ignorancia. Todas las ciencias tienen unos principios, solo la guerra no tiene ninguno; los grandes capitanes que han escrito sobre ella no nos han legado ninguno; es necesario ser perfecto para entenderlos.»²

Estamos ante un auténtico don, para el que no existen fórmulas. La sensibilidad puede llegar a reconocer aquellos elementos portadores de futuro, las esquinas del puzzle, 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, una expresión ampliada del don del discernimiento.

Pintura, historia, pensamiento y estrategia

La palabra arte deriva del término latino *ars* y este del griego *τέχνη*, *téchnē*. Originalmente estaba referido a cualquier actividad profesional si bien luego quedó consignado a la estética, de modo que pasó de ser «el recto ordenamiento de la razón» que decía Tomás de Aquino a «aquello que establece su propia regla» que afirmaba Schiller.

Cultura proviene de cultivo, de la experiencia de vida, acumulada y meditada que se traduce en el desarrollo de una sensibilidad. Se nutre de los valores espirituales y las obras del espíritu. Cada cultura tiene sus expresiones y sus respuestas de modo que, las unas y las otras, se encuentran interrelacionadas. La civilización es el resultado de la objetivación de los valores vitales, sensibles y sobre todo de los instrumentales³.

² VILLALBA FERNÁNDEZ, A. (2003) *Evolución del pensamiento estratégico* en VV.AA. Monografía del CESEDEN núm 99/2003, p. 93.

³ GRACIA, D. (2013). *Valor y precio*. Triacastela, p. 175

El humanismo, que está ligado a las esencias culturales, no es un conjunto de recetas, sino un ideal de formación que lleva al ser humano a su plenitud personal; y para el que, por holístico, no cabe tanto el método científico como una especial sensibilidad. Así pues, en este marco y como subrayaba Terencio nada humano puede ser ya ajeno y menos que nada, el arte: la guerra es un acto social, un hecho cultural.

La especialización es una mirada técnica a los problemas que, de común, resulta enriquecedora pero que, a la postre y como peaje, favorece una suerte de reflexividad especular, esto es, la auto-reproducción del paradigma actual y, por tanto, en cierto sentido, el *statu quo*. El arte, por el contrario, es o puede ser un martillo que permite 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 social y atisbar hacia dónde se desplaza este realmente. Es premonitorio. Su papel, recordando a Chejov, es hacer preguntas no responderlas.

Existe una peculiar y antigua relación entre arte y guerra; movimientos como el Futurismo ya la reclamaban a principios del siglo xx por su carácter eugenésico «nosotros los futuristas queremos glorificar la guerra –única higiene del mundo– el militarismo, el patriotismo, el goteo destructor de las libertades, las bellas ideas por las cuales se muere»⁴.

En palabras de Paul Klee, «cuando más aterrado está el mundo (como es hoy el caso) más abstracto es el arte... Un mundo feliz produce un culto del más acá»⁵; o de Guillaume Apollinaire «el espectáculo es maravillosamente grandioso, noche y día el terrible estruendo es incesante, la llanura arruinada se siembra sin cesar con el metal de muerte en el que ha de germinar la nueva vida.»⁶

La Teoría General de Sistemas de Ludwig Von Bertalanffy ya consideraba, a mitad del siglo xx, la existencia de una clara tendencia hacia la integración de diversas ciencias naturales y sociales, y sostenía que las propiedades de los sistemas no pueden ser descritas considerando sus elementos por separado; su comprensión solo es posible

⁴ MARINETTI, F. (2008) *Manifiesto fundacional del Futurismo*. Paneles de la Exposición. *La Vanguardia y la Gran Guerra*. Museo Thyssen-Bornemisza.

⁵ Paneles de la Exposición (2008) *La Vanguardia y la Gran Guerra*. Museo Thyssen-Bornemisza.

⁶ *Ibidem*.

cuando se estudian globalmente. Hace falta pues un análisis del conjunto que tanto las interrelaciones como el humanismo proclama.

Al hilo de esto y recordando el célebre dictado de Clausewitz, «cada época tiene su propia teoría de la guerra.» Por eso, haciendo uso de la idea de Wilhelm Dilthey, conforme a su concepción de la estética cultural que enlaza arte y vida, trataremos la pintura por su ligazón con la estrategia para resaltar los paralelismos que se dan entre este movimiento artístico y el pensamiento estratégico a partir del Renacimiento: «El arte es la firma de la civilización».

Se ha escogido esta fecha, pues el arte antes pertenecía a los oficios manuales, a la labor de los artesanos, un medio para un fin. Después, en este periodo que supondrá su puesta en valor habrá también una artesanía, que en parte continuará como un oficio tal— derivarán dos ramas: una intuitiva, el arte, entendido en su dimensión liberal; y otra metodológica, la técnica que, a su vez, derivará en científicidad. Y esto afectará también a la gestión de las Fuerzas Armadas cuyo proceder quedará consignado en un permanente debate entre lo tecnológico y lo humanístico.

1453, fecha de la Caída de Constantinopla, y el Descubrimiento en 1492, constituyen fechas emblemáticas del Renacimiento, como la Caída del Muro en 1989 y el 11-S en 2001, hacen patente simétricamente el advenimiento de una nueva era, la de la globalización.

Ambos movimientos expresan un refuerzo de la clave antropocéntrica que trasciende en el primer caso el hecho religioso y en el segundo las ideologías; de este modo se sientan las bases y los fundamentos de los movimientos políticos, liberando al ser humano de los constreñimientos de todo tipo vigentes en nombre de una razón que queda consignada como valor supremo. Supone en ambos casos una reevaluación del hombre y su circunstancia que queda reforzado y consignado como eje de referencia, valor y medida de todo. Y traen como necesaria consecuencia una nueva mirada al mundo de la mano de una renovación temática. La pintura se transforma en un arte para sí y su giro permite envolver todo el período.

El Renacimiento

El Renacimiento tiene su punto de referencia en Italia. En el Quattrocento, Brunelleschi desarrolla la perspectiva cónica, central, con la que el arte se libera definitivamente de la escritura a la que suplía ante los ágrafos y alcanza un valor por sí mismo a través de la visión, se hace autónomo; así, Fra Angelico pintaba sus cuadros religiosos de rodillas. La mirada se independiza, lo que se ve del cuadro depende del lugar en que el observador se ubique. Así también la perspectiva es el privilegio del estratega.

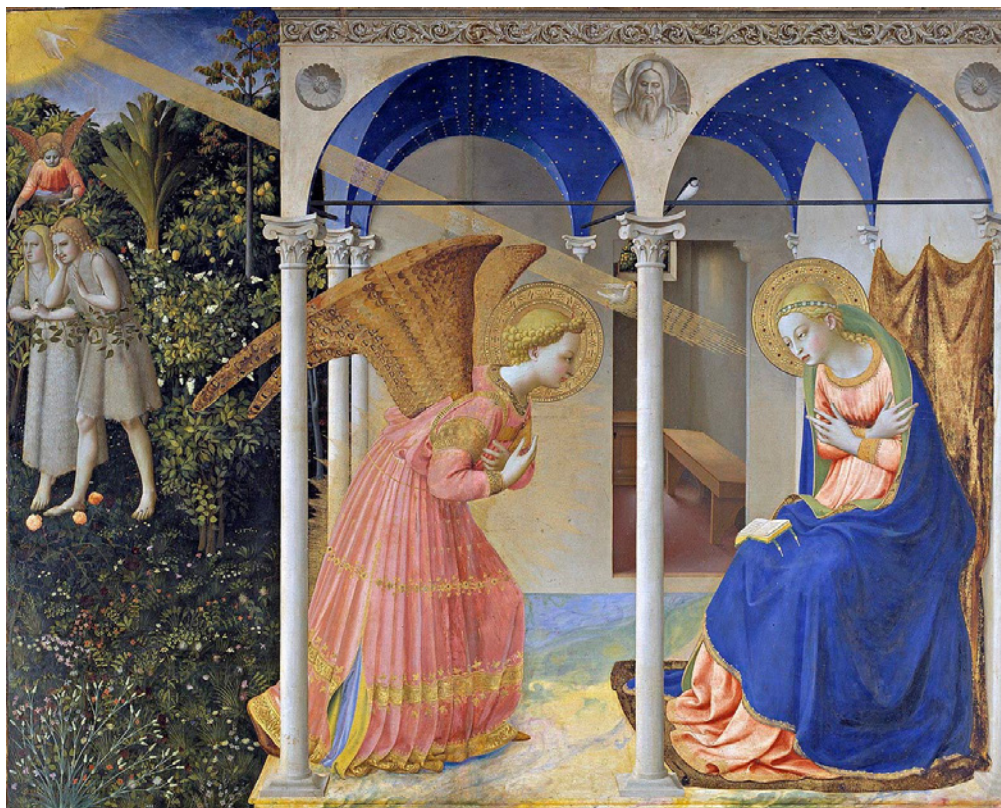


Figura 1: Fra Angelico. *La anunciación*.

El principio que organiza la composición es el espacio aunque, eso sí, en un punto y momento determinado. La riqueza se descubre en lo visible (espacio, luz y forma) y no en su significado⁷. Los cuerpos se desnudan, se humanizan y aparecen nuevos temas que reinterpretan el pasado clásico desde perspectivas diferentes. Se imita a la naturaleza mientras se buscan formas ideales, el canon clásico, al igual que como

⁷ SCHWANITZ, D. (2002) *La cultura*. Editorial Taurus, Madrid, pp.277-278.

veremos va a pasar en política. De hecho, se genera una dialéctica entre realidad y tipos ideales.

Esto también se traslada al arte militar. La complejidad que cobró este, a causa de la necesidad de coordinar en el combate armas distintas –infantería, caballería y artillería; son los colores que se usan en el cuadro estratégico militar– y de usar varios ejércitos al mismo tiempo. Eso, al igual que en la pintura, requiere arte y técnica a un mismo tiempo, pero también de modo diferenciado. Arte para ordenar convenientemente y técnica para organizar los subprocesos de la batalla.

Esto hizo necesario disponer de tropas altamente capacitadas a las que no era conveniente desmovilizar al final de cada campaña para aprovechar su experiencia en las próximas. Las exigencias de la guerra obligaban a la permanencia de las tropas. El Renacimiento incorpora el desarrollo del aparato del Estado y la creación de ejércitos permanentes profesionales dependientes de la corona. Fundir un cañón de valor militar requería un gran despliegue de medios y una organización solo al alcance de la corona⁸. Esa necesidad obliga a la construcción del Estado, un gran concepto geopolítico. La difusión de las armas de fuego y la necesidad de un menor adiestramiento acercó el pueblo a los ejércitos y reforzó el creciente papel del rey en detrimento de la aristocracia⁹. En palabras de Tilly, «la guerra hace al Estado y el Estado hace la guerra»¹⁰.

Es también un tiempo de realismo por más que se tenga al idealismo como norte. La política entre los siglos xiii y xv se fue liberando de su sujeción teológica y convirtiéndose en *ars regendi* o *gubernandi*, a mitad de camino entre ciencia y virtud, entre sabiduría y prudencia, para acabar tecnificándose en los siglos xvi y xvii y convertirse en las reglas sobre el modo de manejar y manipular las cosas para adquirir, aumentar y conservar su poder y su Estado.

Así, el pensamiento político dejó de ocuparse de la búsqueda de un régimen político que garantizara la consecución de la justicia y la preservación del bien común, para atender, por el contrario, a los fines y a las necesidades–conservación y acrecentamiento– de un

⁸ PIZARRO, J. A. (2007). *La guerra de Indochina punto de inflexión de la historia militar contemporánea*. Tesis doctoral Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia, p. 17

⁹ ENGELS, F. (1968). *Temas militares*. Equipo Editorial S.A, San Sebastián, p.19.

¹⁰TILLY, C. (1975) *The formation of National states in Western. Europe* Princenton, Nueva Jersey, EE.UU., p. 42.

poder político cada vez más abstracto y exigente; se convierte en una estrategia política. Tales obras, concebidas con una intención didáctico-moral, se construyen sobre la base de lugares comunes y un vocabulario que remiten, implícita o explícitamente, a toda la tradición de espejos de príncipes o agujas de gobierno.

En 1513 se editó *El Príncipe* de Maquiavelo que encarna en sí misma una propuesta de divorcio entre la moral y la política y que abre al debate cuestiones hasta entonces dadas por resueltas; en 1503 Erasmo de Rotterdam escribió el *Enchiridion Militis Christiani* (*Manual del Caballero Cristiano*, traducido en 1526) y en 1516 su *Educación del Príncipe cristiano* al tiempo que su amigo Tomás Moro escribía su *Utopía*. La expresión *Monachatus non est pietas* encarna un estilo revisionista con el punto trasgresor característico del momento prerreformista. Marcel Bataillon en su inmortal obra *Erasmus y España* recoge bien los efectos y la amplia difusión de sus ideas en nuestro país.

Las ideas de Maquiavelo y los idealistas, vienen a constituir dos propuestas, en algunos sentidos diametralmente opuestos, con las que afrontar unos tiempos cambiantes a cuya regeneración se aspira. Realismo e idealismo, el ser frente al deber ser, la realidad frente a su modelo; lo ideal recordando a Miguel Ángel es la eliminación de lo superfluo. Veremos más adelante como Foucault capta este juego. Y la perspectiva central de la pintura trata de presentar la realidad acercándola a los modelos ideales.

Así, el modelo de estrategia político de Maquiavelo pudo ser César Borgia, como se afirma, pero el que subyace bajo su figura fue Fernando «El Católico» dotado de una «piadosa crueldad». Su trabajo *Las Décadas de Tito Livio* fue dedicado al futuro Felipe II, y el *Arte de la guerra* que compuso el florentino tiene como protagonista a Fabrizio de Colonna, un famoso condotiero de Carlos V, quien comparece en la obra admirando siempre las virtudes «romanas» del ejército español, y que, luego, en la traducción que hace Diego de Salazar, se convierte en Gonzalo Fernández de Córdoba, el Gran Capitán. De la fusión de culturas, del afán de conocimiento, es ejemplo la traducción que hiciera Juan Boscán a *El Cortesano* de Baldassare Castiglione.

De este modo, Maquiavelo¹¹ tratará política y guerra como un todo indivisible, anticipándose a Clausewitz y dejando entrever la segunda como prolongación de la primera. De este crisol también emerge la teoría geoestratégica de la *Razón de Estado* como la última razón del rey; el nombre se lo daría Giovanni Botero¹². La política dejaba de significar ante todo el arte de gobernar una comunidad humana conforme a justicia y razón y se transformaba en el modo de preservar el Estado, tanto en su carácter de dominio sobre los súbditos como en las relaciones del mismo con otros Estados.

En palabras de Foucault, una racionalidad específica y secularizada en el arte de gobernar los Estados, que no tiene que respetar el orden general del mundo ni tampoco del orden religioso, por más que aspire a servirlo; encarna una «ética finalista y teleológica» que debe aplicarse de acuerdo con la fuerza de un Estado que busca su expansión y perpetuación. El dilema que encarna gira en torno a la moralización del poder.

El diplomático Luis Francisco Martínez Montes explica la política exterior del imperio español de la época sobre la base del ajedrez. No en vano fue en España donde este juego adoptó por primera vez su forma moderna. La prominencia de la reina en el tablero fue probablemente un invento español vinculado al papel de Isabel la Católica. Español fue también el primer libro impreso conocido dedicado al juego, publicado en 1497 por Luis Ramírez de Lucena titulado *Repetición del amor y el arte de ajedrez, con 150 juegos de partido*. Ruy López de Segura, recuerda el diplomático, sería considerado el primer campeón de ajedrez moderno hasta que fuera sustituido por Leonardo da Cutri en 1575; su *Libro de la invención liberal y arte del juego del ajedrez, muy útil y provechosa para los que de nuevo quisieren aprender a jugarlo, como para los que ya lo saben jugar*, de 1561 es también una referencia. El gambito español, como se conoce su apertura, nos recuerda la actuación concertada de diplomáticos y militares en el medio internacional. El hombre de armas se instala en esta propuesta, en el humanismo, en la conjunción de armas y letras que quedan asociadas hasta el punto de que Castiglione atribuía la formación militar como imprescindible para el cortesano junto con la base mental que

¹¹ FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA, J.A. (2007) *Juan Ginés de Sepúlveda: la guerra en el pensamiento político del Renacimiento*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 11.

¹² Estamos ante una expresión de origen italiano, pero solo con Giovanni Botero se desarrollará como doctrina en su obra *Della Ragion di Stato Libri Dieci, con Tre Libri delle Cause della Grandezza e Magnificencia delle Città*, publicado en 1589 y traducida por Antonio de Herrera en 1593.

proporciona la música. Al igual que sucede con Vitruvio en la arquitectura (su tratado *De Architectura* tuvo una vasta influencia en la época y aun posteriormente), los clásicos del pensamiento militar romano como Vegetio o Frontino son puestos nuevamente en valor mientras se intensifica la tratadística militar buscando generar una doctrina para un nuevo modo de hacer la guerra. Es tiempo de *condottieros*, de los profesionales de la beligerancia.

El Renacimiento trae la popularización de una tecnología armamentística (las armas de fuego), una nueva cultura, nuevas formas de relación social de lo que se deriva una nueva forma de hacer la guerra y, como consecuencia, un nuevo modelo de ejército lo cual llevará a reformular la doctrina existente.

Con el Renacimiento, cambiaron las dimensiones físicas de la guerra, el tamaño de los ejércitos y la escala de las operaciones aumentó, también aumentó la potencia de fuego y se desarrollaron nuevas técnicas de fortificación. El crecimiento de los ejércitos y de la duración de las campañas provocó un incremento de la fiscalidad y la elaboración de políticas de guerra¹³. El entorno es también importante en la batalla; Cervantes lo introducirá por primera vez en la novela y enmarcará en él a los personajes como lo hace el general en la batalla.

Estas guerras que los autores califican como de *Primera Generación* se caracterizan principalmente por un intento de establecer en la batalla el «orden», entendiendo este desde las disposiciones tácticas de los ejércitos y más adelante un progreso, ya en la Ilustración, hacia el uso generalizado de uniformes, normas disciplinarias, ordenanzas, etc.¹⁴ El objetivo de este orden es el choque que permita a las armas encontrarse. La finalidad del choque es destruir al enemigo o expulsarle de una zona que ocupe o haya alcanzado¹⁵.

Las armas de fuego, cuyo uso se generaliza entonces, marcan distancia, despersonalizan el combate y suponen una disminución de la responsabilidad moral lo que afecta al ideal de la caballería. Además, la menor necesidad de adiestramiento,

¹³ VV.AA. *Causas de los Conflictos*. X Curso de Estado Mayor. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia, septiembre 2008.

¹⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. (2008) *Guerras de Cuarta Generación. La solución tecnológica: ¿Tecnología?* en *Revista Ejército*, núm. 282, p. 19.

¹⁵ D-0-0-1. (1980) *Empleo táctico y logístico de las armas y los servicios*. Estado Mayor del Ejército, p. 30.

permite a las clases populares acceder a una tecnología eficaz y sencilla, lo que acaba por desplazar a la aristocracia, cuyo mérito ya no va a ser combatir sino dirigir a quienes combaten. De este modo, con el incremento de tamaño, los fines económicos y políticos se hicieron menos evidentes al tiempo que patrones culturales e ideales adquirirían mayor importancia.

El Renacimiento fue así un movimiento de retorno a la antigüedad clásica, de recuperación y una relectura aunque hecha desde nuevas claves. Un momento que Nietzsche titularía de apolíneo (la estrategia pertenece a esta lógica, no en vano su diosa clásica es Atenea) pero que daría paso sin solución de continuidad a los dionisiacos momentos del Barroco, a una era profundamente española en lo cultural aunque bajo el signo del fracaso en los intentos por sostener un imperio europeo, económica y políticamente, insostenible.

El Barroco

El Barroco es el arte de la contrarreforma, un arte cuya grandiosidad intencionada transmite solemnidad, majestad, convirtiéndose al final en el teatro del absolutismo. Las formas son voluptuosas y expresivas, con poses dramáticas y una naturaleza extrema, situando el color en un primer plano en detrimento de la forma; la luz adquiere una nueva intensidad y dramaturgia. El dominio del volumen y la profundidad es absoluto. Holanda y España relevan en este periodo a los italianos.

El arte es puesto así al servicio de la religión. Sus temas no son inocentes. Los Macabeos, por ejemplo, acrecentaron su fama a raíz de la Reforma protestante, razón por la cual acabaron siendo, además, una de las señas de identidad de la Europa católica y contrarreformista. Los reformadores protestantes, empezando por Lutero rechazaron tanto la inclusión de los libros de los Macabeos en el canon bíblico, como también la creencia en el Purgatorio; esto iba a catapultar definitivamente a los héroes hebreos.

El Concilio de Trento –que supuso el paso de una Iglesia entendida comunidad de fieles a una concebida como unidad de doctrina–, remacharía lo uno y lo otro, es decir, los libros primero y segundo de los Macabeos –so pena de excomunión para aquellos que no los aceptaran– y la existencia de un purgatorio. El paso del tiempo no hizo mella en el mito macabeo y en su capacidad de arraigo en los contextos más diversos. Así, si en la segunda mitad del siglo xviii se produce un nuevo y vigoroso florecimiento de la

literatura macabea, a principios del siglo siguiente la Guerra de la Independencia o la guerra precedente contra la Convención francesa auparán de nuevo a Judas Macabeo a un primer plano.

El poder cuenta con su propia estética, una de cuyas manifestaciones es el protocolo, pero también el arte. Este se pone al servicio de las nuevas ideas, los autores del Siglo de Oro con Lope de Vega a la cabeza apoyarán una primacía cada vez mayor de la corona que se escora hacia el absolutismo y fundamentarán sentimentalmente sus razones. Shakespeare hará lo mismo. Como sostenía Ossie Davis: «Cualquier forma de arte es una forma de poder; causa impacto, puede influir en los cambios: no sólo puede cambiarnos, sino que nos hace cambiar.»

Es el tiempo de las colecciones reales, del mecenazgo, de la magnificencia y la política de prestigio, como la dispendiosa compra del palacio Monaldeschi, sede de la Embajada de España ante la Santa Sede o la Obra Pía de Santa María la Maggiore. El Rey Planeta y el Rey Sol. Arte y política se alían y necesitan. Las grandes obras son de encargo (el *Guernica* costó en torno a 12 millones de euros actuales), las últimas tecnologías son caras.

El conflicto entre católicos y protestantes es el que simbolizan Rubens y Rembrandt y que marcan el ascenso de Holanda como gran potencia. Ambos producen grandes obras para solemnizar. Rubens es el *phatos* en movimiento y pinta para la Contrarreforma y los príncipes absolutistas. Rembrandt, que no se forma en Italia, pinta los sentimientos humanos en estado de agitación, es el pintor de la burguesía protestante, de los altos dignatarios y de las asociaciones profesionales. El arte tiene un papel en la política y en la imagen de un país con independencia de aquel.

La pintura, de la mano de la imprenta, comienza a formar parte del orden de batalla y no de modo estático sino en tiempo real. Los grabados de Theodor de Bry contribuirán a difundir eficazmente a la difusión de la Leyenda Negra socavando el apoyo político a España, reforzando la legitimidad y apoyando de este modo las armas protestantes. El papel genocida de la Compañía Holandesa de las Indias Orientales no sería presentado al no verse inmortalizado.



Figura 2: Theodor de Bry: *Leyenda Negra*.

Junto a estos géneros bíblicos y grecolatinos, es el momento del retrato; como decía Anatole France: «Un buen retrato es una biografía pintada». En este sentido es particularmente interesante el análisis que hace Michel Foucault del cuadro *Las Meninas* de Velázquez. Foucault afirma que, en contra de la representación clásica, la representación realista de la realidad según la percepción de Velázquez desemboca en un retrato que no puede formar parte de su realidad pues no podría incluir al mismo tiempo, al artista, al espectador y el objeto a representar, sería incongruente. La perspectiva no puede ser la del artista sino la del espectador que observa y que, de este modo, queda convertido en objeto del retrato aún por encima de los reyes que aparecen representados en un espejo al fondo y del personaje que aparece por la puerta detrás y que ve el conjunto de la escena. Estamos ante un juego de espejos y miradas, ante una dialéctica propia. Son los arabescos, los movimientos de avance y retorno tan característicos del barroco, ya sea en la pintura, la música o la política.



Figura 3: Diego Velázquez: *Las Meninas*.

En fin, eran tiempos en los que toda Europa trataba de conciliar los intereses del Estado con la religión y surgían nuevas interpretaciones de conceptos tales como la soberanía, la razón de Estado o la prudencia política que se reflejaban como en el cuadro los unos sobre los otros produciendo una miríada de contrastes de luz y reflejos. Los cuadros de batallas acordes al dramatismo barroco son testimonios de una época convulsa.

De modo parejo a lo que sucede en el arte, se absorben el pensamiento y los debates de las élites intelectuales europeas que son reelaborados y transformados conforme a

las nuevas claves surgidas de aquél. El canon ha cambiado. La producción tiene así una aportación netamente española.

Es en este periodo cuando, sobre las reflexiones de Maquiavelo y los remaches de Bodino, surgen términos como *state* en Inglaterra y *état* en Francia, que empiezan a emplearse en su sentido moderno, es decir, cuando la idea de un gobernante que intenta conservar su Estado fue dando paso a la del Estado como una entidad independiente que ese gobernante tiene que proteger. El protonacionalismo existente cristalizará entonces y será seguido por la secularización –un poder dotado de más medios tiende a lo absoluto y no tolera otro– y nuevas formas políticas. El Estado-nación queda consolidado como concepto básico de las Relaciones Internacionales. El drama de la monarquía española es también el drama de la modernidad: el choque del antiguo orden medieval con el mundo moderno.

La alianza entre el Imperio y la Iglesia es sustituida en clave geopolítica por otra entre la monarquía hispánica y el papado que proporciona legitimidad a la política de los Austrias que inmortalizaría Velázquez; su cuadro *Las lanzas* refleja muy bien el dictado de Churchill «en la guerra, determinación; en la victoria, magnanimidad; en la paz, buena voluntad».

España optó por lo más difícil aunque también por lo más glorioso y sacrificado, una suerte de reedición del Pacto del Sinaí entre Dios y su nuevo pueblo elegido. Con todo, no se sabía cómo apuntalar Europa, a que objetivo político debía servir su lucha; y los gobernantes españoles, que se presentaban a veces como una corte de «teopolíticos», se obstinaron hasta el final en una actitud de resistencia a los cambios, de quietismo político y de pacifismo sin ofrecer una solución real, sino tan sólo a los principio que debían servir para construirla.

El resultado de este ejercicio es una propuesta para el mundo que los españoles hacen suya, sin ambages ni reserva alguna. Y fue España en su proyección imperial, en su diseño político-expansivo, la monarquía más íntimamente afectada en Europa por estas grandes cuestiones. También dejó a no pocos españoles como referencia.

Su derrota se formaliza en 1648 con la paz de Westfalia –en la que se resuelve una doble lucha simultánea: intelectual y por la hegemonía europea– con la que se consuma definitivamente la fractura de Europa bajo el signo de *cuius regio, eius religio*, la religión del príncipe como religión del Estado, con la que se pone fin a la utopía española de la

catolicidad universal, el orden cristiano y que deja a Francia como garante de un Tratado con el que se crea, paradójicamente, quien luego será su peor enemigo, el nacionalismo alemán; pero también se inicia el pesimismo español que hará suyo este fracaso.

Son estos tiempos de producción de una literatura política que conviene recuperar y poner en valor, porque la hubo y forma parte del legado español al mundo. Un legado no suficientemente conocido por más que discutido y minusvalorado, y que se vio muy influido por el Concilio de Trento celebrado entre 1545 y 1563.

Y es que, para los teólogos ortodoxos españoles postridentinos, las lecturas e interpretaciones de pensadores europeos como Maquiavelo, Botero, Lipsio y demás tratadistas sobre la «ciencia real» del gobierno habían complicado la tarea de prescribir un comportamiento político dentro de los lindes de la moral cristiana por los que reformularán sus propuestas conforme a las nuevas claves. Maquiavelo habla de «un arte del Estado» y sienta las raíces del concepto, pero su concreción práctica se alcanza en la Francia de Richelieu, quien, paradójicamente para algunos, es el padre espiritual de Bismarck.

El meollo de la cuestión se sitúa en conjugar los imperativos de la ley divina y la presencia de la religión en la esfera política con las necesidades prácticas de los gobernantes de disponer de estructuras políticas nuevas para asentar su autoridad y emanciparse de la tutela e influencia tradicional de otros poderes concurrentes. Durante mucho tiempo este proceso ha recibido el nombre de absolutismo; o bien, el de «Estado moderno» en construcción. Un primer paso en la evolución hacia el absolutismo. En consecuencia, la denominada *razón de Estado* ha sido vista a menudo como el gozne de esa radical reestructuración del universo político. De Maquiavelo a Hobbes, en un realismo totalizador sin solución de continuidad.

La conclusión de los críticos idealistas sobre la obra de Maquiavelo es que la combinación de las enseñanzas maquiavélicas y la herejía es el ateísmo. Tácito, el tacitismo, se convierte en el ámbito español en el modelo a seguir para refutar al tiempo que incorporar el pragmatismo implícito a las ideas de un Maquiavelo del que resulta forzoso abominar.

Dada la finalidad eminentemente práctica –la conservación y aumento del Estado–, sus cultivadores se alejaron del razonamiento especulativo para concentrarse en los casos prácticos, «históricos», buscando reglas de experiencia sobre las que hacer analogía; se

trata básicamente de relatos de la Antigüedad –Tácito o Tito Livio, en particular– o del Antiguo Testamento –como los ya citados Macabeos, o Josué, caudillo y sacerdote, con quien se llegó a comparar al Conde Duque– o incluso personajes literarios que también encuentran su plasmación en el arte.

De ello resulta una paradoja: la razón de Estado maquiavélica era la resultante de un complejo de naturalismo, voluntarismo y racionalismo, que se ha ido desarrollando con ganancia aparente del último para verse al final frustrado pese a desembocar necesariamente en el darwinismo político. La totalización racional ha acabado por significar el triunfo del voluntarismo.

Eso hará que a la larga la razón de Estado consolidara un significado, un tanto reduccionista, que hace de ella poco menos que un manual para gobernantes sin escrúpulos; y esto acababa por dotarla de mala fama. El quid de la razón de Estado, así vista, venía a situarse en el encontrar el adecuado grado de dureza y maquinación para el logro de los objetivos. Aun es más, de la razón de Estado se podía evolucionar sin solución de continuidad al absolutismo.

Con ello, la principal regla que enseñaba la razón de Estado era que no existía una sola, sino varias. Y que si se interpretaban mal, se caía en lo que el propio Saavedra llamó «hipocondría de la razón de Estado», una suerte de deriva que hace que a un despropósito le siga otro a un mayor.

De este modo, la razón de Estado se ha ido convirtiendo paulatinamente en pasión de Estado, en un escenario marcado por la guerra de los Treinta años, Napoleón, la guerra franco-prusiana o las dos Guerras mundiales del siglo xx. Como decía Saavedra Fajardo se invoca la paz pero se hace la guerra, locuras de Europa. La razón de Estado ha sufrido un reciente descrédito puesto que se considera contradictoria con el Derecho internacional y el Gobierno constitucional. Pero, con todo y aun hoy, la razón de Estado sigue aún viva.

El pensamiento de Maquiavelo se incardina en el debate estratégico sobre los asuntos de España en los destemplados y fríos campos de Flandes. El debate entre dos propuestas; la suya, una estrategia que sólo aspiraba a ganarla al margen de cualquier principio pero también una concepción moral que justificaba la guerra.

Una guerra que finalmente fue hecha en sus formas con las ideas del florentino pero que, sin embargo, no obedece, en el lado español, a las propuestas políticas de aquel puesto

que ni sirvió para acrecentar los dominios de la monarquía hispánica ni contribuyó a liberarla de sus enemigos ni ayudó a la paz interior toda vez que el desgaste del Imperio ocasionado por siglo y medio de guerras acabó por generar la crisis de 1640 y su implosión. Las guerras morales —en razón de religión que no en razón de Estado— son, ahora y entonces, extremadamente peligrosas, además de inútiles. Y es que la guerra es sustancialmente un acto político, el más relevante. Y cuando pierde sus razones políticas acaba en una mera deriva militar.

En palabras de Saavedra Fajardo: «Ha sido costoso el sustentar la guerra en provincias destempladas y remotas, a precio de las vidas de graves usuras con tantas ventajas de los enemigos y tan pocas nuestras, que se puede dudar sino estaría mejor el ser vencidos o el vencer, o si convendría aplicar algún medio con que se extinguiese, o por lo menos se suspendiese aquel fuego sediento de la sangre y del oro».

El providencialismo con que se conducía la corona hispánica era profundamente antimachiaveliano. Pero donde más se separan de las ideas del florentino es en la práctica de la guerra, en su renuencia a la negociación y el pacto, en su renuncia a aprender de la derrota, en la dejación que se hace a la hora de incorporar mejoras en la tecnología y organización guerrera que permitieran mantener el factor de ventaja con que los Tercios inicialmente contaban desde Ceriñola y Garellano. Hubo falta pragmatismo hasta el mismísimo colapso. A la guerra le faltó el elemento político, cuando para Mao la guerra es «política con derramamiento de sangre».

El discurso contrarreformista se asienta sobre una idea de guerra justa dotada de un fundamento bíblico-escritural que la convierten en una ordalía, en un permanente «juicio de Dios». En este contexto de derrota aparece una figura justificadora de los avatares militares desgraciados del Imperio: la tribulación existente desde antes de la Armada Invencible, sirviendo de una suerte de explicación para los mismos. Dios castiga a quien más ama; un mensaje de relieves mesiánicos que hizo impacto duradero en el inconsciente hispano.

Las derrotas militares son producto no de las malas praxis estratégicas, sino resultado de los pecados y una demostración de los designios divinos en vistas a poner a prueba a su pueblo elegido, como bien remarca irónicamente la película *El rey pasmado*. El *providencialismo* como ideología política se convierte en el discurso hegemónico interno de la Monarquía de los Austrias. Y ello, por cuanto ostenta una doble virtualidad: sirve

para legitimar las victorias que en su nombre se hagan, pero también acudirá con sus más granados argumentos, a prestar un sentido a esa derrota.

Los ejércitos de los siglos XVII y XVIII eran profesionales, hechos en parte de levas y de mercenarios, que se desplazaban por la geografía sin verse en la necesidad de tener que trabar combate. Para entablarlo se precisaba el acuerdo de ambas partes; quien lo rechazaba bastaba con que se refugiase en una ciudad protegida o que simplemente lo rehuyera, toda vez que el orden de marcha no era el orden de batalla, precisándose de horas, incluso de días para pasar de uno a otro. Así Daniel Defoe escribiría en 1695 que «es frecuente que ejércitos de 50.000 hombres permanezcan frente a frente pasando toda una campaña tratando de evitarse»¹⁶.

Desde la perspectiva militar, durante el siglo XVI los soldados debían aportar las armas y el traje que pagaban con el enganche y la soldada. Posteriormente se creó una vestimenta propia con la que la sociedad militar busca diferenciarse de la civil¹⁷. En esta evolución, merece la pena recordar el *Bill of Rights* inglés de 1689 que prohibía expresamente mantener un ejército permanente en tiempo de paz¹⁸, tradición esta que aún estuvo entre los debates que tuvieron lugar antes de la Constitución de los EE. UU.

Las *Reflexiones Militares* del Tercer Marqués de Santa Cruz de Marcenado, publicadas en 1724 en los albores de la Ilustración, pese a como casi todo lo español, insuficientemente conocidas a día de hoy, suponen un paso adelante en la dirección que a posteriori se consolidaría con Clausewitz. En la obra se explora en la guerra desde el punto de vista filosófico con cuestiones morales, cuestiones ofensivas y defensivas, logística, casos prácticos... De un modo profundamente innovador.

La pintura de la Ilustración. De Watteau a Goya

El nombre de este epígrafe alude al título de una obra del genial crítico premio Príncipe de Asturias Tzvetan Teodorov, referida al poco conocido siglo XVIII, un siglo de

¹⁶ VV.AA. *Napoleón y sus intérpretes: Jomini y Clausewitz*. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia.

¹⁷ MÜNKLER, H. (2002) *Viejas y nuevas guerras*. Siglo XXI de España Editores, Madrid, p. 73.

¹⁸ MUÑOZ ALONSO, L. (2007) *Evolución histórica. Nuevos retos y panorama estratégico* en VV.AA. *La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el entorno de Seguridad y Defensa*. Ministerio de Defensa, p 21

importantes transformaciones a caballo entre el mundo antiguo y el moderno con la que reivindica el valor y la calidad de sus artistas, poniendo en relación sus trabajos con la mentalidad de toda una época. Su obra representa un mundo completamente humanizado.

Hay una pintura de «género» –con la que se abordan temas contemporáneos y representa a personajes anónimos y acciones cotidianas– y una pintura «histórica», centrada en la representación de temas mitológicos, religiosos e históricos dibujados atendiendo a unas reglas ya fijadas. Aspectos en los que existe un antagonismo: « [...] la pintura histórica está de parte del Antiguo Régimen, de la sociedad jerárquica [...] Por su parte, la pintura de género corresponde más bien al incipiente espíritu igualitario, al espíritu de la Ilustración»¹⁹.

El movimiento neoclásico encarna una propuesta de orden inherente al predominio de la racionalidad que expresa la línea, una lectura idealizada de los clásicos y sus patrones armónicos de factura pitagórica, la virtud del equilibrio. El neoclásico Jaques Louis David tiene una clara relación con la política (llega a ser hasta presidente de la Convención), que traslada a sus obras que evolucionan conforme a su acomodaticio ajuste al momento. Aquel al que el ciudadano Danton, de camino a la guillotina, llamara lacayo será capaz de sobrevivir a las convulsiones de la época, al igual que hicieran Fouché y Talleyrand, «el vicio apoyado en la traición» que diría Chateaubriand cuando los vio entrar del brazo (Talleyrand cojeaba) en la antesala del despacho de Luis XVIII.

Goya es otro autor de referencia de posicionamiento político poco acomodaticio –pese a ser pintor de corte, los retratos de los miembros de la familia real muestran increíblemente poca simpatía hacia ellos– en cuyo trabajo que le traslada al romanticismo e incluso sus pinturas negras son antesala del surrealismo.

Su hoy célebre cuadro de los fusilamientos no fue del agrado regio y se vio postergado hasta casi la segunda mitad del siglo, fundamentalmente por el papel que se daba al pueblo y el trato que se otorgaba al patriotismo en el mismo. Sus irrepetibles colores blancos –su sordera tiene por posible causa un saturnismo producido por el plomo que servía a su elaboración– resalta la inocencia del pueblo a través de uno de sus personajes, mientras el resto de los que van a ser ejecutados muestran valor, miedo,

¹⁹ Para más información consultar: <http://metahistoria.com/novedades/la-pintura-de-la-ilustracion-de-watteu-a-goya/>

resignación ante unos grises franceses que sin rostro ni individualidad, aplican mecánicamente la muerte.



Figura 4: Francisco de Goya: *El 3 de mayo en Madrid*.

Es la pintura histórica que ocupa un lugar central en el desarrollo de nuevas ideologías; el mensaje, simplista al principio se iría complicando. La historia es un conjunto de hechos que parecen precisar ser ordenados para hacerlos comprensibles; a eso ayuda el arte. La elección de escogidas visiones del pasado se presenta como pruebas irrefutables de unas ciertas dinámicas de la historia. A este periodo le corresponde el desarrollo embrionario y conceptual de las teorías que iban a dar luz al liberalismo político (Locke, Montesquieu, Adam Smith...) y que se corresponden con el ascenso de una nueva clase social: la burguesía. La falta de acomodo del régimen vigente a este hecho social desembocará en un periodo revolucionario.

Los sistemas políticos eran similares, monarquías que competían en un juego de equilibrios no por la supremacía, ni por imponerse sobre las demás, sino por decantar a su favor la baza en juego. Ningún rey arriesgaba su reino de la misma manera que tampoco renunciaba a ampliarlo. Es más, se puede hablar de un acuerdo tácito para que el príncipe vencido aceptase las condiciones del vencedor; la vida de un ungido era sagrada.

Por ello, la guerra ofensiva pasó a ser un instrumento menos útil. Por otra parte, el arte militar estaba estancado y no ofrecía una ventaja, una asimetría suficiente para

imponerse al resto sin agotarse. La guerra era limitada así como consecuencia de los objetivos que perseguía, del pensamiento ilustrado, del orden europeo pero también, del estancamiento del arte militar²⁰.

En consecuencia, eran llevadas a cabo con medios parciales para conseguir objetivos juzgados como razonables. Los ejércitos estaban formados por unos soldados que muchas veces eran unos marginados sociales, y por unos oficiales que en su mayor parte eran aristócratas²¹. La batalla entre dos ejércitos profesionales, campeones de sus pueblos, era un procedimiento de común aceptado para resolver los contenciosos y dar luego paso inmediatamente a la diplomacia.

Una de las mayores contradicciones del Siglo de las Luces fue el frecuente recurso a las armas, que consecuentemente abrió una tendencia, sobre todo en el norte y centro de Europa, a militarizar la sociedad. Los ejércitos tendieron a aumentar, extendiendo el deseo de armonizar las necesidades de la vida civil con la organización de las Fuerzas Armadas. Prusia fue el Estado en que más arraigaron las ideas enciclopedistas, en él se creó una sociedad militar que todos los Estados europeos imitaron de una u otra forma.

Fruto de la racionalización del espíritu enciclopedista, se introdujeron conceptos como la modernización, el mantenimiento de una fuerza permanente y el beneficiar a la industria local, aplicándose los Estados en vestir, armar y equipar a los soldados y también asegurándose una forma de pagarlos regularmente. Como señala Michael Roberts: «El soldado pasó a ser el hombre del rey porque llevaba la chaqueta del rey»²². Dentro de este ánimo renovador y enciclopedista surgieron varios reglamentos y ordenanzas que, en algunos casos, han permanecido vigentes hasta fechas recientes²³.

Dado el alcance eficaz de las armas de fuego y para contrarrestar la falta de espíritu combativo de las tropas, éstas fueron estructuradas en batallones²⁴. Mientras tanto, se producen avances tanto en la tecnología armamentística como en la forma de conducir

²⁰ GONZÁLEZ MARTÍN, A. et al. (2008) *Evolución del pensamiento estratégico*. X Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Documento de Trabajo del Departamento de Estrategia.

²¹ PALMER, R.R., *Federico el Grande, Guibert, Bülow: De las guerras Dinásticas a las Nacionales* en Paret, Peter. *Creadores de la Estrategia Moderna*. Opus citada, p. 105.

²² KALDOR, M. (2001) *Las nuevas guerras*. Editorial Tusquets, Barcelona. 33.

²³ VV.AA. *Causas de los Conflictos*. Op. cit.

²⁴ PALMER, R.R. (1992) *Federico el Grande, Guibert, Bülow: De las guerras Dinásticas a las Nacionales* en Paret, Peter. *Creadores de la Estrategia Moderna*. Ministerio de Defensa, Madrid, p. 105.

la guerra. Los ejércitos combaten en orden cerrado y con una disciplina férrea que tiene el propósito de conseguir una mayor eficacia de fuego. La geometría se lleva a la guerra de la mano de Federico II de Prusia y de Vauban, el uno con su orden oblicuo, el otro con sus fortificaciones²⁵. Con la Ilustración comienzan a aparecer los primeros signos de un cambio de ciclo. Así, la derrota de la República de Florencia, que había asumido los postulados de Maquiavelo a favor de una milicia ciudadana precisamente a manos de sus tan denostados mercenarios, no impidió que Rousseau en *La nueva Eloísa* y en diversos escritos²⁶ retomase la idea del florentino insistiendo en que todos los ciudadanos debían ser soldados no por profesión sino por deber²⁷.

El Romanticismo

El movimiento romántico, cuyo desarrollo viene a ser paralelo al neoclásico y hasta en oposición a este, viene a ser el triunfo de lo dionisiaco, de lo atormentado y atribulado, de la desmesura; encarna la apoteosis del sentimiento y los elementos irracionales, todo lo cual se refleja en la pincelada y el color.

En su temática trae consigo una reevaluación de la Edad Media y de sus leyendas como fuente de inspiración junto con una suerte de retorno a la naturaleza. Los mitos nórdicos y el orientalismo vienen a sustituir a los dioses mediterráneos. La sensualidad, el torbellino, se entremezclan con lo brumoso e incierto con lo que viene a ser el expositor de una época de transformación y violencia mientras el patriotismo tiene su reflejo en el costumbrismo. Estamos ante una nueva sensibilidad que busca tocar el alma a través de la tragedia y provocar la comunión espiritual con el artista pese a su sino pesimista.

A partir de la Revolución Francesa, tendrán lugar lo que los Toffler llamarán Guerras de Segunda Ola; estas son guerras industriales entre ejércitos burocratizados, que implican a la nación en su conjunto como materializa, siguiendo la propuesta de Rousseau, la famosa Ley de 23 de agosto de 1793²⁸ con la que se implementó la reforma de Carnot.

²⁵ GONZÁLEZ MARTÍN, A. et al. *Evolución del pensamiento estratégico*. Op. cit.

²⁶ VV. AA. *Evolución del pensamiento estratégico*. Op. cit.

²⁶ ROUSSEAU, J.J. (1982) *Escritos sobre la paz y la guerra*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 66.

²⁷ FRIEDERICH, C.F. (1968) *El Hombre y el gobierno*. Editorial Tecnos, Madrid, p 452

²⁸ «Los jóvenes pelearán; los hombres casados forjarán las armas y transportarán abastos; las mujeres harán tiendas y vestidos y servirán en los hospitales; los niños convertirán telas viejas en

Esta movilización introdujo por vez primera la guerra de masas y se combinó pronto con innovaciones en la artillería, la táctica, las comunicaciones y la organización, dándose un paso hacia un nuevo tipo de guerra²⁹.

El jacobinismo, en su sentido moderno, también nace con la guerra; es una doctrina de la patria en peligro. Con los jacobinos aparece una nueva concepción de la guerra basada en el patriotismo. Hay un gobierno nacional, un ejército nacional y la soberanía reside en la nación ³⁰ a partir de ahora estos van a ser los elementos entre los que se dirima el enfrentamiento. Además, por primera vez se hace la guerra para cambiar el régimen político de un país; ideología y guerra van de la mano.

Las guerras del pueblo, el soldado barato, tendrán como consecuencia directa la progresiva implantación del sufragio universal, la igualdad social y la socialización no solo del conflicto sino de las ideas. Pero como contrapunto, también se producirá su radicalización ideológica. En las guerras dinásticas se combatía por intereses y sobre ellos cabía un compromiso. Pero eso ahora ya no es posible porque el combate se sustenta también sobre las ideas y se ha movilizó al pueblo en torno a ellas. El componente inercial activado hace que tienda a llegar al límite, máxime cuando se presenta la guerra como una actividad con vocación de sagrada³¹.

La Ilustración, de este modo, es arrinconada por el Romanticismo, la razón es sustituida por la pasión, el nacionalismo se convierte en el nuevo Dios. Los ejércitos dejan de ser reales y son nacionales, el soldado no solo se siente protagonista, sino también implicado en ella. En Valmy se encontraron el «animal disciplinado y mecanizado» de los viejos ejércitos profesionales y el «defensor heroico» de la nueva idea nacional. Uno y otro se refundirían después en el ejército moderno de reclutas dirigidos por militares profesionales.³²

El naturalismo es un movimiento emparentado por el realismo y relacionado con el positivismo, el darwinismo o el materialismo histórico, es el movimiento predominante en

hilos; los ancianos se harán transportar a la plaza pública y encenderán el valor de los combatientes, predicarán el odio contra los reyes y la unidad de la república».

²⁹ TOFFLER, A. & H. (1994) *Las guerras del futuro*. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, p 251.

³⁰ AGUIRRE TORTOSA, M. (1997) *Los Conflictos Armados* en VV.AA. Seminario de Investigación para la paz. Diputación General De Aragón 1997, p. 28.

³¹ FRAGA IRIBARNE, M. (1962) *Guerra y conflicto social*. Gráficas Uguina, Madrid, p 54 y ss.

³² *Ibidem*, p.54.

la segunda mitad del siglo XIX. El naturalismo es fruto de una reacción frente al Romanticismo y en esa lógica rechaza cualquier idealización de la realidad. Se trata de representar esta con total imparcialidad generando conciencia social. Se desarrolla desde Francia hacia Europa.

En este contexto, el «orden» implícito a las Guerras de Primera Generación se ve quebrado por la aparición de los ejércitos de masas, pero ello es contrarrestado con la aparición de una abrumadora potencia de fuego, con la que se persigue el desgaste del enemigo, la atrición³³. El elemento predominante de las guerras de Segunda Generación es el «fuego»³⁴ que tiene por finalidad «quebrantar al enemigo para disminuir su capacidad combativa y su espíritu de lucha; con él se favorece el movimiento propio y se entorpece el de aquel»³⁵.

Esto modifica la logística de la guerra. Mientras que en 1870 en la guerra franco-prusiana, la munición formaba menos del uno por ciento del total de los suministros; en los primeros meses de la Primera Guerra Mundial la proporción de la munición con respecto a otros suministros se ha invertido y al final de la Segunda Guerra Mundial las subsistencias constituían entre el 8 % y el 12 %³⁶.

La profecía de Comte según la cual los ingenieros desplazarían a la nobleza, tuvo su cumplimiento cuando el ejército, antes compuesto por campesinos y encuadrado por nobles, paso a encontrarse integrado por obreros y a estar dirigido por técnicos.³⁷

La opinión pública empieza a tener un papel en los conflictos. Aparece la prensa de «masas» y en España en concreto una publicación: *La Ilustración española y americana*;

³³ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. *Guerras de Cuarta Generación. La solución tecnológica: ¿Tecnología?* Opus citada, p. 20.

³⁴ Foch, el partidario de la ofensiva a ultranza afirmaría: «el perfeccionamiento de las armas de fuego es un aumento de fuerzas brindado a la ofensiva al ataque brillantemente llevado. La historia lo muestra... Con un fusil que dispara diez veces por minuto, mil defensores representan diez mil balas al minuto. Con el mismo fusil, dos mil asaltantes representan 20.000 balas. Beneficio 10.000 balas. Como se puede comprobar, la superioridad material del fuego crece rápidamente en beneficio del ataque con el perfeccionamiento de las armas. Pero mucho más frecuentemente todavía aumenta el ascendiente y la superioridad moral del asaltante sobre el defensor, del aplastador sobre el aplastado». (ARON, R. (1996) *Pensar la guerra, Clausewitz. T. II*. Ministerio de Defensa, p. 36.)

³⁵ D-0-0-1 *Empleo táctico y logístico de las armas y los servicios. Op. cit.*, p. 30.

³⁶ VAN CREVELD, M. (1985) *Los abastecimientos en la guerra*. Ediciones Ejército, Madrid, p. 382.

³⁷ ARON, R. *Guerra y paz entre las naciones. Op. cit.*, p. 363.

que trasladaría imágenes en forma de grabados y se vería relevada por el periódico ABC y la fotografía.

La visión clásica de las Guerras de Segunda Generación apunta a que entre el principio y la finalización de la guerra, las autoridades no tenían necesidad de realizar ninguna actividad de tipo político directamente relacionada con la guerra³⁸. Si los medios cada día suponen una mayor implicación de la sociedad en la guerra, la guerra tiende a ser cada día menos limitada. Así pues, la tendencia desde el punto de vista político, es decir de los fines, y desde el punto de vista tecnológico, de los medios, apunta en la misma dirección; de este modo ambas tendencias suman a más medios, fines más ambiciosos; la guerra tiende a ser ilimitada, total, absoluta.

La batalla, concepto clave de la guerra clásica, definida por espacio (el campo de batalla) y tiempo (un día) ha ido desapareciendo absorbida por el crecimiento de la guerra. De una ciudad (Leipzig) o una aldea (Waterloo) se pasa a una zona (el Marne, el Somme) y abarca finalmente a todo un país (la batalla de Inglaterra)³⁹.

La guerra se expande, deja de ser limitada, cada vez entran en acción mayor volumen de fuerza ocupando más espacio, más frente. Agincourt se desarrolló en un frente de unos 500 metros, Waterloo de 2 500 metros, el Somme en un frente de 25 kilómetros. Es decir en 400 años se multiplica por 5 y en los cien siguientes por 10.⁴⁰ Como señala Brodie la Primera Guerra Mundial supuso «una separación sin precedentes de los comandantes principales en el campo y los hombres en la primera línea de batalla»⁴¹.

El siglo XIX desde la perspectiva de la teoría de la guerra estará copado por la figura de Napoleón cuyos dos grandes intérpretes serán Jomini y Clausewitz. Las enseñanzas del primero dominarán la primera mitad del siglo. Y las del segundo, puesto en valor por Moltke (el viejo), la segunda. En España tendremos a José Almirante o Francisco Villamartín que supondrán una relevante aportación nacional las cuestiones que se debaten en Europa.

³⁸ ARON, R. *Pensar la guerra, Clausewitz T. II. Op. cit.*, p. 116

³⁹ FRAGA IRIBARNE, M. *Guerra y conflicto social. Op. cit.*, p. 31.

⁴⁰ GONZÁLEZ MARTÍN, A. et al. *Evolución del pensamiento estratégico. Op. cit.*

⁴¹ BRODIE, B. (1978) *Guerra y política*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 28.

La pintura moderna

La globalización, como hemos visto, supone un nuevo retorno al hombre y una mezcla de categorías. Distintos mundos –premodernos y posmodernos– y tendencias, a veces contradictorias, confluyen y coexisten simultáneamente en una suerte de maremágnum

En el ámbito del siglo xxi, el cuadro global se presenta como una realidad única e integral marcada por la complejidad, lo que configura un entorno sistémico y dotado de un gran dinamismo, cuya interpretación también se encuentra condicionada sobre la base de la perspectiva adecuada y requiere de una sensibilidad especial.

El Impresionismo es un movimiento pictórico que se desarrolla en la segunda mitad del siglo XIX. Se caracteriza por sus formas inexactas fruto de pinceladas gruesas y cortas que desembocan en formas poco nítidas, borrosas envueltas en una luz especial desde una perspectiva diferente en la que no cabe la línea continua. Francia es la cuna de este movimiento que tiene sus prolegómenos en Velázquez que fue estudiado por los primeros impresionistas del que tomaron la inspiración; la mano con anillo de la camarera de la menina presenta una indudable forma impresionista y es ejemplo, al igual que sus *Borrachos*.

Uno de los conceptos claves que surge de ese desdibujamiento en este caso del concepto Estado es el término geopolítica fruto de la interacción de un mundo que ha comenzado a plegarse sobre sí mismo y se ve atravesado por fuerzas siempre crecientes mientras se desplaza en el plano y en el tiempo. La palabra geopolítica surgió con el sueco Rudolf Kjellen para convertirse al poco en la ciencia que no solo ilumina las relaciones internacionales sino que las determina, en tanto que se convierte en una suerte de conciencia del Estado. Sí, recordando a Margaret Thatcher, el destino de un hombre es su carácter, el de una nación, según Napoleón, se haya escrito en su geografía. De este modo, una relación entre tres componentes, el suelo, la población y el Estado, viene en gran medida a determinar el proceder de este.

Le siguieron pensadores como Herder, Ratzel, Haushofer o Spengler que desarrollaron estos conceptos e influyeron en la vida política de sus naciones, especialmente, en el nazismo con el que la geopolítica quedó inexorablemente ligada. Como resultado del carácter pretendidamente científico de sus propuestas, las decisiones políticas dejaron de ser opciones estratégicas para presentarse como imperativos irrefutables, exigencias, puros determinismos.

Esto lleva a aceptar las tesis darvinistas que consideran al Estado un organismo vivo sometido a todos los avatares biológicos. Esta dinámica de afianzamiento y expansión es, así vista, la base de la geopolítica. Construcciones como la del concepto de *lebensraum*, elaborado por Ratzel, desarrollo geopolítico con el que se señala el espacio vital necesario para el desarrollo de un pueblo, y que posteriormente Haushoffer aplicará a la Alemania de después de Versalles. El fracaso de Alemania será, por ello, el de la geopolítica. Esta se convirtió a partir de entonces en algo maldito, en una suerte de alquimia fabuladora y mendaz propia del nazismo.

La simplificación y el reduccionismo son peligrosos. No hay nada más peligroso que la representación esquemática de la realidad, cuya mejor plasmación se encuentra en el mapa. Este es también arte; por eso es muy sugerente, hace evidente lo que no es y puede transmitir con ello una idea incorrecta con todo el vigor de lo visual, máxime si se construye un sistema de postulados y una terminología que proporcione cobertura intelectual a su desarrollo. Cuando la simplificación se combina con una ambición desmedida, los problemas pueden ser notables. Y el plano, un elemento como decíamos simbólico-visual, es uno de los ejes de la geopolítica es la mayor simplificación. Por eso la política desplegada sobre un plano es peligrosa. La geopolítica encarna con ello y por sí misma, una llamada a la acción, a la geoestrategia.

El nuevo siglo trajo consigo también el desarrollo de las artes gráficas que si bien en principio se centraban en la impresión aparecieron posteriormente nuevas técnicas como la serigrafía, la flexografía, el huecograbado o el retrograbado. La cuestión es que el componente técnico de estas prácticas da poco margen a la creatividad, lo que deja prácticamente solo como arte en este campo al diseño gráfico. El arte inicia así un movimiento de retorno hacia la técnica.

Tanto el hiperrealismo como las artes gráficas son así movimientos ligados a la tecnología, a la fotografía y que convive con los demás movimientos de arte moderno. Estos engarzan con la Revolución de los Asuntos Militares y las llamadas Guerras de Tercera Generación en las que ya no se trataba de destruir al ejército enemigo, sino de hacerlo inoperante sirviéndose para ello de las abrumadoras diferencias tecnológicas que permitían obviar cualquier otro factor; se consideraba que el enemigo por débil estaba indefenso y su estudio hasta resultaba hasta irrelevante. El epitome de este tipo de guerras que arrancan de la Segunda Guerra Mundial será Kósovo.

A sensu contrario y en un doble movimiento de signo contradictorio a la tecnificación de lo humano descrita, a partir de la invención de la fotografía, la pintura va perdiendo también su conexión con la realidad de la que precisa diferenciarse; parece que no hay arte en reproducir lo ya fidedignamente reproducido en una foto.⁴² La forma y el color incorporan su propio valor intrínseco. El arte abstracto se caracteriza por su desconexión con la realidad, no es representativo y por tanto no es objetivo. La diferencia que existe en términos fonéticos entre la palabra y el objeto que representa se profundiza y este queda consignado en símbolos. Los gobiernos se alían con el arte de vanguardia para demostrar su modernidad y mejora ante el mundo transmitiendo sus símbolos.

Los elementos simbólicos se muestran sustanciales en la pintura y también en la lucha; se convierten en claves de las Guerras de Cuarta Generación. La lucha se traslada ahora a los símbolos a las palabras y a los significados. Las pugnas en torno a la verdad son, en su trasfondo, luchas por el poder. El Pabellón de la Republica Española en la Expo de Paris de 1937, en la que se expuso el Guernica obedece a esa lógica que eterniza y hace universal una masacre. El arte es política, al menos potencialmente, siempre lo ha sido. No en vano, ambos conceptos están ligados por la comunicación. Stalin, Hitler, Mussolini, al margen de su malevolencia, propiciaron arte y política simultáneamente.

La población se convierte en objeto y objetivo de la lucha, el papel de las narrativas se vuelve fundamental. Se procura argumentar con apariencia racional, pero el soporte del discurso es netamente emocional y falto de objetividad por más que apuntalado. El sentimiento precede al pensamiento, se acude a los elementos irracionales, a los símbolos, para condicionar cualquier eventual respuesta o solución. Quien impone sus símbolos o determina su significado gana la pugna.

⁴² Goethe decía al respecto: «Si yo pinto a mi perro exactamente como es, naturalmente tendré dos perros, pero no una obra de arte.»

Figura 5: Pablo Picasso: *Guernica*

En este sentido Manuel Álvarez Junco apunta cómo: «cualquier artista profesional es consciente de que el arte es en definitiva puro artificio, y sabe que una técnica eficaz es importante para conseguir comunicar algo, mientras el tema no lo será sino en cuanto permita la expresión de un juego cómplice. El discurso es definitivamente el centro del arte, el lugar donde la estructura y el contenido obtienen su comunión, donde la idea es impensable sin su forma, donde se establece el pensamiento»⁴³. El arte representa así una nueva suerte de *encarnación*.

Por eso, el *storytelling*, la narrativa y no la realidad, es el eje pragmático de las cuestiones del nuevo milenio. Esta es una comunicación estructurada, toda una unidad de acción, con la que se apela a los sentidos y emociones mientras se aporta una verdad que orienta el conjunto. La carga emocional de los relatos capta mejor la atención que la simple información haciendo que pueda aprehenderse el sentido que la elección de acontecimientos, reales o ficticios, pretende imprimir. El miedo o la ironía reemplazan a los datos y la coherencia del conjunto facilita la penetración en una sociedad de conceptos débiles que se funden ante ella como el hielo en un día templado⁴⁴.

⁴³ ÁLVAREZ JUNCO, M. (2017) *El espejo y el martillo*. Turpin Editores.

⁴⁴ SARASQUETA, G. (2018) *Pospolítica ¿autopsia o metamorfosis del relato? El caso de Donald Trump*. Revista Especializada en periodismo y comunicación. *Questión*. Universidad de Río de la Plata Vol. 1, Núm. 57.

La verdad, un poco atractivo prosaísmo o un conjunto de datos nada sugerentes, no son el criterio de valoración, sino la emoción que provoca una propuesta ilusionante por poco realista que esta pueda llegar a ser. Es un acto de creación, de voluntad, que incorpora elementos racionales e irracionales. Es un puente entre lo tácito y lo explícito trazado con inteligencia y habilidad. Como constante Hugo Ball, uno de los inspiradores del movimiento dadaísta: «El arte es la ocasión y el método».

Estamos ante un conjunto hilvanado de ideas, un ordenamiento del mundo no falso pero sí incompleto; puede ser una ideología, una religión... No son un hecho neutral ni objetivo. Su función es hacer inteligible la realidad a través de una intencionada simplificación consumada mediante símbolos; es una visión del mundo por muy sesgada que sea ella y extravagante el punto de referencia desde el que se hace. Con las narrativas se manipulan sentimientos y se altera la realidad apelando a clichés y prejuicios por más que también se haga a la verdad.

El terrorismo no es sino una narrativa sangrienta. El terrorismo es escenificación, un teatro montado artísticamente y con creatividad por un publicista con las dimensiones de una cámara. El terrorismo es ficción de guerra porque es ficción de poder; pero la cuestión es que la ficción de poder es poder. También es, como el arte, transgresión y con la transgresión se pretende demostrar la falsedad de nuestro sistema de pensamiento, lo artificioso de nuestra verdad al marcar una distancia sobre lo considerado aceptable.⁴⁵

Conclusiones

El bicentenario del Museo del Prado es un magnífico momento para reflexionar sobre la historia de nuestro país, de su grandeza y presencia internacional, de sus muchas aportaciones al desarrollo de la humanidad, de las que este Templo de las Musas es exponente y prueba fehaciente; no en vano es heredero de las Colecciones Reales que comenzaron a formarse ya durante el reinado de Carlos V.

Es frecuente en sus paredes la presencia de temas militares, de hechos de armas o relacionados. Pero el Prado también debe mucho a un militar, al que es oportuno recordar. Es el general Manuel Ricardo de Álava que fue sensible a la importancia política

⁴⁵ ÁLVAREZ JUNCO, M. (2017) *El espejo y el martillo*. Turpin Editores.

y estratégica del arte y en 1815 y con 200 infantes ingleses recuperó del museo de Napoleón en París (el Palacio del Louvre) muchas de las obras expoliadas de las Colecciones Reales durante la Guerra de la Independencia.

Otras quedarían en los patrimonios familiares de quienes tomaron parte en la contienda (Murat –que despreciaba el arte español y buscaba el flamenco- Sault, Mathieu de Faviers, Lapereyre, D'Armagnac, Sebatiani y Desollè; las mejores en Apsley House en Hyde Park Corner, la que fuera residencia londinense del Duque de Wellington y como fruto - más o menos forzado- del regalo de Fernando VII). Benito Pérez Galdós en uno de sus episodios nacionales titulado *El equipaje del rey José*, detalla como: «No pudiendo dominar España, se la llevaban en cajas, dejando el mapa vacío».

En fin, el humanismo como ideología antropocéntrica supone la reconsideración del hombre, no como un ser aislado, sino tomando en cuenta su circunstancia, algo que en el siglo XXI implica una enorme complejidad. La mezcla de categorías constituye un imperativo que condiciona la respuesta. Nada es ajeno pues todas las categorías se encuentran interrelacionadas. El hombre está en el centro de todo y sus cuestiones requieren de un esfuerzo integral; el ser humano no subsiste por partes, ni siquiera como esfuerzo intelectual.

En consecuencia, todo análisis ha de ser multireferencial y multifocal para poder atender la naturaleza poliédrica de los problemas. Así el género es relevante desde la perspectiva de la seguridad y tiene sus efectos en los conflictos (violencia sexual, el papel de la mujer en los procesos de pacificación, etc.), pero abordarlo desde esta perspectiva no supone su militarización, sino que es una obligada expresión de la necesidad de colaboración entre especialistas de distinto tipo.

Y es que en cada cultura los diversos elementos mantienen su ligazón, son una parte del conjunto interrelacionado por eso el análisis holístico es imperativo. Arte y estrategia forman un todo que contribuye a la explicación de una época mientras muestran la evolución del conjunto. Para hacer un recorrido por las relaciones geopolíticas del siglo xx-xxi, por ejemplo, solo hay que visualizar la serie de películas del Agente 007. La guerra en tanto que hecho social, concordemente, también evoluciona junto con otras formas de expresión.

Esto es complejo y su conceptualización aún lo es más: el movimiento realizado es dialéctico y contradictorio, como toda actividad humana, a lo que se suma la falsedad de

cualquier intento de clasificación por la pretensión de hacerla didáctica toda vez que se destacan unos rasgos y se diluyen otros para tal fin. El movimiento nos lleva en este recorrido del realismo al simbolismo, y con ello de las Guerras de Primera Generación a las de Cuarta.

La pintura y la estrategia tienen componentes que se superponen y son expresión de la naturaleza de cada época ayudando hoy a su comprensión de lo que en realidad es un todo. Así por ejemplo, para entender las claves del Barroco es mejor asistir a la representación de una obra teatral de entonces antes que a una película actual. Y es que ya Shakespeare puso en boca de Hamlet que la misión del teatro es: «poner un espejo frente a la naturaleza», de modo que hoy por un juego de reflejos se nos muestra fidedignamente cómo era la sociedad de ayer y sus claves. El arte ha educado y transformado el pensamiento y la actitud del individuo reflejando al mismo tiempo su momento y lugar. Forma parte de toda una dinámica.

Pintura y estrategia manejan una cantidad tal de datos y factores que dan a la intuición un lugar notable. No es casual que estadistas de la talla de Churchill o presidentes como George W. Bush fueran pintores; en el lado contrario, no se puede olvidar que Hitler también lo era. La estrategia es la visión, mientras la pintura recoge un momento visual particular pero significativo y se convierte en mensaje. Manuel Álvarez Junco en su obra *El espejo y el martillo* reflexiona al hilo de una pintada inspirada en el pensamiento de Beckett «el arte no es un espejo, es un martillo», como estamos también –pues el arte tiene muchas funciones– ante una suerte de engranajes que sirven tanto a la expresión de emociones como a la comunicación de ideas. El dramaturgo Bertolt Brecht dijo una frase que seguramente inspiró esa pintada: «El arte no es un espejo para reflejar la realidad, sino un martillo para darle forma». El terrorismo puede estar alineado con este pensamiento que hace del arte un instrumento de utilidad política.

El arte no progresa, evoluciona y explica aquello que el ojo no termina de ver pues apela a nuestro yo irracional que es el objeto real de tal dinámica. De este modo, influye mientras muestra de modo premonitorio hacia donde se dirigen las sociedades, exactamente igual que, a otro nivel, hace la estrategia. Y es que como ya apuntara Oscar Wilde: «Aunque parezca paradójico, la vida imita al arte mucho más que el arte imita a la vida»⁴⁶.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

Analista del IEEE

⁴⁶ Más obras del autor:

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico.

- *Entender la Guerra en el siglo XXI* (2011), Ed. Complutense.

- *La ecuación de la guerra* (2011) Ed. Montesinos.

- *Del Siglo de Oro al siglo XXI. Recensión del monográfico: política y literatura. La razón de Estado en las letras del Siglo de Oro* (2016), DIEEA 02-2016



47/2022

29 de junio de 2022

Javier Fernández Aparicio

Guerra y «bibliocidio»: la destrucción y censura de colecciones en Rusia y Ucrania

Guerra y «bibliocidio»: la destrucción y censura de colecciones en Rusia y Ucrania

Resumen:

Cuando se produce una destrucción deliberada de libros y la censura de autores por motivos ideológicos, raciales o religiosos por parte de grupos o Estados, es pertinente hablar de «bibliocidio». En la mayor parte de estos casos, a la eliminación física de las obras le sobreviene la de las personas. Rusia y Ucrania llevan librando una intensa guerra cultural, que desde el 2014 ha ido deviniendo en real, cuyos máximos exponentes han sido la manipulación de la memoria histórica en ambos países y el control de la producción editorial para adaptarla a sus discursos políticos y nacionales. Esto conlleva la censura de obras y autores ucranianos o rusos, dependiendo del país al que aludamos y no importando en absoluto el prestigio literario universal o la época en la que escribieron. La guerra también implica la destrucción física de bibliotecas y colecciones como forma de represalia hacia el enemigo o por los efectos destructores de las acciones bélicas en el terreno.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, memoria, libros, bibliotecas, cultura, nacionalismo, lectura.

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

War and «bibliocide»: destruction and censorship of collections in Russia and Ukraine

Abstract:

When there is a deliberate destruction of books and the censorship of authors for ideological, racial or religious reasons by groups or States, it is pertinent to speak of «bibliocide». In most of these cases, the physical removal of the works is followed by that of the people. Russia and Ukraine have been waging an intense cultural war, which since 2014 has been becoming real, whose greatest exponents have been the manipulation of historical memory in both countries and the control of editorial production to adapt it to their political and national discourses. This entails the censorship of Ukrainian or Russian works and authors, depending on the country we are referring to and not caring at all about the universal literary prestige or the time in which they wrote. War also involves the physical destruction of libraries and collections as a form of retaliation against the enemy or for the destructive effects of military actions on the ground.

Keywords:

Russia, Ukraine, Memory, Books, Libraries, Culture, Nationalism, Reading

Introducción

Escuchando o leyendo noticias sobre la persecución de autores o la destrucción deliberada de libros en cualquier parte del globo, muchas veces se nos viene a la cabeza las imágenes de las quemas públicas en Alemania durante mayo de 1933. Aquellos aquelarres multitudinarios son todavía hoy símbolo de la censura de lo escrito y por ello aún produce escalofríos contemplar esas escenas, donde no faltaban ceremonias venidas de otros tiempos más oscuros¹.

La destrucción de libros y la censura de autores y obras no es asunto exclusivo de la Alemania del III Reich. A lo largo de la historia se dieron ataques a lo escrito por el que era presentado como diferente, enemigo o corruptor de la verdad oficial. Tanto se simboliza en las quemas de los nazis como en la destrucción de la milenaria biblioteca de Alejandría por parte de los musulmanes en el 640. El período que va de finales del siglo XX a lo que llevamos del XXI tampoco es ajeno a estas catástrofes del papel². Hay que recordar los casos recientes de la destrucción del patrimonio documental en Irak, debido a la guerra de 2003-2011 o el peligro que supuso para la mítica biblioteca de Tombuctú, con más de 700.000 manuscritos únicos, la llegada en 2012 de Al Qaeda del Magreb Islámico³.

¿Por qué los libros son objeto de ataques? El bibliotecario británico Richard Ovenden ofrece una explicación sencilla. El documento escrito, ya sea su formato en papel o electrónico, es un garante del conocimiento, la transmisión de ideas y la memoria de una sociedad determinada. Por ello, es también el objetivo de individuos, grupos y Estados que creen en la necesidad de expurgarlo, manipularlo o para imponer que un discurso alternativo cale en la sociedad⁴.

El libro es una herramienta de información y conocimiento cuyo alcance hoy día sigue siendo muy relevante. La pandemia de la COVID-19 no ha hecho sino aumentar el tiempo dedicado a la lectura a nivel global. Aunque se cernían negros nubarrones sobre el sector editorial, se calcula que la industria mundial del libro tenía un valor de 119.000 millones

¹ Las quemas iban acompañadas de recitaciones de los autores prohibidos y los títulos de las obras echadas al fuego. Más información en [Fernando Báez: El Bibliocausto nazi – n.º 22 Espéculo \(UCM\)](#) (consultado 14/6/2022).

² Sobre la destrucción del patrimonio bibliográfico a lo largo de la historia véase BÁEZ, Fernando. *Historia universal de la destrucción de libros. De las tablillas sumerias a la guerra de Irak*. Barcelona, Destino, 2004 y POLASTRON, Lucien Xavier. *Libros en llamas. Historia de la interminable destrucción de bibliotecas*. México, FCE, Librería, 2007.

³ En enero de 2013, quince yihadistas entraron en la biblioteca del Instituto Ahmed Baba de Tombuctú, se estiman que cogieron más de 4.000 manuscritos —muchos de ellos de los siglos XIV y XV— y les prendieron fuego. En [Un bibliotecario de Tombuctú salvó miles de manuscritos históricos \(mymodernmet.com\)](#) (consultado 15/6/2022).

⁴ OVENDEN, Richard. *Quemar libros una historia de la destrucción deliberada del conocimiento*. Barcelona, Crítica, 2021.

de dólares para 2020 y el número de lectores respecto a 2019 aumentó en un significativo 35 %⁵.

Readers round the world

WHERE DO PEOPLE READ MORE?

Hours per week per person. Source: World Culture Score Index



Horas semanales empleadas en la lectura en el mundo por países (2017). Rusia aparece en el séptimo lugar.

Fuente: [Los Países que Más Leen del Mundo ~ Lectura Ágil \(lecturaagil.com\)](https://lecturaagil.com)

Las destrucciones de libros afectan a la historia cultural de las sociedades, pero aún más peligroso es que suelen ser la primera señal de alarma en lo que está por ocurrir en conflictos larvados. Recuérdese la cita del poeta alemán Heinrich Heine (1797-1856), en su drama *Almanzor*: «Donde se queman libros, se terminan quemando también a las personas».

El actual conflicto en Ucrania, tras la invasión rusa de febrero de 2022, ha evidenciado la destrucción de miles de obras o su expurgo de los anaqueles de librerías y bibliotecas. Esta pérdida irreparable de patrimonio documental es parte de la pérdida aún mayor de patrimonio cultural y artístico en Ucrania⁶.

⁵ Datos para 2020 tomados de [Hábitos de lectura mundiales en 2020 \[Infografía\] - Edición global en inglés \(geediting.com\)](https://geediting.com) (consultado 15/6/2022).

⁶ Véase [La otra invasión en Ucrania: obras de arte, monumentos históricos y piezas de museo en peligro - Infobae](https://infobae.com) (consultado 14/6/2022).

Del respeto mutuo a las controversias: ¿ruso o ucraniano? (1991-2014)

La producción editorial y la conformación del fondo de las bibliotecas en el espacio post-soviético eran pobres. En primer lugar por la falta de medios económicos, pero también por la férrea censura de obras que había existido. La profesora Tax Choldin explica que para las bibliotecas rusas y de otros países de Europa del Este el intercambio con centros occidentales fue el único acceso a libros fuera del catálogo heredado de época soviética⁷. Desde 1991, año de la independencia de Ucrania, la situación del libro fue mejorando, con mayores medios para la industria editorial. La situación en el ámbito cultural entre Rusia y Ucrania era de respeto y protección mutua a las peculiaridades nacionales de cada país. Así, la Ley Federal de Bibliotecas de Rusia de 1994 reconocía que los usuarios de las bibliotecas tenían derecho a libros en idioma ruso, pero también a obras en otros idiomas reconocidos por países anteriormente integrados en la URSS⁸. En Ucrania, la Ley del Libro de 1997 recogía como compromiso en su artículo 3 la «publicación de libros en ruso para satisfacer las necesidades culturales de la población rusa en Ucrania»⁹.

Sin embargo, a finales de la década de los noventa apareció una visión nacionalista del discurso historiográfico y literario, con autores presentados como parte de una esencia rusa o ucraniana, pero no de ambas. Ya en 1999 el Gobierno ruso no escatimó esfuerzos en los actos que conmemoraban el bicentenario del nacimiento del poeta Alexander Pushkin (1799-1837), de origen ucraniano pero considerado uno de los fundadores de la cultura y literatura rusa¹⁰.

En 2009 estalló una agria disputa en el terreno cultural entre las autoridades de Rusia y Ucrania durante los eventos por otro bicentenario, en este caso el del nacimiento de Nikolái Gógol (1809-1852), natural de Soróchintsy, en la actual Ucrania. ¿Era un escritor ruso o ucraniano? Otras disputas de apropiación cultural y nacional ocurrieron respecto a grandes escritores como Antón Chéjov (1860-1904), Tarás Shevchenko (1814-1861) o

⁷ TAX CHOLDIN, Marianna. *Garden of Broken Statues: Exploring Censorship in Russia*. Academic Studies Press, Boston, 2016, p. 65. ISBN 9781618115010.

⁸ «Sobre la biblioteconomía» (culture.gov.ru)

⁹ Ley de Ucrania sobre Publicaciones 318/97, de 5 junio de 1997. Disponible en WIPO Lex. La Ley fue modificada en algunos puntos en 2005 y 2019. El artículo 3, en lo referente a libros en ruso, continúa vigente.

¹⁰ Diez años después, en 2019, tanto el poeta como el zar Pedro el Grande fueron nombrados héroes nacionales de Rusia. Véase [Putin nombra a Pushkin, Pedro el Grande entre los héroes nacionales de Rusia - Sociedad y Cultura - TASS](http://TASS) 16/6/2019 (consultado 15/6/2022).

Mijaíl Bulgákov (1891-1940), todos nacidos en localidades ucranianas, entonces integrantes del Imperio zarista ruso o la posterior URSS¹¹.

Los proyectos nacionales sustentados en el relato de la memoria histórica acentuó la disputa cultural entre Rusia y Ucrania. En primer lugar respecto a un tema que hoy día sigue acaparando un debate historiográfico como es el *Holodomor*, término que alude a la gran hambruna en Ucrania de 1932-1933. En 1998, el entonces presidente ucraniano Leonid Kuchma estableció como Día Nacional de Recuerdo de las Víctimas del Holodomor el cuarto sábado del mes de noviembre, ante la protesta formal de Rusia que se sentía acusada por los ucranianos de hacerla responsable de los millones de muertos. El Servicio de Seguridad de Ucrania, no un organismo cultural, publicó una lista de los supuestos responsables de la hambruna, constanding sus nombres y apellidos. Las personas del listado eran de origen ruso y además en su mayor parte se delataba su condición judía. Desde Rusia y del Comité Judío de Ucrania se elevaron protestas que no fueron escuchadas¹².

Constituyó una mayor controversia el discurso sobre la colaboración ucraniana con los invasores nazis durante la II Guerra Mundial, en especial del ultranacionalista Ejército Insurgente Ucraniano (UPA) de Stepán Bandera (1909-1959). Los libros de historia de Ucrania divulgaron que fueron los ucranianos étnicos, y no otros, los que hicieron frente a los alemanes y luego al régimen soviético, equiparado ya con lo ruso en general. En las lecturas de dos generaciones de escolares ucranianos la lucha por la independencia de Ucrania se presentó como heroica y sacrificada, mientras se silenció la secular relación cultural con Rusia y las atrocidades cometidas contra otras minorías, como polacos y judíos, de cuya ancestral cultura en Ucrania apenas quedó recuerdo¹³.

Por su parte, en febrero de 2013, el Ministerio de Educación ruso reaccionó publicando libros de texto presentando una historia nacional moldeando su propia memoria. Respecto al discurso historiográfico sobre la II Guerra Mundial, conocida en Rusia como la Gran Guerra Patria, se defendería que la entonces URSS, aceptada también en Rusia como sinónimo del poder ruso, entró en guerra con Alemania en 1941. Guerra sacrificada y victoriosa, pero en adelante se omitiría el pacto germano-soviético Molotov-Ribbentrop

¹¹ Véase [Gógol y otros iconos culturales rusos nacidos en territorio ucraniano | Cultura y entretenimiento | Agencia EFE](#) 25/2/2022 (consultado 14/6/2022).

¹² Véase KASIANOV, Georgiy. «Holodomor and the Holocaust in Ukraine as Cultural Memory. Comparison, Competition, Interaction». *Journal of Genocide Research*, 24:2. 2022, pp. 216-227.

¹³ Véase BARTOV, Omer. *Borrados*. Madrid, Malpaso, 2016.

de 1939, así como la ocupación soviética del Báltico y de parte de Polonia, Rumania y Finlandia entre 1939-1940¹⁴.

Más concretamente respecto a Ucrania, se divulgaba que durante la campaña alemana en la II Guerra Mundial, los nazis destruyeron millones de libros rusos en Kiev y después incendiaron la biblioteca de esta ciudad. En total, se calculaba que los alemanes habían destruido 96 millones de obras en ruso en su campaña militar en tierras de la URSS. El vínculo teórico entre nazismo y nacionalismo ucraniano colaboracionista sería fácil de recorrer¹⁵.

La producción editorial en Ucrania y Rusia, vistas desde estos posicionamientos historiográficos nacionales muy enfrentados, se exportó a los textos extranjeros y en temas que, en principio, quedaban fuera del ámbito de interés tanto ruso como ucraniano. Un ejemplo lo constituyen las obras en inglés, traducidas y reinterpretadas de distinta forma según se destinaran al mercado editorial ruso o al ucraniano, como así lo ha demostrado la profesora Natalia Olshanskaya en un estudio sobre la recepción de textos periodísticos estadounidenses de la guerra de Irak de 2003¹⁶.

La revuelta del Maidán de 2014: comienza la destrucción de libros

Al principio de la revuelta del Maidán contra el gobierno de Víktor Yanúkovich, en noviembre de 2013, empezaron las destrucciones de libros en Ucrania. En Lvov decenas de libros en ruso de la época soviética fueron destrozados por jóvenes nacionalistas ucranianos, mientras que en Sebastopol fueron los prorrusos los que quemaron cajas repletas de libros en ucraniano provenientes de varias bibliotecas y colegios de la ciudad. Habían sido amontonadas simbólicamente al pie del monumento a la zarina Catalina la Grande. Otras quemas públicas se hicieron en Simferópol, también en Crimea, y en Járkov imágenes de la agencia Reuters mostraron a activistas prorrusos irrumpiendo en un centro cultural para luego quemar varios libros en pequeñas hogueras¹⁷. El Maidán sin duda supuso la aceleración en el expurgo y eliminación de obras en Ucrania, cristalizadas en quemas y destrucciones públicas en todo el país, tanto por contrarios como por partidarios de Yanúkovich, durante los primeros meses de 2014.

¹⁴ KOPOSOV, Nikolay (*op. cit.*), p. 10.

¹⁵ Véase ORLAN, Susan. *La biblioteca en llamas*. Barcelona, Planeta, 2019, p. 102.

¹⁶ OLSHANSKAYA, Natalia. «Ukraine: Translating the wars». En LIN MONIZ, Maria & SERUYA, Teresa (eds.). *Translation and Censorship in Different Times and Landscapes*. Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, 2008, pp. 252-261.

¹⁷ Sobre estas quemas de libros en Crimea y Járkov: [La quema de libros en Ucrania aviva la controversia sobre la historia \(voanews.com\)](http://www.voanews.com) 16/3/2010 (consultado 14/6/2022).

La Biblioteca Parlamentaria Nacional de Kiev, heredera de aquella que había sido incendiada por los alemanes en 1943, se encontraba en el centro de los enfrentamientos. La Cruz Roja Internacional estableció allí un centro de atención de emergencia y los activistas del Maidán se unieron a los bibliotecarios para defender la integridad de la biblioteca y sus fondos, al tiempo que desaparecían decenas de obras de la colección, calificadas de rusas o soviéticas¹⁸.



Activistas y soldados protegiendo la Biblioteca Parlamentaria Nacional en Ucrania.
Fuente: [Activists, Soldiers Move to Protect Libraries in Ukraine - Publishing Perspectives](#)

El 26 de enero de 2014 los activistas también crearon la Casa Ucraniana de Kiev, institución cultural que incluía una biblioteca destruida por las tropas del gobierno. Tras el definitivo triunfo de la revuelta, esta biblioteca se reabrió desprovista de autores rusos o considerados prorrusos¹⁹.

Todavía en 2014 con los rescoldos del levantamiento aún calientes, las nuevas autoridades culturales ucranianas empezaron a censurar la literatura que a su entender defendía al separatismo y la desinformación rusa. Uno de los primeros casos de esta censura lo constituyeron las exitosas novelas detectivescas escritas por el escritor ruso, de origen georgiano, Boris Akunin, ya que estaban ambientadas en la Rusia zarista aunque este autor fuese muy crítico con la política del Gobierno de Putin en la zona²⁰.

En 2014 también, Ucrania empezó a implementar el proyecto «Bibliotecas y proceso electoral: educar a los bibliotecarios y votantes sobre sus derechos constitucionales». Se

¹⁸ Véase [Activistas y soldados se mueven para proteger las bibliotecas en Ucrania - Publishing Perspectives](#) 14/3/2014 (consultado 15/6/2022).

¹⁹ FEDCHENKO, Anastasia. [A place for REASON | The Day newspaper](#) 11/2/2014 (consultado 15/6/2022).

²⁰ SNAIJE, Olivia. [Fintualist - Censura y libros sobre Rusia y Ucrania](#) 25/2/2022 (consultado 14/6/2022).

trató de un programa de sensibilización educativa para ayudar a los ciudadanos a partir de los 18 años a que «ejercieran de manera más efectiva su derecho al voto», utilizando como plataforma a las bibliotecas y los libros. El proyecto estaba íntegramente financiado por la Embajada de los Estados Unidos en Kiev, según consta en la Asociación de Bibliotecas de Ucrania²¹.

Tras el Maidán: una guerra en el papel (2014-2022)

Tras los acontecimientos del Maidán y la anexión de Crimea en febrero de 2014, Rusia comenzó a prestar atención a su industria editorial y literaria relacionada con Ucrania. Se inició una depuración, no oficializada, de autores y obras cuyos discursos se entendían contrarios al interés nacional ruso.

En 2015, un tribunal de la región de Oriol condenó a servicio comunitario al profesor y poeta de origen ucraniano Alexander Byvshev, pues había escrito un poema a favor de la independencia de Ucrania, donde ensalzaba la lucha de bandera contra los soviéticos²². Ese mismo año, Natalya Sharina, directora de una biblioteca ucraniana en Moscú, fue detenida por las autoridades rusas, acusada de extremismo político. El centro, que fue clausurado, había sido creado cinco años antes con el aval de las autoridades municipales moscovitas, con el fin de promover la literatura ucraniana en Rusia. En julio de 2013 contaba con 7.000 libros en sus estanterías. Las autoridades rusas imputaban a Sharina el difundir libros de ideología ultranacionalista, poniendo como ejemplo la existencia de algunas obras de Dmytro Korchinsky, fundador de un grupo ultranacionalista ucraniano y acusado en Rusia de combatir en el Dombás²³. En 2017, Sharina fue declarada culpable de incitar al odio étnico y condenada a 4 años de prisión. A su vez, ella acusó a la policía de amañar las pruebas sobre el fondo de la biblioteca²⁴.

Desde 2015 la política cultural y del libro en Rusia se fue convirtiendo en otra herramienta más dentro del concepto de seguridad nacional. En el preámbulo de un informe ministerial sobre la situación de la cultura en Rusia durante el período 2012-2017, el

²¹ Véase <https://ula.org.ua/en/about-ula/history> (consultado 15/6/2022).

²² Véase COYNASH, Halya. [Russian poet sentenced over poem in support of Ukraine \(khp.org\)](https://khp.org/ru/14/7/2015) 14/7/2015 (consultado 15/6/2022).

²³ Sobre Korchinsky, véase [Ucrania morirá en un sueño: Korchinsky pidió a los ucranianos una guerra de liberación nacional \(news-front.info\)](https://news-front.info/2019/04/29/) 29/4/2019 (consultado 15/6/2022).

²⁴ Véase OSBORN, Andrew. [Head of Moscow's Ukrainian library convicted of incitement against Russians | Reuters](https://www.reuters.com/world/europe/ukraine/moscow-ukrainian-library-convicted-2017-05-06/) 5/6/2017 (consultado 15/6/2022).

propio presidente Putin firmaba una presentación destacando que «preservar nuestra identidad es extremadamente importante»²⁵.

La política cultural rusa se convirtió en una prioridad nacional en el marco del desarrollo político y socioeconómico del país como también se atestiguó con la redacción en 2017 de la *Estrategia de seguridad económica de la Federación de Rusia para el período hasta 2030*. Este documento de la Presidencia rusa citaba a la cultura como un campo de batalla y una posible amenaza para la seguridad nacional y la integridad de la Federación Rusa. Una amenaza que podría llegar por «usos inadecuados»²⁶.

Dos años después, en 2019, Vladímir Putin afirmó que «el patriotismo era la única ideología posible en la sociedad democrática moderna». Así, la narrativa historiográfica plasmada en obras literarias y ensayos, debían defender y divulgar el poder de Rusia, principalmente con el culto a la Gran Guerra Patria de 1941-1945²⁷.

Respecto a Ucrania, en 2015 se creó la «Lista de personas que representan una amenaza para la seguridad nacional». Se trata de un listado compilado por el Ministerio de Cultura ucraniano a instancias del Servicio de Seguridad, el Consejo de Seguridad Nacional y Defensa y el Consejo Nacional de Televisión y Radio, aunque ya desde aquel 2015, es el Servicio de Seguridad el único organismo que ha ido presentando al Ministerio de Cultura los nombres para su inclusión. El principal partido de la oposición en la Rada ucraniana, el Partido de las Regiones, presentó un recurso para impugnar esta lista, pero fue rechazado. Están incluidas más de 200 personas, entre actores, directores de cine, productores, músicos, artistas y escritores, a marzo de 2022²⁸.

En 2018 la Rada aprobó una ley, presentada por el gobierno de Petró Poroshenko, prohibiendo la importación de libros de «contenido antiucraniano». Un ejemplo de la consecuencia de esta disposición fue el veto a la edición rusa de *Stalingrado*, obra del historiador británico Antony Beevor sobre una de las principales batallas de la II Guerra Mundial. El libro fue retirado de las librerías y bibliotecas porque Beevor citaba la colaboración de los nacionalistas ucranianos con los alemanes²⁹.

²⁵ Véase EFREMOVA, L., RUSSETSKIY, M., MOLCHAN, A., LECHMAN, E., & AVDEEVA, R. «Russian Cultural Policy: Goals, Threats, and Solutions in the Context of National Security», *Journal of History Culture and Art Research*, 7(3), 2018, pp. 433-443.

²⁶ [On the Strategy of Economic Security of the Russian Federation for the period up to 2030 | Presidential Library \(prlib.ru\)](#)

²⁷ KOSOPOV, Nikolay. «“The Only Possible Ideology”: Nationalizing History in Putin's Russia», *Journal of Genocide Research*, 24:2, 2022, pp. 205-215.

²⁸ Véanse nombres, referencias y enlaces en la Wiki: [Перелік осіб, які створюють загрозу нацбезпеці України — Вікіпедія \(wikipedia.org\)](#) (consultado 17/6/2022).

²⁹ Véase [Ucrania censura la distribución del libro 'Stalingrado' del historiador británico Anthony Beevor - mpr21 14/5/2018](#) (consultado 17/6/2022).

Los huecos dejados por los libros rusos retirados o censurados se rellenaron con otros de autores ucranianos. Un programa cultural municipal de Kiev, atendiendo a «las medidas para perpetuar la memoria de los defensores de Ucrania para el período hasta 2020», apoyó en 2019 la publicación o reedición de diversos títulos para nutrir los fondos de las 136 bibliotecas de la capital³⁰.

La simbiosis alcanzada entre lo soviético y lo ruso, ambos contrarios a la identidad étnica ucraniana, se pudo vislumbrar en una entrevista realizada en 2018 a Andriy Tarasenko, responsable de política cultural de *Sector Derecho*, la principal organización ultranacionalista y de ideología neonazi. Declaró que las evidencias de los crímenes efectuados contra judíos y polacos durante la II Guerra Mundial eran «documentos soviéticos»³¹.

Otro dato es que, desde 2015, aumentó espectacularmente la lectura en ucraniano y la industria editorial en este idioma despegó. Según la Cámara del Libro, en 2019 se publicaron 46 millones de libros en ucraniano, frente a los 5 millones en ruso³². Vitalii Rybak, periodista y analista destacó que desde el gobierno se había incentivado la publicación masiva de títulos en ucraniano mediante contratos de adquisición de fondos para las bibliotecas y, lo que era más significativo, «el resurgimiento de la industria del libro ucraniana demuestra que Ucrania está rompiendo con la órbita cultural rusa»³³.

En Ucrania se produjo una exclusión del libro en ruso, al tiempo que se establecían elevados aranceles a una importación ya de por sí dificultada. Efectivamente, para 2020 el 33 % de los lectores ucranianos elegían el libro de acuerdo con la lengua original en que había sido escrito y solo el 12 % era indiferente al idioma³⁴.

El boicot en Ucrania al mercado editorial en idioma ruso fue importante por dos razones. La primera y principal: Ucrania estaba preparada para la «desconexión» editorial respecto a Rusia. Además, este alejamiento de la influencia cultural rusa tuvo repercusiones de índole económica. Desde 2015 las editoriales rusas dejaron de operar en Ucrania, hasta entonces un mercado activo. Sin embargo, hay que señalar que la

³⁰ Departamento de Comunicaciones Públicas del Ayuntamiento de Kiev. Lista de libros de acuerdo con el programa objetivo de la ciudad para el desarrollo de la esfera de la información y la comunicación: <https://dsk.kyivcity.gov.ua/content/perelik-knyg-2019-2021.html> (consultado 17/6/2022).

³¹ Véase PIWOWAR, Pawel. [Should Poles be afraid of the Right Sector? A Polish journalist found out - Euromaidan Press](#) 22/2/2018 (consultado 17/6/2022).

³² Los informes y datos de publicación de monografías y publicaciones periódicas se pueden consultar en la página web de la Cámara del Libro de Ucrania: [Книжкова палата України \(ukrbook.net\)](#) (consultado 16/6/2022).

³³ RYBAK, Vitalii. [Reading in Ukrainian: The Resurgence of the Ukrainian Book Industry \(ukraineworld.org\)](#) 18/2/2022 (consultado 16/6/2022).

³⁴ BONET, Pilar. [La guerra alcanza la literatura ucraniana | Babelia | EL PAÍS \(elpais.com\)](#) 13/3/2020 (consultado 16/6/2022).

industria del libro rusa sigue siendo pujante, como lo atestigua el dato de que en 2020 Rusia era el quinto país del mundo con más libros publicados anualmente, más de 100.000, testimonio de la demanda lectora en idioma ruso³⁵.

La invasión de Rusia: «bibliocidio» en Ucrania

Al comenzar la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, se hizo viral en las redes sociales una fotografía de la casa del escritor ucraniano Lev Shevchenko, en Kiev. Para protegerse de los bombardeos el autor puso en la ventana un muro de libros de su biblioteca. Era la imagen de la defensa ante la barbarie con la cultura y los libros³⁶.



Fuente: [La improvisada trinchera de un escritor ucraniano arrasa en las redes sociales \(cadenaser.com\)](https://www.cadenaser.com)

Las autoridades ucranianas han prohibido la edición de obras en idioma ruso, según reconoció el crítico literario Yevheniy Stasinevych al periodista español Mikel Ayestarán. Medida justificada en que las editoriales pagaban derechos de autor «a Moscú» y ese dinero contribuía a sostener el esfuerzo de guerra ruso³⁷.

Según fuentes ucranianas desde el inicio de la guerra se han destruido decenas de bibliotecas³⁸. La directora del Instituto del Libro de Ucrania, Oleksandra Koval, acusa a los militares rusos de saquear librerías y bibliotecas para llevarse las obras en idioma ucraniano y destruirlas, con predilección por los manuales de historia de Ucrania. Esto

³⁵ China era el país con mayor número de publicaciones anuales, alcanzando las 440.000. Datos tomados de [Hábitos de lectura mundiales en 2020 \[Infografía\] - Edición global en inglés \(geediting.com\)](https://www.geediting.com) (consultado 15/6/2022).

³⁶ Véase [La improvisada trinchera de un escritor ucraniano arrasa en las redes sociales \(cadenaser.com\)](https://www.cadenaser.com) 6/3/2022 (consultado 16/6/2022).

³⁷ Recogido en SERRANO, Pascual. *Prohibido dudar. Las diez semanas en que Ucrania cambió el mundo*. Akal, Madrid, 2002, p. 54.

³⁸ Existe un proyecto de la Fundación Cultural de Ucrania para cartografiar los monumentos y enclaves culturales destruidos por la guerra. La Asociación de Bibliotecas de Ucrania estima en más de 200 las bibliotecas destruidas. Disponible en [Culture loss map - Ukraine. Culture. Creativity \(uaculture.org\)](https://uaculture.org) (consultado 16/6/2022).

justificaría a su vez medidas contra los libros escritos en ruso, como veremos más adelante. El Instituto del Libro de Ucrania fue fundado en 2016 para promover la lectura exclusiva de autores ucranianos³⁹.

Como en todo conflicto, el patrimonio cultural está en peligro. En marzo de 2022, desde el Ministerio de Cultura ucraniano se puso en marcha el programa *Saving Ukrainian Cultural Heritage Online (SUCHO)*, donde más de 1.000 bibliotecarios, archiveros y otros colaboradores voluntarios de diversas partes del país digitalizan obras conservadas en museos, bibliotecas y archivos para preservarlas de su posible destrucción⁴⁰.

A estas denuncias de las autoridades ucranianas⁴¹, que ven peligrar el patrimonio cultural, documental y artístico del país, le siguen las de la minoría prorrusa, que también acusan de la destrucción deliberada del patrimonio propio, incluyendo fondos y colecciones, por parte del ejército ucraniano⁴².

La Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecas (IFLA) divulgó el llamamiento de la Asociación de Bibliotecas de Ucrania (ULA), apelando a la ayuda internacional y pidiendo prohibir toda relación internacional, cultural y profesional con bibliotecarios, bibliotecas y asociaciones de bibliotecas rusas⁴³. La ULA también instó a que las bibliotecas públicas ucranianas se reorganizasen en refugios para evacuados, puntos de recolección de ayuda humanitaria y de acceso a la información, compartiendo fotos y vídeos de primera mano sobre el terreno⁴⁴.

³⁹ Véase [Las autoridades de Ucrania proponen eliminar 100 millones de libros rusos de sus bibliotecas - Infobae](#) 23/5/2022 (consultado 16/6/2022).

⁴⁰ Web con información: [Saving Ukrainian Cultural Heritage Online | SUCHO](#) (consultado 16/6/2022).

⁴¹ RUKOMEDA, Román. [‘Russia burns our books hoping to destroy our nation’ – EURACTIV.com](#) 25/3/2022 (consultado 16/6/2022).

⁴² En marzo de 2022, la comisionada de derechos humanos del Parlamento ucraniano, Liudmyla Denisova, acusó a las fuerzas rusas de confiscar y destruir libros de literatura e historia en zonas ocupadas del país, pero no se hablaba de las denuncias, sobre todo en redes sociales, de la minoría prorrusa sobre la destrucción del patrimonio documental y artístico ruso en Ucrania. Véase [Ucrania acusa a las fuerzas rusas de confiscar y destruir libros en zonas ocupadas \(eldiario.es\)](#) 25/3/2022 (consultado 17/6/2022).

⁴³ Véase la información en la propia web de la IFLA: [IFLA response to the situation in Ukraine – IFLA](#) 21/3/2022 (consultado 16/6/2022).

⁴⁴ Véase [Librarians! Stand with Ukraine! / Бібліотекарі! Будьмо з Україною! - Ukrainian Library Association \(ula.org.ua\)](#) 6/4/2022 (consultado 16/6/2022).



Las bibliotecas ucranianas convertidas en centros de ayuda a refugiados.

Fuente: [Ukraine's libraries are offering bomb shelters and camouflage classes : NPR](#)

Los responsables culturales ucranianos tratan de mantener abiertas las bibliotecas, cuando es posible, y en algunas se han puesto a salvo los fondos transportándolo a otras localidades más seguras. Igualmente, se han donado libros en idioma ucraniano a países como Polonia y Alemania, como una forma de apoyo a su causa⁴⁵. La lógica de la guerra es implacable y sigue su curso, continuándose la destrucción de libros. La hasta ahora próspera industria editorial ucraniana se ha desplomado, fruto de la interrupción en las ventas⁴⁶.

A fecha de hoy, una de las últimas informaciones que atañen al mundo editorial concierne a la ya citada directora del Libro de Ucrania, Oleksandra Koval, que en unas declaraciones a EFE anunciaba la retirada de las bibliotecas públicas ucranianas de más de 100 millones de libros de autores rusos, acusados de contener «narrativas imperiales y propaganda a favor de la violencia y de políticas chovinistas prorrusas». En esta literatura, calificada de prorrusa, se encuentran autores clásicos rusos, escritores contemporáneos posteriores a 1991, en especial aquellos de géneros como la novela romántica y la novela negra. También están incluidos los libros infantiles, entre ellos los clásicos de cuentos rusos⁴⁷. Koval se refiere al expurgo de la mitad de los fondos actuales en las bibliotecas ucranianas.

La política del libro en Rusia también se ha visto afectada por el conflicto. En enero y febrero de 2022, poco antes de iniciarse la invasión de Ucrania, la Duma discutió el

⁴⁵ Véase CHAPPELL, Bill. [Ukraine's libraries are offering bomb shelters and camouflage classes: NPR](#) 9/03/2022 (consultado 16/6/2022).

⁴⁶ Véase [La industria editorial ucraniana trastornada por la invasión rusa: NPR \(101noticias.com\)](#) (consultado 16/6/2022).

⁴⁷ Véase [Bibliotecas ucranianas podrían retirar los libros rusos después de tres meses de conflicto armado - Infobae](#) 26/5/2022 (consultado 16/6/2022). La entrevista original a Koval en <https://interfax.com.ua/news/interview/834181.html> 23/5/2022 (consultado 17/6/2022).

borrador presentado por la Presidencia rusa con los «Fundamentos de la política estatal para la preservación y el fortalecimiento de los valores espirituales y morales tradicionales rusos». Se defendía una férrea visión nacionalista de la historia rusa, que deberá reflejarse en los textos. El 7 de febrero recibieron un apoyo unánime por parte de la cámara⁴⁸.

Varias fuentes alertan de que una «sugerencia» no escrita del Gobierno ruso obliga a los autores y editores a que, en lo sucesivo, no mencionen a Ucrania como país independiente. Después del 24 de febrero tuvieron que corregir alrededor del 15 % de los textos: «Se puede mencionar cómo salvamos Kiev, pero ya no es posible hablar de la independencia de Ucrania como país», expuso uno de estos editores de manera anónima⁴⁹.

El rechazo a la invasión de Ucrania también ha significado cierto rechazo a los libros de autores rusos⁵⁰. Tomemos dos ejemplos, el primero surgido a principios de marzo cuando las autoridades académicas de la Universidad de Milán pidieron suprimir la lectura de la obra de Fiódor Dostoievski (1821-1881) como muestra del «rechazo a la guerra en Ucrania»⁵¹. Ese mismo mes, la prestigiosa Feria Internacional del Libro de Guadalajara, en México, expulsó a las editoriales rusas de la muestra por el mismo motivo⁵².

Conclusiones

Después de un período de controversias culturales entre Rusia y Ucrania, iniciadas desde la independencia de esta en 1991, en temas tales como la nacionalidad de algunos autores que escribieron en ruso, el conflicto se aceleró tras la revuelta del Maidán de 2014. Los nuevos gobernantes ucranianos inauguraron una agresiva política cultural, cuyas bases consistieron en primar el idioma ucraniano frente al ruso y transformar el discurso historiográfico para representar a «lo ruso», sinónimo de «lo soviético», como enemigo ancestral del ucraniano étnico, siendo además responsable último de los males, reales o imaginados, de Ucrania.

⁴⁸ Toda la información sobre esta iniciativa en la web del Ministerio de Cultura de la Federación de Rusia: [Actividades - Ministerio de Cultura de la Federación de Rusia \(culture.gov.ru\)](#) (consultado 16/6/2022).

⁴⁹ Véase [Borrar a Ucrania de los libros de texto, la orden de las autoridades rusas a su principal editorial educativa | DIARIO DE CUBA](#) 23/4/2022 (consultado 15/6/2022).

⁵⁰ Véase NARBONA, Rafael. [Dostoievski y la guerra de Ucrania \(elespanol.com\)](#) 29/3/2022 (consultado 17/6/2022).

⁵¹ GARCÍA, Concha. [Polémica en Italia por cancelar a Dostoievski como rechazo a la guerra en Ucrania \(larazon.es\)](#) 10/3/2022 (consultado 16/6/2022).

⁵² Véase [Taibo II denunció censura de la FIL de Guadalajara a los libros rusos: «Es un boicót a la cultura» \(lapoliticaonline.com\)](#) 11/3/2022 (consultado 16/6/2022).

La destrucción de libros, la persecución a los autores y la censura de obras han alcanzado su cenit en la actual guerra, lo que permite hablar de un «bibliocidio» en Ucrania. Viene a confirmarse desde el lado ucraniano, ya que en mayo se anunció el expurgo de un millón de libros en todo el país, justificado como respuesta a la destrucción de fondos ucranianos por parte de los militares rusos, creándose una simbiosis cultural entre el combate al ocupante ruso y el combate con la cultura y literatura rusas.



Libros en idioma ruso en una de las improvisadas barricadas en Kiev para obstaculizar el avance de las tropas.
Fuente: [Libros de la era soviética se queman en barricadas en Ucrania \(cibercuba.com\)](https://www.cibercuba.com)

También a partir de 2014 en Rusia, desde instancias oficiales, se inició una transformación del discurso historiográfico en relación a Ucrania, lo que se plasmó en la vigilancia de los textos. Dicho discurso glorifica los sacrificios del pueblo ruso en la II Guerra Mundial, estableciendo un nexo de unión entre el colaboracionismo de los ultranacionalistas ucranianos con los alemanes y las organizaciones neonazis actuales, omitiendo además cualquier alusión a la independencia de Ucrania.

El presidente Putin ha manifestado su gusto literario por los autores clásicos rusos⁵³, desde una lectura que ratifica su propio concepto historiográfico del devenir de Rusia. En la actualidad, esta unión de literatura y discurso político, más el rechazo a la invasión de Ucrania en los países occidentales, pone en peligro la existencia de estos clásicos — más que rusos, universales— en librerías y bibliotecas no solo ucranianas, sino de otros países aliados de Ucrania en la actual guerra.

No es ajena a esta rivalidad una lucha por la prevalencia en Ucrania de un mercado editorial en ruso o ucraniano. Las disposiciones legales de ambos gobiernos, para

⁵³ Véase GUZEVA, Alexandra. [Los 10 libros y escritores favoritos de Vladímir Putin - Russia Beyond ES \(rbth.com\)](https://www.rbth.com) 1/9/2021 (consultado 17/6/2022). Entre las obras preferidas por el presidente de la Federación Rusa están *Guerra y paz* de Tolstoi, *Los doce meses* de Samuíl Marshak o los relatos de Iván Turgénev.

asegurar sus discursos y lenguas en los libros, han derivado en la actualidad en la destrucción física de obras por parte de combatientes y activistas, el expurgo de fondos y la censura.

Munición ideológica contra la idiosincrasia cultural ajena, pero también con consecuencias económicas, pues mientras una próspera industria editorial se había abierto camino en Ucrania, paralizada ahora por la guerra, el sector en Rusia también se tambalea, maltrecho por las sanciones y restricciones a su presencia en colecciones y foros internacionales.

Con todo, lo peor de la destrucción o censura de libros en Ucrania y Rusia se simboliza en un riesgo más inquietante. Recordando el axioma de Heinrich Heine sobre la quema de los libros, la eliminación de obras retrotrae a otros tiempos y es una certeza del peligro físico real para autores y lectores, presentados como enemigos por el otro bando. Un peligro potenciado en tiempos de guerra.

Por su parte, la pobreza cultural y la manipulación del discurso editorial en Rusia y Ucrania, en las actuales circunstancias, se antojan imposible de revertir a medio plazo. Produce tristeza observar cómo las librerías de Ucrania son saqueadas o permanecen cerradas, mientras que las bibliotecas se han convertido en improvisado refugio para la población que huye de los efectos de la guerra, arrinconándose sus libros para una mejor ocasión, los puentes de convivencia y respeto a una cultura común parecen rotos.

Javier Fernández Aparicio

Analista del IEEE



48/2022

29 de junio de 2022

Óscar Garrido Guijarro

China y África, un maridaje geopolítico que funciona

China y África, un maridaje geopolítico que funciona

Resumen:

En la última década, China se ha convertido en el socio económico más importante de África subsahariana. En el ámbito del comercio, de la inversión, de la financiación de infraestructuras o de la ayuda al desarrollo, ningún otro país tiene un compromiso tan amplio con la región. Pero África subsahariana no es una realidad homogénea, es una región compuesta por medio centenar de Estados, cada uno con su singular idiosincrasia, con distintas modalidades de organización política y económica, con unas particulares circunstancias geográficas y demográficas, con diferentes tipos de recursos naturales y con desiguales niveles de desarrollo. Cabe entonces preguntarse: ¿en qué países de África subsahariana la presencia de China es más patente?, ¿cuáles son los Estados que más atraen la atención de las inversiones y de los intereses de Pekín?, ¿qué está haciendo en concreto el gigante asiático en estos países?

Palabras clave:

China, África subsahariana, FOCAC, Ghana, Tanzania, Sudáfrica, Angola, Nigeria, Etiopía, Zambia, Zimbabwe, Kenia, República Democrática del Congo.

*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.

China and Africa, a geopolitical pairing that works

Abstract:

In the last decade, China has become sub-Saharan Africa's most important economic partner. In the areas of trade, investment, infrastructure financing and development aid, no other country has such a wide-ranging commitment to the region. But Sub-Saharan Africa is not a homogenous reality; it is a region made up of some fifty states, each with its own unique idiosyncrasies, different forms of political and economic organisation, particular geographic and demographic circumstances, varying types of natural resources and unequal levels of development. In which sub-Saharan African countries is China's presence most evident? Which states are attracting the most investment and interest from the Asian giant? And what is the Asian giant actually doing in these countries?

Keywords:

China, Sub-Saharan Africa, FOCAC, Ghana, Tanzania, South Africa, Angola, Nigeria, Ethiopia, Zambia, Zimbabwe, Kenya, DRC

Introducción

China y África subsahariana son un maridaje satisfactorio, un matrimonio de conveniencia entre un poderoso heredero al trono global y una noble doncella que viene acompañada de una generosa dote; una relación planificada pero que no ha sido óbice para que surja el amor. Y como todo matrimonio que funciona tiene sus momentos dulces y sus momentos de fricción y desencuentro.

China se considera a sí misma el mayor país en desarrollo del mundo y África subsahariana es la región con el mayor número de países en desarrollo. El hecho de compartir intereses y metas en algunos casos similares ha propiciado un acercamiento entre China y África subsahariana durante los últimos veinte años. La diplomacia china tiende a clasificar el mundo en dos grupos: los «países occidentales» y el resto. Los primeros se perciben como críticos con China y, por tanto, no son los socios naturales de Pekín. El resto se compone principalmente de países en desarrollo y emergentes, considerados como la red de amigos¹. En la última década, China se ha convertido en el socio económico más importante de la región. En el ámbito del comercio, de la inversión, de la financiación de infraestructuras o de la ayuda al desarrollo, ningún otro país tiene un compromiso tan amplio con África.

Denis Sassou Nguesso, presidente de la República del Congo, defendía en el Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC) celebrado en Pekín en 2018: «Creemos que estamos en el camino correcto, no solo el Congo sino toda África. Los pueblos chino y africano a lo largo de la historia han vivido situaciones casi similares y hoy han optado por caminar juntos por el desarrollo y el bienestar económico y social»².

El principal mecanismo de cooperación entre ambos territorios es el Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC), fundado en el año 2000. Se trata de una estructura de diálogo y cooperación a varios niveles, como conferencias ministeriales, reuniones de altos funcionarios o conferencias de empresarios. El FOCAC cuenta actualmente con 55 miembros: China, los 53 países africanos que mantienen relaciones

¹ EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. «China and the battle of coalitions», *Chaillot Paper*, n.º 174. 6 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/china-and-battle-coalitions>

² CHINA NEWS SERVICE. «Presidents of African nations hail cooperation». 4 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.ecns.cn/news/politics/2018-09-04/detail-ifyxpqun1873984.shtml>

diplomáticas con China —todos menos Eswatini— y la Comisión de la Unión Africana (UA).

La importancia de África para el actual Ejecutivo chino quedó en evidencia cuando en marzo de 2013 Xi Jinping eligió África para su primera visita oficial al extranjero tras asumir el cargo de jefe de Estado. Era la primera vez que un presidente chino escogía este continente como destino de su primer desplazamiento oficial.

Por otro lado, la rivalidad entre las potencias para proyectar su influencia en África, que se ha convertido en una importante variable en la dinámica política y económica del continente, se ha intensificado como consecuencia del aumento del comercio y las inversiones chinas en las últimas dos décadas. Existe un creciente interés en invertir en África por parte de otros actores mundiales, como Japón e India, interesados en los recursos naturales no explotados del continente, o países del Golfo, como los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí, que han intensificado sus inversiones especialmente en el ámbito de la construcción de nuevos puertos³.

La especial relación entre China y África: mucha cooperación pero también desencuentros

El volumen del comercio bilateral entre China y África era de solo 12 millones de dólares en 1950, ascendió a 100 millones en 1960 y superó los 1.000 millones en 1980. Tras alcanzar los 10.000 millones en 2000, ha mantenido ese impulso de rápido crecimiento. En 2008 superó los 100.000 millones de dólares, de los cuales 50.800 millones correspondían a las exportaciones de China a África y 56.000 millones a las importaciones de África. Aunque en 2009 el volumen de comercio entre China y África se redujo a 91.070 millones de dólares como resultado de la crisis financiera internacional, ese año, por primera vez, el gigante asiático se convertía en el mayor socio comercial del continente africano⁴. Ahora bien, si tomamos la Unión Europea (UE) en su

³ EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. «African Futures 2030. Free trade, peace and prosperity», *Chaillot Paper*, n.º 164. 2 de junio de 2021. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56a504b3-c413-11eb-a925-01aa75ed71a1>

⁴ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «China-Africa Economic and Trade Cooperation». 23 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7107834.htm

conjunto, esta es el primer socio comercial de África en cuanto a las exportaciones; si desagregamos por países el destino de las exportaciones, el primero es China⁵.

La proporción del comercio de África con China respecto al total del comercio exterior del continente ha seguido aumentando y en 2020 la cifra ha superado el 21 %⁶. El Gobierno chino calcula que el intercambio comercial alcanzará los 300.000 millones de dólares en 2035⁷.

A pesar del discurso chino en favor de la transformación estructural del patrón de los intercambios comerciales China-África, el modelo sigue consistiendo esencialmente en que desde África se exportan materias primas hacia China y de China se importan mercancías elaboradas, como productos electrónicos o material de transporte⁸.

La Zona de Cooperación Económica y Comercial Zambia-China fue la primera establecida por China fuera de sus fronteras. Actualmente hay un total de 25 zonas de cooperación económica y comercial chinas establecidas en 16 países africanos⁹. Por otro lado, el Tratado de Libre Comercio entre China y Mauricio, que entró en vigor el 1 de enero de 2021, ha sido el primero —y de momento el único— entre China y un país africano.

En materia de inversión y financiación, China comenzó a invertir en África en la década de 1980, a pequeña escala al principio. En la década de 1990 incrementó la inversión, ampliando los campos y diversificando los enfoques. Desde el año 2000 la inversión ha crecido rápidamente y en 2010 ya había ascendido a 9.930 millones de dólares¹⁰.

China respalda a las empresas que deciden invertir en África proporcionando apoyo a la financiación. La inversión abarca una amplia gama de campos, como la minería, el

⁵ COLOM JAÉN, Artur. «El impacto de China en la economía política de África en el siglo XXI», *Revista Ideas*, n.º 56. 28 de enero de 2022. Disponible en: <https://revistaidees.cat/es/el-impacto-de-china-en-la-economia-politica-de-africa-en-el-siglo-xxi/>

⁶ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «China and Africa in the new era. A partnership of equals». 26 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202111/t20211126_10453904.html

⁷ MINISTERIO DE COMERCIO DE CHINA. «China-Africa Cooperation Vision 2035». Diciembre de 2021. Disponible en: http://focac.org.cn/focacdakar/eng/hygk_1/202112/t20211210_10466585.htm

⁸ COLOM JAÉN, Artur. «El impacto de China en la economía política de África en el siglo XXI», *Revista Ideas*, n.º 56. 28 de enero de 2022. Disponible en: <https://revistaidees.cat/es/el-impacto-de-china-en-la-economia-politica-de-africa-en-el-siglo-xxi/>

⁹ SECRETARIAT OF THE CHINA-AFRICA ECONOMIC AND TRADE EXPO. *China-Africa Economic and Trade Relationship Annual Report 2021*. Disponible en: <https://caidev.org.cn/news/1153>

¹⁰ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «China-Africa Economic and Trade Cooperation». 23 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7107834.htm

procesamiento y la fundición de minerales, la fabricación de equipos, la agricultura, la producción de electrodomésticos, los servicios de aviación, la medicina o la economía digital. En 2014, el Banco Popular de China y el Banco Africano de Desarrollo establecieron un fondo de cofinanciación de 2.000 millones de dólares, conocido como Fondo para el Crecimiento Conjunto de África (AGTF). A finales de octubre de 2021, el AGTF había comprometido 1.140 millones de dólares para 36 proyectos en 19 países. Por otro lado, en la Cumbre del FOCAC de Johannesburgo celebrada en 2015 el presidente Xi anunció que China inyectaría capital adicional en el Fondo de Desarrollo China-África (CADFund) que se había creado en 2006, con lo que su valor aumentaría hasta los 10.000 millones de dólares. En 2021, el CADFund había invertido más de 5.500 millones de dólares en 37 países y había promovido 26.000 millones de dólares de inversión y financiación de empresas chinas en África. China ha establecido en el continente más de 3.500 empresas, convirtiendo así a estas compañías privadas en una de las principales fuerzas inversoras. Según el Gobierno chino, más del 80 % de los empleados de estas empresas son locales y se han creado millones de puestos de trabajo¹¹.



Figura 1. El señor Wood nació en Shanghái en 1948 y llegó a Nigeria a finales de los años 70, donde puso en marcha un imperio industrial que incluye unas quince fábricas con más de 1.600 trabajadores, empresas de construcción, hoteles y restaurantes.

Fuente: https://we-make-money-not-art.com/paolo_woods/

¹¹ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «China and Africa in the new era. A partnership of equals». 26 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202111/t20211126_10453904.html

En lo que a infraestructuras se refiere, la incursión de China en África comenzó con la construcción del ferrocarril Tanzania-Zambia en la década de 1970. El proyecto se convirtió en el símbolo de la contribución del gigante asiático al desarrollo económico africano. Cuarenta años después, en 2010, China ya había proporcionado ayuda para la construcción de más de 500 proyectos de infraestructuras en África¹².

El valor de los contratos de los nuevos proyectos de construcción de infraestructuras de China en el continente ascendió a 67.900 millones de dólares en 2020, lo que supuso un aumento del 21,4 % con respecto al año anterior, según el *Informe anual 2021 sobre las relaciones económicas y comerciales entre China y África*¹³. Los proyectos ejecutados por empresas chinas representaban en 2020 el 31,4 % de todos los proyectos del continente africano. Aunque en 2021 ese mismo porcentaje descendió hasta el 27,1 %, el gigante asiático sigue liderando la construcción de infraestructuras¹⁴.

La financiación china para proyectos de infraestructura se ha producido principalmente a través de dos bancos: el China Ex-Im Bank y el China Development Bank. El primero ha proporcionado el 67 % y el segundo el 13 % de los préstamos chinos a los países africanos desde el año 2000 hasta el 2015¹⁵.

En las últimas dos décadas las empresas chinas han utilizado diversos fondos para construir y mejorar más de 10.000 kilómetros de ferrocarriles, casi 100.000 kilómetros de carreteras, casi 1.000 puentes, 100 puertos y 66.000 kilómetros de transmisión y distribución de energía¹⁶. En los últimos años, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative, BRI) ha favorecido el aumento del número de proyectos para mejorar e incrementar la conectividad entre China y África.

¹² INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «China-Africa Economic and Trade Cooperation». 23 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7107834.htm

¹³ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Contract value of China's infrastructure construction in Africa soars». 26 de septiembre de 2021. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202109/26/content_WS614fdf58c6d0df57f98e0de6.html

¹⁴ DELOITTE. *African Construction Trends Report 2021*. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/za/Documents/energy-resources/za-African-Construction-Trends-2021-report.pdf>

¹⁵ CHINA AFRICA RESEARCH INITIATIVE. «Challenges of and opportunities from the commodity price slump», *Economic Bulletin*, n.º 1/2017. Disponible en: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/248241/1/sais-cari_economic-bulletin_01-2017.pdf

¹⁶ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «China and Africa in the new era. A partnership of equals». 26 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202111/t20211126_10453904.html

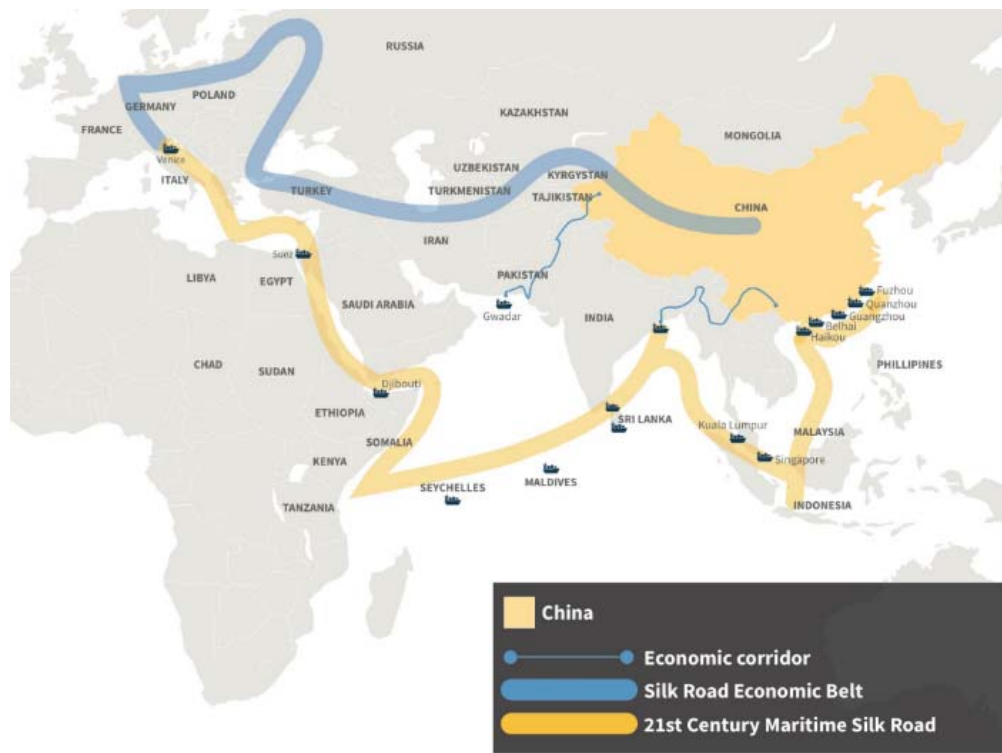


Figura 2. One belt, One Road. Fuente:

https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/documents/Understanding%20China%E2%80%99s%20Belt%20and%20Road%20Initiative_WEB_1.pdf

Los proyectos de la BRI están relacionados principalmente con el desarrollo de infraestructuras en los sectores del transporte, la energía, la minería, las tecnologías de la información y las comunicaciones, pero también abarcan parques industriales, zonas económicas especiales, el turismo y el desarrollo urbano. Muchos de los proyectos de la marca BRI ya se habían iniciado antes de 2013, pero cobraron un nuevo impulso con esta iniciativa¹⁷.

Sin embargo, algunos países africanos están suspendiendo o examinando los contratos con empresas chinas. Así, en julio de 2020 el Tribunal Superior de Kenia ordenó la anulación de un contrato de 3.200 millones de dólares entre Kenia y China para la construcción del Ferrocarril de Vía Estándar, afirmando que el proyecto era ilegal porque no cumplía las leyes de contratación pública del país. Por su parte, Ghana desechó en 2020 un contrato de 236 millones de dólares con la empresa Beijing Everyway Traffic

¹⁷ BELT AND ROAD INITIATIVE. «BRI Projects». Disponible en: <https://www.beltroad-initiative.com/projects/>

and Lighting Tech para desarrollar un sistema inteligente de gestión del tráfico. El Ejecutivo ghanés consideraba que el trabajo de Everyway Traffic and Lightening Tech no era satisfactorio y canceló el proyecto directamente¹⁸.

El presidente de la República Democrática del Congo (RDC), Félix Tshisekedi, ha pedido que se revisen los contratos mineros firmados con China en 2008. Tshisekedi afirmó que quiere conseguir acuerdos más justos y que aquellos con quienes su país firmó contratos «se están enriqueciendo mientras el pueblo de la RDC sigue siendo pobre». En Sierra Leona, el aeropuerto de 400 millones de dólares financiado por China en las afueras de la capital, Freetown, se habría completado este año 2022 si el Gobierno no hubiera desechado el proyecto. El megaproyecto fue encargado por el anterior presidente de Sierra Leona, Ernest Bai Koroma, pero el actual presidente del país, Julius Maada Bio, consideró que era inviable. En su lugar, propuso la renovación del actual aeropuerto internacional¹⁹.

La trampa de la deuda

Un informe de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins defiende que países africanos están suspendiendo muchos de los proyectos liderados por China porque no pueden pagar sus préstamos. Según el diario *Singapore Post*, detrás de la renuncia hay un hecho común: la corrupción. Se afirma que muchos de los contratos se firmaron sobornando a las autoridades locales. Además, no se realizaba una evaluación objetiva de los proyectos antes de su ejecución. Pekín habría estado más interesada en desembolsar préstamos que en analizar las consecuencias económicas y la utilidad del proyecto para el país receptor²⁰. Esto hace que los analistas adviertan sobre las trampas de la deuda, e incluso que algunos lleguen a calificar lo que está haciendo China como una nueva forma de colonialismo²¹. Este consistiría en que las autoridades chinas ofrecen préstamos e infraestructura a cambio de petróleo,

¹⁸ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. «Chinese Investment in Africa Rises as Project Values and Bilateral Trade Decline». 25 de octubre 2021. Disponible en: <https://www.iisd.org/articles/chinese-investment-africa-bilateral-trade-decline>

¹⁹ ASKARI, Yusara. «Elephant in the room: African countries cancel China-led projects», *The Singapore Post*. 20 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://thesingaporepost.com/2021/09/20/elephant-in-the-room-african-countries-cancel-china-led-projects/>

²⁰ *Idem*.

²¹ SHEPARD, Wade. «What China Is Really Up To In Africa», *Forbes*. 3 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2019/10/03/what-china-is-really-up-to-in-africa/?sh=13703feb5930>

minerales y tierras agrícolas con el fin de sostener el crecimiento del gigante asiático. Como una extensión de este planteamiento, se llega a afirmar que las inyecciones financieras de China en países africanos responden a la lógica de atraparlos en una espiral de deuda para acabar dominándolos (*debt-trap diplomacy*)²².

Una investigación publicada en 2021 por Anna Gelpern, profesora de la Universidad de Georgetown, ha analizado la estructura de préstamos chinos a países africanos y otros países en vías de desarrollo. Según la autora, Pekín es un «hábil» prestamista. Los contratos chinos contienen garantías de reembolso más elaboradas que las de otros actores del mercado de crédito oficial. Además, contienen cláusulas que garantizan a los prestamistas chinos ventajas respecto a otros posibles acreedores. Así, se acuerda que la deuda específica contraída no puede ser objeto de reestructuración colectiva. Los contratos chinos contienen también cláusulas de confidencialidad que impiden a los prestatarios revelar las condiciones o incluso la existencia de la misma deuda. O cláusulas que permiten, potencialmente, influir en las decisiones políticas de los deudores o controlar sus cuentas de ingresos²³.

Los cinco principales acreedores de África desde 2015 son los tenedores de bonos (que representaban el 27 % de la deuda externa del continente a finales de 2019): China (13 %), el Banco Mundial (12 %), el Banco Africano de Desarrollo (7 %) y otros prestamistas multilaterales (7 %). Los cinco principales acreedores bilaterales de África son China (13 %), Estados Unidos (4 %), Francia (2,9 %), Arabia Saudí (2,5 %) y el Reino Unido (2,4 %). Otros acreedores importantes son Alemania (2 %), Japón (1,7 %), Kuwait (1,6 %), Emiratos Árabes Unidos (1,5 %), India (0,7 %) e Italia (0,6 %)²⁴.

Sin embargo, en 2020 los préstamos chinos a los Gobiernos africanos cayeron un 78 % respecto al año anterior, hasta los 1.900 millones de dólares, el nivel más bajo desde 2004, según un informe del Centro de Políticas de Desarrollo Global de la Universidad de Boston. La primera explicación es que el impacto del coronavirus habría desanimado a los países del continente a pedir préstamos. «Los efectos de la

²² COLOM JAÉN, Artur. «El impacto de China en la economía política de África en el siglo XXI», *Revista Ideas*, n.º 56. 28 de enero de 2022. Disponible en: <https://revistaidees.cat/es/el-impacto-de-china-en-la-economia-politica-de-africa-en-el-siglo-xxi/>

²³ STEIN, Peter y UDDHAMMAR, Emil. «China in Africa: The Role of Trade, Investments, and Loans Amidst Shifting Geopolitical Ambitions», *Occasional Papers*. Observer Research Foundation. 25 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.orfonline.org/research/china-in-africa/>

²⁴ AFRICAN DEVELOPMENT BANK. *African Economic Outlook 2021*. 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2021>

COVID-19 en las economías africanas y un descenso global de la capacidad de préstamo de China pueden explicar una caída tan drástica de los préstamos chinos a África en 2020», explican los analistas²⁵. Con el estallido de la pandemia, muchos de los programas de préstamo se han tenido que redefinir y las autoridades chinas han tenido que dedicar recursos a operaciones urgentes de renegociación de la deuda de países africanos.

Otra de las críticas que se hace a la omnipresencia de China en el continente es la sospecha de que el gigante asiático utiliza las infraestructuras en cuya construcción colabora para desarrollar labores de espionaje. Así, en 2018, la UA acusó a China de infiltrarse en la red informática de su sede en Adís Abeba para robar datos confidenciales. Esta acción habría sido posible gracias a que fue la propia China quien construyó la sede. Según una investigación de la Fundación Heritage, en los últimos años China ha construido o renovado casi 200 edificios gubernamentales, ha regalado lotes de ordenadores a los Gobiernos africanos y ha construido redes de telecomunicaciones «seguras» que dan a Pekín la oportunidad de ejercer una vigilancia sin precedentes en el continente. El informe defiende que los proyectos de construcción de China son un caballo de Troya para espiar a los Gobiernos africanos²⁶.

Sin embargo, hay datos que parecen apuntar a que la inversión china en África es un fenómeno más orientado al mercado de lo que se suele interpretar. Así, según un informe publicado por McKinsey, alrededor del 90 % de las empresas chinas que operan en el continente son de propiedad privada, lo que podría poner en duda la noción de un impulso inversor monolítico y coordinado por el Estado. Aunque las empresas estatales tienden a ser más grandes, sobre todo en sectores como la energía y las infraestructuras, existe un elevadísimo número de empresas privadas chinas que trabajarían únicamente para obtener sus propios beneficios sin tener en cuenta las ambiciones del Gobierno²⁷.

²⁵ LE POINT. «Les prêts chinois à l'Afrique à leur plus bas niveau depuis 16 ans». 26 de abril de 2022. Disponible en: https://www.lepoint.fr/afrique/les-prets-chinois-a-l-afrique-a-leur-plus-bas-niveau-en-16-ans-26-04-2022-2473472_3826.php

²⁶ GRAMER, Robbie, DETSCH, Jack y HAVERTY, Dan. «China's Building Projects in Africa Are a Spymaster's Dream», *Foreign Policy*. 21 de mayo de 2020. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/05/21/china-infrastructure-projects-africa-surveillance-spy-master-dream/>

²⁷ JAYARAM, Kartik, KASSIRI, Omid y YUAN SUN, Irene. «The closest look yet at Chinese economic engagement in Africa». McKinsey. 28 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/the-closest-look-yet-at-chinese-economic-engagement-in-africa>

En cualquier caso, resulta difícil separar las intenciones comerciales de China en África de las estratégicas, ya que, en muchos casos, ambas se solapan. La internacionalización de las empresas chinas de construcción y tecnologías de la información, así como la construcción de infraestructuras para extraer y exportar mejor los recursos africanos, son preocupaciones fundamentales para Pekín. Así pues, aunque las infraestructuras que se construyen sobre el terreno no estén necesariamente orquestadas por el Ejecutivo, en última instancia responden a los intereses geoeconómicos más amplios de China²⁸.

Los celos de Occidente

La presencia china en África ha sido en ocasiones percibida con preocupación desde los países occidentales, que han visto desplazada su hegemonía en el continente en favor del gigante asiático²⁹. Europa y Estados Unidos estarían viendo amenazada su posición preeminente con respecto a la definición de las políticas públicas en el continente. Desde otras posiciones, la creciente presencia china es concebida como una oportunidad para romper el cuasimonopolio occidental de las ideas, las estrategias y las inversiones en el continente. Desde este punto de vista, el modelo chino de desarrollo es percibido como una alternativa al dominio de las estrategias neoliberales de las últimas tres o cuatro décadas, y que tan poco habrían aportado en términos de reducción de la pobreza y transformación estructural³⁰.

El proyecto BRI ha empujado a Estados Unidos a implementar su propia estrategia para fortalecer el estatus de las empresas norteamericanas en la región. 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 africano³¹.

²⁸ SHEPARD, Wade. «What China Is Really Up To In Africa», *Forbes*. 3 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2019/10/03/what-china-is-really-up-to-in-africa/?sh=13703feb5930>

²⁹ ELCOATE, Arran. «Mines, Money, Mandarin: China in Zambia», *The Diplomat*. Octubre de 2018. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/10/mines-money-mandarin-china-in-zambia/>

³⁰ COLOM JAÉN, Artur. «El impacto de China en la economía política de África en el siglo XXI», *Revista Ideas*, n.º 56. 28 de enero de 2022. Disponible en: <https://revistaidees.cat/es/el-impacto-de-china-en-la-economia-politica-de-africa-en-el-siglo-xxi/>

³¹ FALLEG, Giovanni (ed.). *African Futures 2030. Free trade, peace and prosperity, Chaillot Paper*, n.º 164. European Union Institute for Security Studies. Febrero de 2021. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_164.pdf

Por su parte, la Unión Europea está trabajando en un paquete de financiación de 22.700 millones de dólares para apoyar redes de transporte africanas, así como proyectos energéticos, digitales, educativos y sanitarios para contrarrestar la penetración de China en el continente³².

¿Qué hace China en África y dónde?

Pero África subsahariana no es una realidad homogénea, es una región compuesta por medio centenar de Estados, cada uno con su singular idiosincrasia, con distintas modalidades de organización política y económica, con unas particulares circunstancias geográficas y demográficas, con diferentes tipos de recursos naturales y con desiguales niveles de desarrollo. Cabe entonces preguntarse: ¿en qué países de África subsahariana la presencia de China es más patente?, ¿cuáles son los Estados que más atraen la atención de las inversiones y de los intereses del gigante asiático?, ¿qué está haciendo en concreto China en estos países? Si se utiliza como criterio de selección de los países la inversión acumulada realizada por China durante el periodo del que se manejan datos³³ (2003-2020), los veinte países de África subsahariana que más inversión han recibido de Pekín son:

País	Ranking	Inversión acumulada en millones de dólares(2003-2020)	Población
Sudáfrica	1	7.728,88	56.978.635
R. D. Congo	2	3.957,07	105.044.646
Zambia	3	3.428,63	19.077.816
Nigeria	4	2.963,98	219.463.862
Kenia	5	2.416,56	54.685.051
Etiopía	6	2.267,87	110.871.031
Angola	7	2.043,27	33.642.646
Zimbabue	8	1.601,76	14.829.988
Ghana	9	1.551,42	32.372.889

³² VALERO, Jorge. «EU Eyes €20 Billion for Plan to Take On China in Africa», *Bloomberg*. 12 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-12/eu-eyes-20-billion-euros-for-plan-to-take-on-china-in-africa>

³³ Los datos utilizados para construir la tabla han sido recopilados por la School of Advanced International Studies (Johns Hopkins University) de la fuente gubernamental china: *The Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment* (disponible en: <http://fec.mofcom.gov.cn/article/tjsj/>).

<i>Tanzania</i>	10	1.420,86	62.092.761
<i>Mauricio</i>	11	1.373,52	1.386.129
<i>Mozambique</i>	12	1.293,09	30.888.034
<i>Rep. Congo</i>	13	1.083,57	5.417.414
<i>Uganda</i>	14	1.040,14	44.712.143
<i>Niger</i>	15	859,70	23.605.767
<i>Sudán</i>	16	810,96	46.751.152
<i>Guinea</i>	17	606,39	12.877.894
<i>Costa de Marfil</i>	18	585,62	28.088.455
<i>Seychelles</i>	19	540,43	96.387
<i>Madagascar</i>	20	539,88	27.534.354

Tabla 1

Fuente: Elaboración propia a partir de China-Africa Research Initiative, Johns Hopkins University SAIS.

<http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>

De los diez primeros puestos, ocho están ocupados por los países más poblados de África subsahariana. Para no inferir que el único factor a tener en cuenta por China a la hora de invertir es el bruto demográfico, se puede calcular como criterio complementario la «inversión per cápita». De esta manera, descubrimos que para los intereses inversionistas de China, Guinea Ecuatorial, Yibuti, la República del Congo, Seychelles o Mauricio son también países relevantes.

<i>País</i>	<i>Ranking</i>	<i>Inversión per cápita en millones de dólares (2003-2020)</i>	<i>Población</i>
<i>Seychelles</i>	1	0,0056069	96.387
<i>Mauricio</i>	2	0,0009909	1.386.129
<i>Guinea Ecuatorial</i>	3	0,0002564	857.008
<i>Rep. Congo</i>	4	0,0002000	5.417.414
<i>Zambia</i>	5	0,0001797	19.077.816
<i>Yibuti</i>	6	0,0001667	938.413
<i>Botsuana</i>	7	0,0001661	2.350.667
<i>Sudáfrica</i>	8	0,0001356	56.978.635
<i>Gabón</i>	9	0,0001163	2.284.912
<i>Zimbabue</i>	10	0,0001080	14.829.988
<i>Mauritania</i>	11	0,0000711	4.079.284
<i>Liberia</i>	12	0,0000667	5.214.030

Angola	13	0,0000607	33.642.646
Rep. Centrafricana	14	0,0000485	5.357.984
Ghana	15	0,0000479	32.372.889
Guinea	16	0,0000471	12.877.894
Kenia	17	0,0000442	54.685.051
Mozambique	18	0,0000419	30.888.034
Namibia	19	0,0000403	2.678.191
R. D. Congo	20	0,0000377	105.044.646

Tabla 2

Fuente: Elaboración propia a partir de China-Africa Research Initiative, Johns Hopkins University SAIS. <http://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa>



Figura 3

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se han seleccionado los diez países que más inversión acumulada china han recibido, para desgranar qué está haciendo en ellos el gigante asiático.

Sudáfrica

<i>Energía</i>	Beijing Jingmei	100
	Guodian	380
	Qingdao Hengshun	110
	China Petroleum and Chemical	1.330
<i>Metales (cobre y acero)</i>	Sinosteel	230
	Jinchuan Group, China Development Bank	230
	China International Trust and Investment	470
	Gold One	250
	Jinchuan Group	1.360
	Hebei Steel, General Development, Tewoo	380
	Hebei Zhongbo Platinum	230
	Zijin Mining	700
<i>Construcción</i>	Tangshan Jidong Cement	120
	Shanghai Zendai	110
	China Minsheng Investment	1.230
<i>Finanzas</i>	Industrial and Commercial Bank of China	5.600
	China Investment Corporation (CIC)	250
	China Minsheng Investment	300
<i>Transporte</i>	First Auto Works	100
	Beijing Auto	520
<i>Telecomunicaciones</i>	ZTE (Zhongxing Telecommunications Equipment)	380

Tabla 3. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2006-2021

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Sudáfrica tiene una relevancia especial gracias a que es considerada por parte de la comunidad internacional como el país líder de un continente entero. Es más estable política y económicamente que muchos de sus vecinos y, en ese sentido, puede ser percibido como una autoridad entre ellos.

China es el principal socio comercial de Sudáfrica y casi un tercio del intercambio comercial de China con el continente tiene como origen o destino el país austral³⁴. Sudáfrica es además el país africano que mayor inversión ha recibido del gigante asiático. Las inversiones chinas en Sudáfrica experimentaron un crecimiento exponencial durante la primera década del siglo XXI, pasando de 50 a 5.000 millones de dólares. Sin embargo, estas inversiones no son de la misma naturaleza que las realizadas en otros países africanos, donde China desarrolla megaproyectos de infraestructuras. Aquí, la

³⁴ TORRES, Chris. «Chinese investment in South Africa: Set for success, if common mistakes are avoided». Control Risks. 25 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.controlrisks.com/our-thinking/insights/chinese-investment-in-south-africa>

inversión se concentra principalmente en sectores como las energías renovables, el financiero, la producción automovilística o la minería³⁵.

Sudáfrica, junto con la República Democrática del Congo, es el principal lugar de origen de los minerales importados por Pekín, así como el lugar donde se encuentra el mayor número de minas que cuenta con inversión china. En 2018, el 68,74 % de los recursos minerales de Sudáfrica fueron a parar a China³⁶. La principal inversión de China en minería se produjo con la compra del 45 % del grupo sudafricano Wesizwe por parte del China Africa Jinchuan Investment Consortium. Posteriormente, el China Development Bank realizó un préstamo de 650 millones de dólares para la explotación de la mina de Wesizwe Platinum en Bakubung. En el ámbito financiero, proyectos como la inversión de 5.046 millones de dólares en el Standard Bank de Sudáfrica por parte del Banco Comercial e Industrial de China en 2007 muestran la penetración del dinero chino en las finanzas sudafricanas. Tres años más tarde, en 2010, el China Development Bank entró en el mercado de las telecomunicaciones con un préstamo de 3.003 millones de dólares a Cell C, operador de telefonía móvil³⁷.

La esfera de las inversiones chinas en Sudáfrica que más llama la atención es la de la energía renovable. Sudáfrica fue el primer Estado del continente africano en iniciar un plan de generación de energía renovable y en 2012 entró en la lista de los diez países que más habían invertido en energía renovable. Las empresas chinas se han visto desde entonces atraídas por Sudáfrica para aprovechar el auge de esta industria. Jinko Solar, una empresa china constituida en las Islas Caimán y que ha cotizado en la Bolsa de Nueva York, inauguró en 2014 una fábrica fotovoltaica de 7,4 millones de dólares en Ciudad del Cabo. La fábrica es la más moderna y grande de su tipo en África, con una capacidad de producción de 1.300 paneles solares por día³⁸. En este mismo ámbito de

³⁵ YÁÑIZ GONZÁLEZ, Jesús. «Comparant les relacions de Xina i Rússia amb Sud-Àfrica», *Quaderns IEE*, vol. 1. 31 de enero de 2022. Disponible en: <https://revistes.uab.cat/quadernsieve/article/view/v1-n1-yaniz>

³⁶ DE LA BRUYÈRE, Emily y PICARSIC, Nathan. «Two Markets, Two Resources: Documenting China's Engagement in Africa», *U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Noviembre de 2020. Disponible en: <http://reparti.free.fr/chinaafrica1120.pdf>

³⁷ YÁÑIZ GONZÁLEZ, Jesús. «Comparant les relacions de Xina i Rússia amb Sud-Àfrica», *Quaderns IEE*, vol. 1. 31 de enero de 2022. Disponible en: <https://revistes.uab.cat/quadernsieve/article/view/v1-n1-yaniz>

³⁸ BURGESS, Meryl y ESTERHUYSE, Harrie. «Preparing for FOCAC VI: China-South Africa co-operation in conservation and renewable energy». Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University. Agosto de 2015. Disponible en: <https://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/99158>

las renovables, la compañía sudafricana Mulilo Renewable Energy se ha asociado con varias empresas chinas para la construcción de parques eólicos por todo el país³⁹.

República Democrática del Congo

Energía	Sinohydro	370
	China National Machinery Industry	430
	Power Construction Corp.	1.150
	China Energy Engineering	360
Metales (cobre y cobalto)	Ex-Im Bank	2.000
	China Railway Engineering	1.190
	MCC, Sinohydro	1.350
	China Minmetals	1.280
	China Railway Engineering	270
	Zhejiang Huayou Cobalt	500
	Anhui Foreign Economic Construction	170
	Zijin Mining	410
	Power Construction Corp.	220
	China Molybdenum	4.340
	China Nonferrous Metal Mining	1.730
Transporte	Sinohydro	170
Construcción	Sinoma	300
Salud	Sinohydro	100

Tabla 4. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2006-2020

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

La República Democrática del Congo (RDC) cuenta con las mayores reservas de cobalto del planeta. El metal gris, que suele extraerse de los yacimientos de cobre, ha sido históricamente de interés secundario para los mineros, pero la demanda se ha disparado en todo el mundo porque se utiliza para la fabricación de las baterías de los coches eléctricos. La RDC posee más de dos tercios de la producción mundial de cobalto y Pekín controla los mayores depósitos de este metal que se encuentran en el país. Así, empresas chinas son propietarias o han invertido en compañías locales que poseen 12 de las minas con reservas de cobalto. La primera gran apuesta china por el cobalto en el país se produjo en 2007, cuando un consorcio de empresas chinas, liderado por la empresa estatal China Railway Group y financiado por el China Ex-Im Bank, se hizo con los derechos de explotación de la mina de cobre y cobalto de Sicomine en Katanga⁴⁰. En

³⁹ HOSMAN, Laura. *La presencia de China en Sudáfrica y Zimbabwe*. Universidad Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2015. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10296/Hosman-Laura-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁰ DE LA BRUYÈRE, Emily y PICARSIC, Nathan. «Two Markets, Two Resources: Documenting China's Engagement in Africa», *U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Noviembre de 2020. Disponible en: <http://reparti.free.fr/chinaafrica1120.pdf>

2020, China Molybdenum compró la mina de cobre de Kisanfu a la empresa minera estadounidense Freeport. La compañía asiática trabaja actualmente para extraer los millones de toneladas de cobalto que se encuentran bajo tierra todavía sin explotar⁴¹.

Como hemos mencionado, en septiembre de 2021 Félix Tshisekedi, presidente de la RDC, solicitaba que se revisasen los contratos mineros firmados con China en 2008 por su predecesor en la presidencia, defendiendo que quería conseguir acuerdos más justos. El expresidente Joseph Kabila, que estuvo en el poder entre 2001 y 2019, negoció en 2008 un polémico contrato de minerales por infraestructuras con China, valorado en 9.000 millones de dólares⁴². Este contrato incluía la inversión china en la construcción de infraestructuras como carreteras o ferrocarriles y la rehabilitación del sector minero. A cambio, la RDC cedería la mayoría de los derechos de explotación del cobre y el cobalto a una empresa conjunta chino-congoleña⁴³.

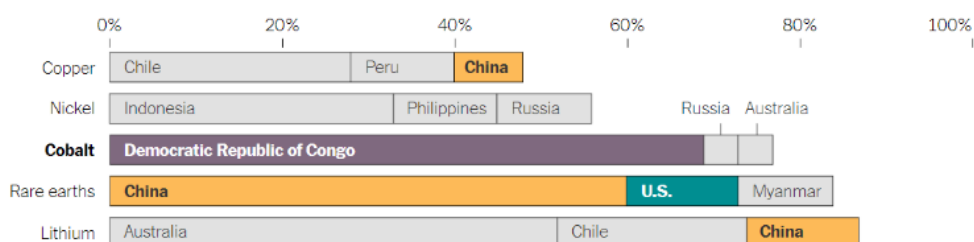


Figura 4. Principales países donde se encuentran los metales

Fuente: International Energy Agency / The New York Times.

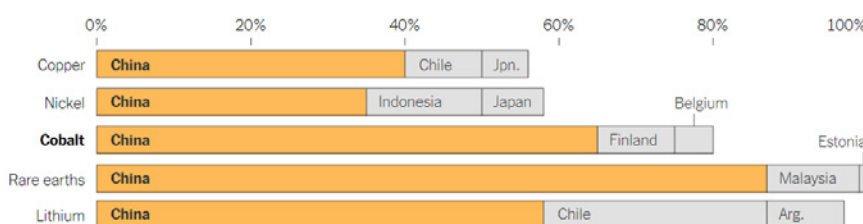


Figura 5. Principales países donde se procesan los metales

Fuente: International Energy Agency/The New York Times.

⁴¹ SEARCEY, Dionne, FORSYTHE, Michael y LIPTON, Eric. «A Power Struggle Over Cobalt Rattles the Clean Energy Revolution», *The New York Times*. 20 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/11/20/world/china-congo-cobalt.html>

⁴² ALJAZEERA. Septiembre 2021. «DR Congo president seeks review of mining contracts with China». 11 de septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/11/dr-congo-leader-seeks-review-of-mining-deals-with-china>

⁴³ FINANCIAL TIMES. «China in the Congo». 9 de febrero de 2009. Disponible en: <https://www.ft.com/content/a396aa18-f6e1-11dd-8a1f-0000779fd2ac>

En el ámbito de las infraestructuras, la central hidroeléctrica de Busanga es el mayor proyecto en construcción en RDC. Las obras comenzaron en 2017 con una inversión de 656 millones de dólares. Se trata de una central hidroeléctrica explotada conjuntamente por China Railway y Power China. Cuando el proyecto entre en funcionamiento, aliviará en gran medida la actual situación de escasez de energía en la RDC, especialmente en la provincia de Lualaba, una de las principales zonas mineras del país⁴⁴.

Zambia

Agricultura	China National Machinery Industry	210
	China Railway Engineering	390
	Shandong Dejian	170
Energía	China National Machinery Industry	860
	China Railway Engineering	220
	Power Construction Corp.	1.530
	Sinohydro	2.290
	Tebian Electric Apparatus	330
Metales (cobre)	China Copper Mines	100
	China Nonferrous Metal Mining	1.510
Construcción	Aviation Industry Corp.	320
	China National Building Material	580
	China National Machinery Industry	420
	China Nonferrous Metal Mining	250
	Huaxin Cement	150
	Sinoma	780
	Sun Share Investments	140
Transporte	Aviation Industry Corp.	640
	China Henan International Cooperation	490
	China National Machinery Industry	380
	China Nonferrous Metal Mining	240

⁴⁴ SECRETARIAT OF THE CHINA-AFRICA ECONOMIC AND TRADE EXPO. *China-Africa Economic and Trade Relationship Annual Report 2021*. Disponible en: <https://caidev.org.cn/news/1153>

	China Railway Construction	830
	China Railway Engineering	110
	China State Construction Engineering	300
	Jiangxi International Economic and Technical Cooperation	1.590
Servicios públicos	China National Machinery Industry	450
	China Railway Construction	150
Telecomunicaciones	Huawei Technologies	280
Turismo	China State Construction Engineering	210
Entretenimiento	StarTimes	270
Otros	Jiangxi investors	300

Tabla 5. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2006-2021

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Como hemos señalado, la entrada de China en la región se produjo con motivo de la construcción del ferrocarril Tanzania-Zambia en la década de 1970. Pero el grueso de la inversión china llegó a Zambia en la década de 1990, cuando se privatizaron las minas de cobre del país. Las empresas chinas se vieron atraídas por el bajo precio de la oferta, consecuencia del valor deprimido del cobre, y empujadas por la política de Pekín de «salir», que indujo a las empresas a buscar beneficios en el extranjero. Así las cosas, son las reservas de cobre de Zambia las que han motivado, al menos en parte, la enorme oleada de inversiones y préstamos de Pekín al país africano⁴⁵.

Zambia firmó un acuerdo en julio de 2009 con el Grupo Minero Zhonghui, que se comprometió a invertir 3.500 millones de dólares en proyectos mineros a lo largo y ancho del país. La mina de cobre de Luanshya fue adquirida en 2009 por China Nonferrous Metal Mining por 50 millones de dólares. Ese mismo año otra empresa china adquirió la mina de níquel Albidon, en Mazabuka, a sus propietarios australianos. Nonferrous Metal Mining y otra empresa china de cobre más pequeña han invertido 220 millones de dólares en la construcción de una planta de fundición de cobre de 150.000 toneladas. Otra empresa china, CBMI Construction, fue contratada por la francesa Lafarge para construir una ampliación de 120 millones de dólares de su planta de cemento en Lusaka.

⁴⁵ ELCOATE, Arran. «Mines, Money, Mandarin: China in Zambia», *The Diplomat*. Octubre de 2018. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/10/mines-money-mandarin-china-in-zambia/>

La nueva planta produce 2.000 toneladas al día. Además, China financió una Multi-Facility Economic Zone (MFEZ) de 900 millones de dólares en Chambishi, provincia de Copperbelt. La fundición de cobre de Chambishi, puesta en marcha en octubre de 2009 en esta MFEZ, tiene una capacidad de 150.000 toneladas de concentrados anuales⁴⁶.

Este impulso inversor del gigante asiático en Zambia ha ido acompañado de una oleada de inmigración china en el país. Los ciudadanos chinos que buscaban oportunidades económicas en un entorno menos competitivo empezaron a llegar a principios de la década de 1990. En la actualidad, al menos 100.000 chinos viven en Zambia, y por lo general se desenvuelven muy bien en la economía zambiana, menos saturada que la de su país de origen⁴⁷.



Figura 6. Trabajador de la empresa China National Mechanical & Equipment Corporation

Fuente: https://we-make-money-not-art.com/paolo_woods/

En agosto de 2021 Zambia inauguraba la segunda terminal del Aeropuerto Internacional Kenneth Kaunda, que ha hecho posible doblar el número de pasajeros de dos a cuatro millones al año. El proyecto ha sido financiado por China Ex-Im Bank y ha sido diseñado

⁴⁶ GLOBAL SECURITY. «Zambia - China Relations». Disponible en: <https://www.globalsecurity.org/military/world/africa/zm-forrel-prc.htm>

⁴⁷ ELCOATE, Arran. «Mines, Money, Mandarin: China in Zambia», *The Diplomat*. Octubre de 2018. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/10/mines-money-mandarin-china-in-zambia/>

y construido por la empresa China Jiangxi International Economic and Technical Cooperation⁴⁸.

Nigeria

<i>Agricultura</i>	Tidfore Heavy	200
<i>Energía</i>	China Energy Engineering	6.220
	China National Chemical Engineering	720
	China National Machinery Industry	1.380
	China National Off-shore Oil	2.440
	China National Petroleum Corp.	1.130
	China Petroleum and Chemical	2.500
	China Power Energy Consulting	110
	China Power Investment	130
	Power Construction Corp.	1.870
<i>Transporte</i>	China Energy Engineering	160
	China Communications Construction	3.130
	China Railway Construction	13.660
<i>Construcción</i>	Sinoma	3.680
<i>Telecomunicaciones</i>	ZTE	880
	Huawei Technologies	750
	China Aerospace Science and Technology	550
<i>Logística</i>	China Merchants	150
<i>Textiles</i>	Shandong Ruyi	200

Tabla 6. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2006-2020

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

La inversión y cooperación de China con Nigeria comenzó de forma modesta con una serie de proyectos en los sectores de las telecomunicaciones y la energía. Así, en 2002 el gigante asiático y el gigante subsahariano llegaron a un acuerdo sobre la primera fase

⁴⁸ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. "Zambian president commissions chinese-built modern airport terminal". Agosto 2021. http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202108/10/content_WS61127afac6d0df57f98de469.html

del Proyecto Nacional de Telefonía Rural. Las dos grandes compañías chinas de telecomunicaciones, ZTE y Huawei, comenzaron a trabajar en proyectos de suministro de equipos y despliegue de redes de telefonía para servicios fijos e inalámbricos por todo el país⁴⁹.

Posteriormente se produjo un aumento sustancial de las inversiones con el acuerdo entre los Gobiernos nigeriano y chino para construir importantes infraestructuras, entre ellas la central hidroeléctrica de Mambilla y dos grandes proyectos para mejorar y modernizar el sistema ferroviario del país.

El proyecto de Mambilla consiste en la construcción de una instalación hidroeléctrica que se está edificando en el río Dongo, cerca de Baruf, en el Estado de Taraba. El proyecto está siendo desarrollado actualmente por el Ejecutivo nigeriano con la ayuda de inversiones chinas. Se prevé que Mambilla comience a funcionar en 2030, y será la mayor central eléctrica de Nigeria, con una producción aproximada de 4.700 millones de kWh al año⁵⁰.

Pero, además de Mambilla, China ha financiado la construcción de otras centrales eléctricas de menor tamaño, como las de Papalanto, Omotosho y Geregu en los Estados de Ogun, Ondo y Kogi respectivamente. La inversión china estaba respaldada por el petróleo, de manera que la estatal China National Petroleum Corporation se aseguró un acuerdo para comprar 30.000 barriles de crudo al día a la Nigerian National Petroleum Corporation. En el ámbito de las infraestructuras para el transporte, China ha implementado proyectos como la rehabilitación de 1.315 kilómetros de la línea de ferrocarril entre Lagos y Kano; la construcción del sistema de transporte masivo por ferrocarril de Abuja, que implica un enlace ferroviario de alta velocidad entre Lagos y Abuja, así como un sistema de ferrocarril ligero que conecta el Aeropuerto Internacional Murtala Mohammed y el Aeropuerto Internacional Nmandi Azikwe con los centros de las ciudades de Lagos y Abuja⁵¹.

⁴⁹ FOSTER, Vivien *et al.* *Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*. The World Bank. Octubre de 2018. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/936991468023953753/building-bridges-chinas-growing-role-as-infrastructure-financier-for-sub-saharan-africa>

⁵⁰ NS ENERGY. «Mambilla Hydropower Project». Disponible en: <https://www.nsenerybusiness.com/projects/mambilla-hydropower-project-nigeria/>

⁵¹ IDE-JETRO. *China in Africa*. Disponible en: https://www.ide.go.jp/English/Data/Africa_file/Manualreport/cia_10.html

Empresas chinas también cuentan con contratos de explotación de petróleo en la cuenca del Chad (Chad Basin), en alta mar en el campo petrolífero de Akpo y la adquisición de una participación del 51 % de la refinería de petróleo en Kaduna⁵².



Figura 7. Un técnico chino forma a un trabajador nigeriano en Lagos

Fuente: https://we-make-money-not-art.com/paolo_woods/

Kenia

<i>Energía</i>	Aviation Industry Corp.	230
	China Communications Construction	400
	China Energy Engineering	360
	China National Machinery Industry	540
	China North Industries	120
	China Petroleum and Chemical	140
	China State Construction Engineering	1.750
	Jiangxi International Economic	270
	Power Construction Corp.	650
	State Grid	720
	Tebian Electric Apparatus	130
<i>Transporte</i>	China Communications Construction	5.720
	China Railway Construction	300

⁵² FOSTER, Vivien et al. *Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*. The World Bank. Octubre de 2018. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/936991468023953753/building-bridges-chinas-growing-role-as-infrastructure-financier-for-sub-saharan-africa>

	Fujian Construction Engineering	160
	Henan International Cooperation	170
	Jiangxi Transportation Engineering	140
	Jiangxi Zhongmei	590
	Power Construction Corp.	200
	Shengli Engineering-led Consortium	350
<i>Construcción</i>	China International Trust and Investment	120
	Sinoma	290
	Fujian Construction Engineering	100
	Aviation Industry Corp. (AVIC)	310
	State Development and Investment Corp.	240
<i>Tecnología</i>	Huawei Technologies	170
<i>Servicios públicos</i>	China National Machinery Industry	100

Tabla 7. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2010-2021

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

En enero de 2022 el presidente de Kenia, Uhuru Kenyatta, se reunió en Mombasa con el ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi. Kenyatta manifestó que la cooperación entre Kenia y China había propiciado la creación de un gran número de puestos de trabajo, había mejorado la vida de la gente y había aportado notables beneficios al pueblo. Además, añadió que los logros alcanzados en el desarrollo de Kenia no habrían sido posibles sin el apoyo de China⁵³.

El proyecto más icónico de la inversión y cooperación china en el país africano es la línea ferroviaria de ancho estándar que une la ciudad portuaria de Mombasa con la capital, Nairobi. La construcción de la línea Mombasa-Nairobi, que sustituye al ferrocarril de ancho de vía construido hace más de cien años durante el dominio colonial británico, surgió en el contexto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta propuesta por China.

El puerto marítimo de Lamu, en Kenia, construido por una empresa china, facilita el camino para la circulación fluida de mercancías en la región del Cuerno de África. Este puerto ultramoderno forma parte del corredor de transporte entre el puerto de Lamu y Sudán del Sur y Etiopía, y está preparado para realizar importantes operaciones de transporte marítimo⁵⁴.

⁵³ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Kenyan president meets with State Councilor Wang». 7 de enero de 2022. Disponible en: http://english.www.gov.cn/statecouncil/wangyi/202201/07/content_WS61d794b6c6d09c94e48a34ad.html

⁵⁴ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Chinese-built port in Kenya's Lamu to spur regional trade». 19 de mayo de 2021. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202105/19/content_WS60a46b53c6d0df57f98d9b2d.html

En 2008, Kenia adjudicó un contrato a Sinohydro Corporation para la construcción de la central hidroeléctrica de Sangoro en la región occidental⁵⁵. Por otro lado, en 2019 se inauguró un parque de energía solar de 50 MW situado en Garissa, en la región nororiental. Se trata de una de las mayores centrales eléctricas fotovoltaicas de África. El proyecto fue diseñado y construido por China Jiangxi Corporation for International Economic and Technical Cooperation, junto con la Rural Energy Authority de Kenia⁵⁶.

Etiopía

<i>Energía</i>	Sinohydro	2.420
	Gezhouba	450
	Dongfang Electric Corporation	500
	Hydrochina	120
	State Grid	2.000
	Power Construction Corp.	780
	China National Machinery Industry	100
	China North Industries	230
	Tebian Electric Apparatus	100
	Shanghai Electric	100
	Dongfang Electric Corporation	260
	China Poly	360
	<i>Construcción</i>	Jiangsu Qiyuan
China State Construction Engineering		470
China National Building Material		350
Huajian		300
Sinoma		370
China Petroleum and Chemical		350
<i>Transporte</i>	Sinohydro	130
	China Three Gorges	150
	Zhongmei Engineering	120
	China Communications Construction	2.690
	China Railway Engineering	990
	China Railway Construction	2.700
	China Petroleum and Chemical	180
	Chongqing Foreign Trade and Economic Cooperation	230
	China Energy Engineering	270
<i>Agricultura</i>	State Development and Investment Corp	900
	China National Machinery Industry (Sinomach)	750

⁵⁵ INSTITUTE OF DEVELOPMENT ECONOMICS. *China in Africa*. Octubre de 2009. Disponible en: https://www.ide.go.jp/library/English/Data/Africa_file/Manualreport/pdf/china_all.pdf

⁵⁶ AFRICA ENERGY PORTAL. «Kenya launches Chinese-built 50MW solar power plant». 16 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://africa-energy-portal.org/news/kenya-launches-chinese-built-50mw-solar-power-plant>

	China Light, Jiangxi Jianglian	650
Industria química	Sinochem	250
	State Development and Investment Corp.	450
Tecnología	ZTE	2.400
	Huawei Technologies	800
Logística	China Railway Construction	110
Servicios públicos	China Energy Engineering	270
Industria	China Petroleum and Chemical	110
	China Railway Engineering	240
	China Railway Construction	400
	Huajian	100
Textil	Jiangsu Sunshine	350
	China Railway Construction	250
	Wuxi No. 1 Cotton Mill	220

Tabla 8. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2006-2021

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Los primeros acuerdos de inversión china en Etiopía se remontan a 2002, con el proyecto para la construcción de la presa de Tekeze, en el Estado de Tigray, con un coste de 224 millones de dólares. Posteriormente, en 2003, el país africano impulsó con ayuda china una serie de proyectos concentrados en el sector de las carreteras; el más importante, la rehabilitación de la carretera de circunvalación de la capital, Adís Abeba. Sin embargo, el principal impulso de la financiación china en Etiopía se ha centrado en el sector de las TIC, que ha absorbido la mayor parte de la inversión. En 2006 se acordó la financiación del Proyecto Milenio de Etiopía, liderado por el operador de telecomunicaciones chino ZTE y dotado con 1.500 millones de dólares. El proyecto consistía en la creación de una red troncal de transmisión de fibra óptica en todo el país y en la ampliación de la red del Sistema Global de Comunicaciones Móviles (GSM), con unas 8.500.000 nuevas conexiones⁵⁷. En este mismo ámbito, en diciembre de 2019 China lanzó un microsatélite de teledetección para Etiopía, el primer satélite del país africano, con el fin de ayudar a la investigación del cambio climático en la nación⁵⁸.

⁵⁷ FOSTER, Vivien *et al.* *Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*. The World Bank. Octubre de 2018. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/936991468023953753/building-bridges-chinas-growing-role-as-infrastructure-financier-for-sub-saharan-africa>

⁵⁸ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «China launches microsatellite for Ethiopia». 20 de diciembre de 2019. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/topnews/201912/20/content_WS5dfc70a1c6d0bcf8c4c192a9.html

Con la cooperación financiera de China, el Gobierno etíope está promoviendo la edificación de zonas económicas especiales en las que empresas nacionales y extranjeras puedan utilizar mano de obra local para fabricar y exportar productos. En este proyecto se incluye la construcción de parques industriales. El primero de ellos lo edificó la Corporación de Construcción de Ingeniería Civil de China en la ciudad de Adama, núcleo comercial clave en el centro de Etiopía. El coste ascendió a 146 millones de dólares, y fue inaugurado por el primer ministro etíope, Abiy Ahmed, en octubre de 2018. Actualmente los dos países cooperan en la construcción de un segundo parque industrial, también en Adama. El proyecto está presupuestado en 300 millones de dólares. El 85 % de la financiación necesaria para construir el parque industrial se cubrirá a través de préstamos concesionales del Gobierno chino, mientras que el 15 % restante provendrá del Gobierno etíope⁵⁹. También se están construyendo otros dos parques industriales: uno en Arerti, 140 kilómetros al este de la capital etíope, y otro en Mekelle, capital del Estado regional de Tigray, 783 kilómetros al norte de Adís Abeba⁶⁰. Así las cosas, Etiopía es el principal ejemplo del desarrollo del modelo de parques industriales en África. 10 de los 45 parques industriales promovidos por Pekín en el continente están en este país. Las empresas chinas se instalan en estos parques atraídas por las políticas y regulaciones favorables de las que disfrutaban, así como por los bajos costes de la mano de obra y de los recursos⁶¹.

En el ámbito de las infraestructuras de transporte, y también con colaboración china, en 2014 se inauguraba la autopista Adís Abeba - Adama y en 2016 entraba en funcionamiento el primer ferrocarril electrificado moderno de África, el ferrocarril Adís Abeba - Yibuti. La longitud total del ferrocarril es de 752 kilómetros, con una velocidad de 120 kilómetros por hora. Ha sido construido por China Railway Group y China Civil Engineering Construction Corporation, con una inversión total de 4.000 millones de dólares. El objetivo de este proyecto no es únicamente favorecer la movilidad de las personas, sino sobre todo facilitar el tráfico de mercancías entre los principales centros

⁵⁹ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Ethiopia, China to co-build \$300m industrial park». 13 de agosto de 2019. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/201908/13/content_WS5d52134bc6d0c6695ff7ea24.html

⁶⁰ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Chinese-built industrial park to boost Ethiopian economy, employment». 26 de marzo de 2017. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/2017/03/26/content_281475607332486.htm

⁶¹ DE LA BRUYÈRE, Emily y PICARSIC, Nathan. «Two Markets, Two Resources: Documenting China's Engagement in Africa», *U.S.-China Economic and Security Review Commission*. Noviembre de 2020. Disponible en: <http://reparti.free.fr/chinaafrica1120.pdf>

económicos del país y el puerto de Yibuti, la salida natural al mar de Etiopía. También se está construyendo la línea de ferrocarril electrificada Mekelle-Woldiya, de 220 kilómetros de longitud⁶².



Figura 8. Instantáneas tomadas con motivo de la inauguración del ferrocarril Addis Abeba-Djibouti en octubre de 2016

Fuente: http://english.www.gov.cn/news/photos/2016/10/03/content_281475457705570.htm

Angola

Energía	Tebian Electric Apparatus	1580
	China Petroleum and Chemical	2.260
	China National Machinery Industry	1.390
	China Energy Engineering	2.770
	China Communications Construction	200
Agricultura	China National Machinery Industry	160
	China International Trust and Investment	120
	Power Construction Corp.	280
Transporte	China Railway Construction	2020
	China National Machinery Industry	200
	China Communications Construction	2.960
	China Railway Engineering	160
Servicios públicos	China National Machinery Industry	300
	Power Construction Corp.	1280
	China International Trust and Investment	610
	China Railway Construction	120
	China Railway Engineering	230
Construcción	China International Trust and Investment (CITIC)	4.410
	China Dreal	1.790
	Sinoma	260

⁶² INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Chinese-built railway helps Ethiopia speed up industrialization». 3 de octubre de 2016. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/photos/2016/10/03/content_281475457705570.htm

	China Railway Engineering	970
<i>Tecnología</i>	China National Machinery Industry	270
<i>Turismo</i>	China International Trust and Investment	150
<i>Entretenimiento</i>	Sinohydro	120
<i>Educación</i>	China National Machinery Industry	240

Tabla 9. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2005-2019

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

La participación de China en la financiación de infraestructuras en Angola comenzó en 2002, tras el final de la guerra civil, con una serie de pequeños proyectos que incluían la ayuda a la rehabilitación de infraestructuras ferroviarias y de transmisión eléctrica y la instalación de un nuevo enlace de fibra óptica⁶³. El compromiso se amplió sustancialmente en 2004, cuando se acordó una línea de crédito muy importante con el China Ex-Im Bank para que el Gobierno angoleño pudiera reparar las infraestructuras y otros sectores dañados durante los 27 años de conflicto interno. Este préstamo de 2.000 millones de dólares estaba respaldado por 10.000 barriles diarios de exportaciones de petróleo. De hecho, este tipo de acuerdo de financiación respaldado por recursos naturales ha pasado a conocerse como «modelo Angola». En 2007, el China Ex-Im Bank emitió otro nuevo préstamo de 2.000 millones de dólares dedicado a las necesidades del país en infraestructuras⁶⁴.

La principal infraestructura financiada por China ha sido la reconstrucción del ferrocarril de Benguela, liderada por China Railway 20 Bureau Group Corporation. Los 1.344 kilómetros de esta vía recorren Angola desde la costa hasta el interior, atravesando las principales ciudades del país. Las obras, que comenzaron en el año 2006, fueron completadas en el 2014⁶⁵.

En el ámbito del petróleo, Angola es el segundo productor de África subsahariana, tras Nigeria. En 2003, Sinopec (China Petroleum) adquirió la explotación de importantes reservas petrolíferas angoleñas y en 2006, en asociación con la Sonangol (Sociedad

⁶³ INSTITUTE OF DEVELOPMENT ECONOMICS. *China in Africa*. Octubre de 2009. Disponible en: https://www.ide.go.jp/library/English/Data/Africa_file/Manualreport/pdf/china_all.pdf

⁶⁴ FOSTER, Vivien *et al.* *Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*. The World Bank. Octubre de 2018. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/936991468023953753/building-bridges-chinas-growing-role-as-infrastructure-financier-for-sub-saharan-africa>

⁶⁵ THE SUN. «Benguela railway built by Chinese handed over to Angola». 3 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.sunnewsonline.com/benguela-railway-built-by-chinese-handed-over-to-angola>

Nacional de Combustibles de Angola), puso en marcha una refinería en Lobito e inició la exploración de tres campos de petróleo en alta mar⁶⁶. Angola es el segundo socio comercial de China en África, tras Sudáfrica, gracias a la exportación de petróleo. Además, el país africano tiene abundantes recursos de gas natural y es el quinto productor mundial de diamantes⁶⁷. Por su parte, China es el mayor socio comercial de Angola, es su mayor mercado de exportación de petróleo y es su principal fuente de financiación⁶⁸.

Zimbabue

Energía	Sinohydro	400
	Zhenfa New Energy Science	250
	Power Construction Corp.	3.250
	China State Construction Engineering	1.100
	Zhejiang Chint	100
	China National Machinery Industry	150
	Sinosteel	980
	China Energy Engineering	200
Metales	Sinosteel	400
	Anhui Foreign Economic Construction	200
Construcción	Anhui Foreign Economic Construction	100
	China Railway Construction	1.930
	Shanghai Construction	110
Servicios públicos	China National Machinery Industry (Sinomach)	140
	Power Construction Corp. (PowerChina)	240
Transporte	Jiangsu International	300
Agricultura	China National Machinery Industry (Sinomach)	200
Salud	China National Machinery Industry (Sinomach)	100

Tabla 10. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2007-2020

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Zimbabue padece una grave crisis económica desde principios de los 2000. El país africano tiene escasos amigos y el gigante asiático es uno de esos pocos. En 2020 el presidente de Zimbabue, Emmerson Mnangagwa, mantuvo un encuentro con el ministro de Relaciones Exteriores chino, Wang Yi, con motivo de la celebración de los cuarenta

⁶⁶ FOSTER, Vivien *et al.* *Building bridges: China's growing role as infrastructure financier for Sub-Saharan Africa*. The World Bank. Octubre de 2018. Disponible en: <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/936991468023953753/building-bridges-chinas-growing-role-as-infrastructure-financier-for-sub-saharan-africa>

⁶⁷ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Angola eager to welcome more Chinese investors, says ambassador». 25 de Julio de 2019. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/201907/25/content_WS5d392021c6d08408f5022838.html

⁶⁸ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «FM urges transformation, upgrade of Sino-Angolan cooperation». 15 de enero de 2018. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/2018/01/15/content_281476014606098.htm

años del establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países. En esa ocasión Mnangagwa señaló que Zimbabwe y China gozan de una profunda amistad y que su país considera a China un amigo sincero y fiable. Subrayó que, a pesar de la injerencia y de las todavía en vigor sanciones de los países occidentales, China siempre ha apoyado firmemente a Zimbabwe. Manifestó su agradecimiento a la ayuda de China al desarrollo económico y social del país y mostró su esperanza de que el gigante asiático siga ayudando a Zimbabwe a acelerar sus reformas económicas⁶⁹. Desde el año 2002 Zimbabwe se encuentra sometida a sanciones estadounidenses y europeas, impuestas con motivo de la represión de Mugabe contra los opositores al régimen. A pesar del cambio en la presidencia, y pese a las promesas de apertura, el actual dirigente del país, Mnangagwa, sigue siendo acusado, como su predecesor, de reprimir a la disidencia.

En 2013, comenzaron las obras de renovación y ampliación del aeropuerto internacional Victoria Falls, construido con el apoyo de China e inaugurado en 2016. El proyecto fue ejecutado por China Jiangsu International y financiado con 150 millones de dólares por el China Ex-Im Bank⁷⁰.

En 2015, una empresa estatal china firmó un acuerdo de 1.200 millones de dólares para ampliar la central termoeléctrica de Hwange, la mayor planta termoeléctrica del país. Se trataba del mayor proyecto de infraestructura de la historia reciente de Zimbabwe y fue sellado por el propio presidente chino, Xi Jinping, durante su visita a Harare, la capital del país. Ese mismo año, 2015, Zimbabwe también otorgó tres contratos de energía solar a compañías chinas⁷¹.

En junio de 2018 Zimbabwe y China firmaron un acuerdo por valor de 1.000 millones de dólares para el establecimiento de una planta siderúrgica que permite producir hasta 2 millones de toneladas de acero al año. El convenio incluye la creación de una central

⁶⁹ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Zimbabwean president Mnangagwa meets with Chinese top diplomat». 14 de enero de 2020. Disponible en: http://english.www.gov.cn/statecouncil/wangyi/202001/14/content_WS5e1cfa4cc6d0891feec02266.html

⁷⁰ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Chinese-built airport inaugurated in Zimbabwe». 19 de noviembre de 2016. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international_exchanges/2016/11/19/content_281475494903364.htm

⁷¹ BBC NEWS. «Por qué China vigila tan de cerca la toma del poder por militares en Zimbabwe y el futuro de Robert Mugabe». 16 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42010150>

térmica de 600 megavatios para suministrar energía a la planta siderúrgica que se ubica en la provincia de Midland⁷².

China también ha colaborado con el Gobierno de Zimbabwe en la construcción de una zona económica especial y un parque industrial⁷³. Además, empresas chinas explotan importantes minas y yacimientos de carbón y cromo.

Por último, cabe destacar que el nuevo edificio del Parlamento de Zimbabwe ha sido edificado por la constructora china Shangai Construction. La construcción de este edificio institucional comenzó en noviembre de 2018 y es el más grande financiado por China en un país del sur de África. Está prevista la finalización de las obras en 2022. El nuevo Parlamento forma parte de un proyecto de infraestructura más grande que incluye la construcción de una nueva ciudad a las afueras de la capital⁷⁴.

Ghana

Energía	Sinohydro	600
	China Three Gorges	480
	China Petroleum and Chemical	850
	Solargiga	110
	Shenzhen Energy	790
	Power Construction Corp.	1.480
	China Energy Engineering	550
	China National Machinery Industry	230
Transporte	China Communications Construction	810
	China Three Gorges	150
	Jiangxi International Economic and Technical Cooperation	490
	China Railway Construction	500
	Power Construction Corp.	650
Servicios públicos	China National Machinery Industry (Sinomach)	590
	Gezhouba	270
	China Three Gorges	240
Construcción	China Railway Engineering	360
	China Railway Construction	1.000
Agricultura	China Communications Construction	200

⁷² INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Zimbabwe, China sign \$1 billion MoU for setting up steel plant». 12 de junio de 2018. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/top_news/2018/06/12/content_281476181722504.htm

⁷³ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Chinese firms plan special economic zone in Zimbabwe». 11 de Julio de 2015. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international_exchanges/2015/07/11/content_281475144723099.htm

⁷⁴ BOCANEGRA, Romina. «China entregará edificio institucional a Zimbabwe en 2022», *Real State*. 1 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.realestatemarket.com.mx/noticias/infraestructura-y-construccion/35643-china-entregara-edificio-institucional-a-zimbabwe-en-2022>

<i>Industria química</i>	China National Machinery Industry (Sinomach)	300
<i>Logística</i>	China Communications Construction	480
<i>Metales</i>	Bosai Minerals	1.200
<i>Tecnología</i>	China General Technology y Huawei Technologies	180

Tabla 11. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2007-2020

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Ghana fue uno de los primeros países de África subsahariana en lograr la independencia política —en 1957— y, en consecuencia, también fue uno de los primeros del continente en establecer relaciones diplomáticas con China, hace ya más de 60 años. La principal infraestructura ghanesa financiada por capital chino es la presa de Bui, en la región de Brong-Ahafo. En 2008, la compañía china Sinohydro firmó un acuerdo con el Gobierno de Ghana por valor de cerca de 600 millones de dólares para la construcción de la presa. Los trabajos de edificación se iniciaron en 2009 y el primer generador se puso en servicio en 2013⁷⁵.

Además de proyectos de naturaleza hídrica, las compañías chinas trabajan en otras infraestructuras energéticas. Así, Harbour Engineering Company lidera actualmente la construcción del proyecto de terminal de importación de gas natural licuado de Ghana, con el objetivo de impulsar de forma significativa el suministro de gas natural en el país. Según declaraciones de la citada empresa china, el proyecto va a dotar al país de una capacidad anual de alrededor de 2 millones de toneladas métricas de gas natural⁷⁶.

Además de infraestructuras, China ha financiado la construcción de dos de los principales iconos arquitectónicos de Ghana: el Teatro Nacional de Accra y el Estadio de Cape Coast.

⁷⁵ «Presa de Bui». Disponible en: https://hmong.es/wiki/Bui_Hydropower_Plant

⁷⁶ INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. «Chinese-built project to boost natural gas supply in Ghana». 7 de enero de 2021. Disponible en: http://english.www.gov.cn/news/international/exchanges/202101/07/content_WS5ff64441c6d0f725769435be.html

Tanzania

Energía	China Dalian International Economic & Technical	100
	China National Petroleum Corp.	500
	China National Machinery Industry	340
	China Power Investment	400
	Tebian Electric Apparatus (TBEA)	690
	Power Construction Corp.	1.110
	China National Off-shore Oil	790
Transporte	China Railway Engineering	1.700
	China Communications Construction	350
	China Henan International Cooperation	310
	China Railway Construction	2.260
Construcción	China Poly	200
	China Railway Engineering	1.140
	Shanghai Construction	550
	China National Building Material	990
	Huaxin Cement	150
Metales	Sichuan Hanlong	2.700
	China Minmetals	280
Agricultura	China National Machinery Industry	160
Servicios públicos	China Railway Construction	230

Tabla 12. Inversiones de compañías chinas, en millones de dólares, entre 2007-2021

Fuente: Elaboración propia a partir de THE AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE AND THE HERITAGE FOUNDATION. «China Global Investment Tracker». <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

Como se ha destacado, la entrada de China en África subsahariana comenzó con la construcción del ferrocarril Tanzania-Zambia en la década de 1970. Se trata de una red ferroviaria binacional de 1.860 kilómetros, 975 en Tanzania y 885 en Zambia. Se considera el primer proyecto a gran escala de China fuera de sus fronteras y fue financiado con un préstamo a interés cero, durante la época de Mao, de 570 millones de dólares. Esta cantidad superaba la de todos los demás proyectos de ultramar patrocinados por China juntos antes de 1975⁷⁷.

El gigante asiático es el mayor socio comercial de Tanzania y hay al menos 350.000 tanzanos dedicados a actividades relacionadas con el comercio sino-tanzano. Algunos de los proyectos apoyados por el Gobierno chino en colaboración con el Ejecutivo tanzano son el Proyecto Nacional de Infraestructura de Banda Ancha de TIC, el gasoducto Mtwara-Dar, la terminal del Aeropuerto Internacional de Zanzíbar, el puerto de Mpigaduri o la mina de carbón de Kiwira⁷⁸.

⁷⁷ OMORUYI, Mitchell y EHIZUELEN, Michael. «Identifying Forward and Backward Linkages From China's Infrastructure Investment in Africa», *Journal of Comparative Asian Development*, vol. 18, n.º 1. Enero-junio de 2021. Disponible en: <https://www.igi-global.com/pdf.aspx?tid=272582&ptid=250765&ctid=4&oa=true&isxn=9781799856597>

⁷⁸ GLOBAL SECURITY. «Tanzania-China Relations». Disponible en: <https://www.globalsecurity.org/military/world/tanzania/forrel-prc.htm>

Una de las grandes obras, actualmente paralizada, es la edificación de un puerto en Bagamoyo, con un coste de 10.000 millones de dólares, financiado conjuntamente por China Merchants Holdings International y Oman Investment Fund. La construcción se detuvo en junio de 2019. Entonces, el fallecido presidente tanzano, John Magufuli, manifestó su desacuerdo con las condiciones de financiación impuestas por China y Omán⁷⁹.

Reflexión final

China y África subsahariana son dos socios en parte complementarios: la primera necesita hidrocarburos y materias primas minerales para continuar desarrollando su industrialización y desarrollo interno y dispone de un excedente de capitales dispuesto para invertir en el exterior; la segunda, por su parte, destaca por la escasez de capitales e infraestructuras y por sus enormes reservas de recursos naturales⁸⁰.

Hay analistas que califican los movimientos del gigante asiático en África subsahariana como neoimperialistas y que consideran que las inversiones chinas responden a la lógica de atrapar a estos países en una espiral de deuda con el objetivo de generar relaciones de dependencia. Sin embargo, algunos Estados están suspendiendo o examinando los contratos con empresas chinas y empiezan a no estar dispuestos a firmar cualquier cosa que no devenga en una situación *win-win*, como hemos visto ejemplificado en la RDC, Kenia, Ghana o Sierra Leona.

En el caso de los diez países que se han analizado, ha quedado patente el paulatino control que ha ido adquiriendo China en la explotación de recursos naturales: petróleo en Nigeria y Angola, gas natural en Ghana, cobalto en la RDC, cromo en Zimbabue o variados recursos minerales y energías renovables en Sudáfrica y Zambia. Igualmente, el gigante asiático lidera la edificación de infraestructuras que favorecen e incrementan la conectividad entre la región y China —especialmente en Kenia, Tanzania y Etiopía, en la costa oriental— o financia la construcción de parques tecnológicos que le permiten

⁷⁹ TANZANIA INVEST. «Tanzania Halt Bagamoyo Port Project». 28 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.tanzaniainvest.com/transport/magufuli-halt-bagamoyo-port-project>

⁸⁰ KABUNDA BADI, Mbuyi. «África en la nueva agenda de los socios emergentes: ¿complementariedad o alternativa?», en AIMÉ GONZÁLEZ, Elsa y DOMÍNGUEZ DE OLAZABAL, Itxaso (coords.), *Informe África 2019*. Fundación Alternativas. Disponible en: <https://www.fundacionalternativas.org/las-publicaciones/informes/informe-africa-2019-dinamicas-transfronterizas-en-un-contexto-globalizado>

fabricar productos bajo regulaciones favorables y utilizando mano de obra barata, como es el caso de Etiopía.

Si China quiere consolidarse como potencia global necesita recursos naturales estratégicos y controlar las principales vías por las que se mueven los flujos comerciales —que sea cierto que «todos los caminos llevan a Pekín»—, pero además necesita socios comprometidos que avalen y reconozcan su liderazgo en los ámbitos e instituciones donde se juega la gobernanza internacional, y esto último parece que lo está consiguiendo, en términos generales, con los socios africanos. A día de hoy, si se observa el despliegue de la presencia del gigante asiático en la región, parece lógico deducir que, ante un futuro posible choque entre Occidente y Pekín, los países de África subsahariana que decidieran no escudarse en la bandera de la neutralidad, no se sumarían al bloque occidental.

*Óscar Garrido Guijarro**

Analista del IEEE

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

[@oscargarrido](#)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

OPINIÓN



Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 738** *Dos años de pandemia. La recuperación divergente.* Belinda Romero Pedraz
- 753** *¿Comprendemos la desinformación?: Rusia y la evolución de las medidas activas.* Francisco Marín Gutiérrez
- 774** *La densa sombra de Múnich. Una interpretación retrospectiva y prospectiva de la crisis de Ucrania.* Fernando Prieto Arellano
- 793** *¿Cómo afectan a los intereses de la UE el despliegue de empresas de seguridad privadas en África?* Dmitri Amirov Belova
- 807** *La estrategia de las Tres Guerras: la Guerra Política con características chinas dentro de la Gran Estrategia de la República Popular de China.* David García Cantalapiedra
- 823** *El yihad urbano: un método de combate globalizado.* M^a Dolores Calvente Moreno
- 836** *La ambición territorial de la amenaza terrorista.* Gabriela Sánchez de la Cuesta Sánchez de Ibargüen
- 854** *El ciberespacio en la guerra de Ucrania.* Enrique Cubeiro Cabello
- 868** *Ucrania y el ejército ruso: primeras impresiones.* Carlos Javier Frías Sánchez
- 882** *La zona gris: una aproximación conceptual desde las FAS.* Luis A. Hernández-García
- 897** *Las bases de Rota y Morón y su relevancia estratégica para España.* Mario Guillamó Román, Rocío Vales Calderón y Guillem Colom Piella
- 918** *La relación de Rusia con Irán en el contexto geopolítico del siglo XXI.* María Ballesteros Miguel
- 934** *La solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión Europea.* Luis V. Pérez Gil
- 946** *El papel de América Latina en el One Belt One Road de China.* Inés Gaviria Sastre
- 961** *Perspectivas geoestratégicas de la Unión Europea con relación a los EE. UU., China y Rusia.* Christian Blasco López
- 973** *El Indo-Pacífico. Un juego en evolución.* David Cuesta Vallina
- 987** *Megalópolis y el urbanismo en el siglo XXI: superpoblación y cambio climático. El ejemplo del gigante del Nilo.* Antonio Poncela Sacho

- 987 *Tecnología, inteligencia artificial y la desestabilización de la hegemonía global: China y Estados Unidos ante su dominio. Miguel Ángel Melián Negrín*
- 1003 *Las otras guerras del conflicto en Ucrania: las luchas internas en Kiev y Moscú. Xavier Servitja Roca*
- 1026 *La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: «disuasión integrada» una opción estratégica o «buzzword». Enrique Fojón Lagoa*
- 1042 *El debate sobre el presupuesto de Defensa. La asignatura pendiente. José María Santé Abal*
- 1069 *La geopolítica de la energía renovable y de las materias primas críticas. El caso de la Unión Europea: liderazgo global y nuevas dependencias. María Escrivá Bernabé*
- 1083 *Medios de comunicación en la guerra de Ucrania, voces y certeza frente al silencio y la desinformación. David Corral Hernández*
- 1099 *Taiwán no es Ucrania: la invasión de Formosa no es hoy más factible que ayer. Ignacio M. García-Galán*
- 1119 *La participación dual de América del Norte en la crisis migratoria del Triángulo Norte. Fernanda Domínguez Echeverría*
- 1138 *¿Quién es un terrorista? Un análisis sobre los diferentes sistemas de enlistamiento terrorista y sus implicaciones geopolíticas. Isabel Barquín González-Sicilia*
- 1154 *El litio, mineral clave para la Unión Europea y el mundo. Alberto Cique Beltrán*
- 1172 *La UE y sus amistades «energéticamente» peligrosas. Del gas ruso a las energías renovables chinas. Juan Manuel Chomón Pérez*
- 1191 *La política doméstica y exterior de Mongolia en el contexto del acercamiento sino-ruso. Sofiya Hapchyn*
- 1206 *El oro venezolano: entre la criminalidad, las guerrillas y la corrupción. María Camila Romero Quiñones*
- 1220 *El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: consecuencias para el planeamiento y conducción de las operaciones militares de la Unión Europea. Jesús Serrano del Río*
- 1233 *La nueva política exterior israelí, ¿hacia un reposicionamiento global? Iván León León*
- 1245 *Análisis del faccionalismo en el Partido Comunista de China. Ander Sierra Ortiz*
- 1257 *Guerra económica contra Rusia. Belinda Romero Pedraz*
- 1270 *La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial. Anastasia Herranz Lespagnol y Alba Vega Tapia*
- 1291 *¿Está Alemania descuidando sus Fuerzas Armadas? Michael Österle*
- 1306 *El Sahel: ¿el nuevo edén para las conexiones entre piratas, terroristas y crimen organizado? Andrea García Marcos*
- 1321 *La rivalidad geoestratégica entre India y China en el océano Índico. Adrián Veiguela Meignen*
- 1337 *La guerra privatizada: ¿futuro de la competición entre grandes potencias? Alejandro Sánchez Díaz*
- 1352 *Operaciones de influencia vs. desinformación: diferencias y puntos de conexión. Manuel R. Torres Soriano*
- 1368 *Un nuevo sistema monetario y financiero internacional: Bretton Woods III. Ramón Casilda Béjar*
- 1388 *La aplicación de la economía circular en el sector de la defensa. Raquel Lozano Gómez*
- 1405 *Diez años de dirigencia de Kim Jong Un (2011-2021): claves para la supervivencia y consolidación del régimen. Xavier Boltaina Bosch*
- 1446 *Filipinas, un país en busca de su futuro. Isidre Ambrós*

25/2022

17 de marzo de 2022

*Belinda Romero Pedraz**

Dos años de pandemia. La recuperación divergente

Dos años de pandemia. La recuperación divergente

Resumen:

Dos años de pandemia omnipresente y ubicua han servido para configurar un panorama geo-económico muy similar al previo a la era COVID, en términos de jerarquía de países, pero profundamente diferente en cuanto a las implicaciones económicas, los retos presentes y, sobre todo, la manera de afrontar la incertidumbre que ofrece el futuro.

Las políticas de vacunación, los cortes en las cadenas de suministro, el endeudamiento de los Estados y la creciente inflación de las economías más avanzadas, ponen de manifiesto un proceso de recuperación divergente, que no ha hecho más que exacerbar las ya profundas desigualdades preexistentes.

Palabras clave:

Pandemia, geo-economía, inflación, vacuna, endeudamiento, desigualdad.

***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.

Two years of pandemic. The divergent recovery

Abstract:

Two years of omnipresent and ubiquitous pandemic have served to shape a geo-economic landscape very similar to that prior to the COVID era, in terms of country hierarchy, but profoundly different in terms of economic implications, present challenges and, above all, how to deal with the uncertainty that the future offers.

Vaccination policies, cuts in supply chains, the indebtedness of states and rising inflation in the most advanced economies reveal a divergent recovery process, which has only exacerbated the already deep pre-existing inequalities.

Keywords:

Pandemic, geoeconomics, inflation, vaccination, indebtedness, inequality.

Introducción

20 años después de la celebración de los Acuerdos de Doha para el desarrollo¹, el hemisferio sur sigue al margen de la evolución económica de su vecino del norte. Las economías llamadas emergentes continúan abasteciendo de materias primas volátiles a los países que las precisan para posibilitar sus manufacturas, al tiempo que los países avanzados tecnológicamente muestran su dependencia e incapacidad para llevar a cabo un proceso de descarbonización ordenado.

La crisis desatada por la pandemia de la COVID no ha provocado una respuesta internacional unánime, sino que ha mostrado el egoísmo intrínseco de los países ricos y la enorme fragmentación existente entre ellos. Bajo la hipótesis de que el peor patriotismo, absurdamente identificado con el cierre de fronteras y la autogestión del proceso de vacunación, ha configurado un panorama geoeconómico profundamente divergente y exacerbado las desigualdades ya existentes, no solo en el presente, sino fundamentalmente en el medio y el largo plazo, en este artículo se analizará la realidad geoeconómica actual a través de las medidas reactivas de las principales economías mundiales, desde la inicial inactividad económica provocada por la crisis de la COVID hasta la paulatina puesta en funcionamiento de un mundo dominado por la situación sanitaria.

Asimismo, nos preguntamos si los indicadores económicos que nos inquietan en la actualidad son el resultado de una “innovación reactiva” ante los problemas económicos derivados de la crisis; de una falta no solo de previsión, sino de enfoque global ante problemas de índole planetaria.

Estrategia «cero COVID»

Desde el inicio de la pandemia, hemos observado cómo la práctica totalidad de naciones del mundo cerraba sus fronteras, al mismo tiempo que se producía una recesión sin precedentes, tanto por su intensidad como por la rapidez de sus consecuencias y su ubicuidad.

¹ «20 ans après quel bilan?», IRIS. Disponible en: <https://www.iris-france.org/163045-entree-de-la-chine-a-lomc-et-ouverture-du-cycle-de-doha-20-ans-apres-quel-bilan/> Fecha de la consulta: 12.02.2022.

Aunque los efectos de la crisis económica se transmitieran a todas las economías, en las primeras etapas de la pandemia fueron los países menos desarrollados los que menos sufrieron las derivaciones.

Gran parte de África y Asia se vieron afectadas de forma indirecta, sobre todo por la incertidumbre en su futuro crecimiento y en la manera en que este se produciría a partir de la irrupción de la pandemia. La desigual distribución de vacunas² y la falta de solidaridad hacia los países menos capacitados para desarrollar una política de vacunación eficaz han llevado a una divergencia desmedida entre el primer mundo y el mundo en desarrollo. Esta quizá no sea la primera vez en la historia en la que el egoísmo humano relegue a la enfermedad al más pobre, pero sí la ocasión en la que una falta de solidaridad haya tenido consecuencias económicas nefastas, repartidas en dosis mayores a quienes han ignorado la amplitud y el alcance de las nuevas variantes³.

La irrupción, primero, de la variante delta y, posteriormente, de ómicron, se encargó de dar el golpe de gracia al prometedor crecimiento económico y a la recuperación de los niveles de empleo previos a la crisis.

Las diferencias en el crecimiento del hemisferio norte y del sur han sido evidentes. Mientras países como China consiguieron cerrar el primer año de pandemia con crecimiento positivo, aunque tímido, a pesar de las restricciones y limitaciones al comercio, otros han sufrido con mayor intensidad los efectos del cierre económico⁴.

La OCDE⁵ no pone en cuestión un proceso de crecimiento que a todas luces parece la única posibilidad tras la debacle económica. Sin embargo, alerta del crecimiento desigual entre los dos hemisferios, como consecuencia del aumento de la incertidumbre, cuyos efectos no operan de igual manera en las economías más avanzadas que en aquellas que están aún emergiendo⁶.

² «L'Afrique et l'inégalité vaccinale», RFI. Disponible en: <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/invit%C3%A9-international/20211130-l-afrique-et-l-in%C3%A9galit%C3%A9-vaccinale-7-de-la-population-compl%C3%A8tement-vaccin%C3%A9> Fecha de la consulta: 12.02.2022.

³ «Pourquoi l'Europe est-elle redevenue épicentre de la pandémie du COVID?», RFI. Disponible en: https://www.rfi.fr/fr/podcasts/d%C3%A9bat-du-jour/20211125-pourquoi-l-europe-est-elle-redevenue-%C3%A9picentre-de-la-pand%C3%A9mie-de-covid?ref=tw_i Fecha de la consulta: 11.02.2022.

⁴ «Dans le monde d'après les riches font secession», Oxfam France. Disponible en: <https://www.oxfamfrance.org/rapports/dans-le-monde-dapres-les-riches-font-secession/> Fecha de la consulta: 13.02.2022.

⁵ OECD.org. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/en/themes/global-economy> Fecha de la consulta: 13.02.2022.

⁶ «COP-26. Peut-on parler d'un échec?», IRIS. Disponible en: <https://www.iris-france.org/162703-cop-26-peut-on-parler-dun-echec/> Fecha de la consulta: 13.02.2022.

La política «cero COVID» sigue siendo común en múltiples regiones del mundo, ya sean países individuales o grupos de países. La ficción de convertir el territorio y el aire en una burbuja, la creencia de que la enfermedad de nuestros paisanos es más manejable que aquella que viene del exterior, tan ilógica como intrínsecamente grabada en nuestros peores instintos, nos ha hecho incluso olvidar el carácter científico de la transmisión del virus.

La OMS, con su incapacidad manifiesta para imponer algo más que el estadio en que se encuentra la transmisión y el nombre de las variantes, ha revelado una vez más la ineficacia de las organizaciones internacionales actuales para resolver cualquier tipo de conflicto y el peligro de las decisiones unilaterales o regionales.

La situación es tal que nos encontramos con países cuya población adulta ha recibido cuatro dosis y otros en los que el porcentaje de ciudadanos que poseen la pauta completa inicial de dos dosis no supera el 12 %⁷, infinitamente alejado del necesario para lograr la inmunidad colectiva.

Este hecho, en un mundo aún profundamente globalizado, no puede percibirse más que de una manera: como completamente absurdo e ineficaz.

Mientras que algunas naciones continúan depositando su fe en la eficacia de las vacunas, sometiendo más o menos voluntariamente a una población desinformada a un proceso incierto de dosis de refuerzo, otras naciones prefieren considerar al virus como un nuevo vecino. Llegado para quedarse, hay que confraternizar con él para que deje de modificar nuestros hábitos sociales y limitar nuestros derechos democráticos.

Las consecuencias de esta nueva divergencia en el tratamiento del virus tal y como es en la actualidad y de la ignorancia de la naturaleza de virus tal y como será en el futuro son, cuando menos, impredecibles desde el punto de vista de su impacto en las sociedades, en los sistemas sanitarios y, una vez más, en las economías, castigadas por las bajas laborales de infectados, reincidentes tanto en el contagio como en las dosis recibidas de las diversas vacunas aceptadas en el mercado.

Los diferentes criterios en la adopción de medidas, su justeza y su adecuación a la naturaleza de las consecuencias que el contagio en una persona sana y vacunada con

⁷ «COVID 19 vaccinations: african nations miss WHO target», BBC. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/56100076> Fecha de la consulta: 12.02.2022.

varias dosis tiene la infección en la actualidad, muestran la falta de unanimidad y acuerdo entre países.

Naciones como Noruega (encabezando el índice democrático de *The Economist*⁸, con 9,37 puntos), Finlandia, Suecia, Islandia, Dinamarca, y otras tantas han dispuesto levantar muchas o todas las restricciones relacionadas con la COVID, advirtiendo únicamente del peligro que corren las personas no vacunadas.

El resto de los indicadores: la inflación

En el terreno puramente económico, aunque con una clara, pero no única derivación de la pandemia, asistimos a un proceso inflacionario sin precedentes en los últimos cuarenta años.

Este desarrollo ha pasado por varias etapas bien diferenciadas, al tiempo que su percepción en los mercados ha trascendido de lo puramente coyuntural hasta adquirir un cariz estructural que parece aceptarse ya como innegable.

La ruptura de las cadenas de suministro provocada por el cierre del comercio internacional, como consecuencia de los primeros estadios de la pandemia, provocó una oferta insuficiente, tanto de componentes, como de materias primas, como de producto final elaborado.

Además de este hecho, ya de por sí condicionante del punto de equilibrio entre las curvas de demanda y de oferta, la propia demanda se contrajo varios puntos porcentuales en la mayoría de las economías avanzadas, derivado de la caída del consumo de bienes y, en mayor medida, de servicios.

A este hecho habría que añadir la abundancia de líquido en los mercados y las tensiones evidentes sobre el mercado de trabajo, con el agravante de muchos años de *quantitative easing*⁹, para remediar los efectos de la crisis financiera de 2008, cuyo alcance sobre la

⁸ «El mapa del índice de democracia», El Orden Mundial. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/el-mapa-del-indice-de-democracia/> Fecha de la consulta: 11.02.2022.

⁹ Las medidas de las políticas *quantitative easing* tienen como objetivo dinamizar la economía a través de la compra de bonos por parte de los bancos centrales (Banco central europeo y Reserva Federal). El objetivo es doble. Por un lado, disminuir el coste de financiación de la deuda de los Estados, al bajar el precio de esta. Por otro, abaratar la deuda de las empresas. «Qué es quantitative easing», BBVA. Disponible en: <https://www.bbva.com/es/economia-todos-quantitative-easing/> Fecha de la consulta: 12.02.2022.

inflación se deriva de la depreciación de la moneda y la pérdida de poder adquisitivo de las empresas y las familias.

La inflación podría también deberse a una soterrada ausencia de competitividad¹⁰ en las grandes compañías y, sobre todo, en el ámbito de los recursos energéticos. La colusión a la hora de fijar precios de mercado cuando el consumidor no tiene el poder de influir sobre ellos puede aumentar el beneficio empresarial por la vía del incremento de los precios, y no por aquella del aumento de la producción.

EE. UU. tiene actualmente una tasa de inflación del 6 %, la misma que Alemania. Francia, con un 3,5 %, parece acusar menos profundamente el problema, debido en gran parte a su mayor suficiencia energética, aunque se halla lejos de los objetivos marcados por la UE.

Por su parte, España acabó el año 2021 con una tasa del 6,5, según los datos definitivos publicados por el Instituto Nacional de Estadística¹¹, en lo que parece una escalada del IPC que no tiene visos de moderarse.

Las consecuencias del proceso inflacionario y las acciones para revertirlo, que afectan directamente a la calidad de vida de los ciudadanos y eventualmente comprometen nuestro crecimiento, son múltiples y con consecuencias diversas.

La OCDE¹² prevé una tasa de inflación sostenida durante el año 2022 y, probablemente, aunque algo inferior, a lo largo de 2023.

Ante la pérdida de poder adquisitivo y capacidad de compra de los consumidores y las empresas, existe la posibilidad de incrementar los salarios. Esta situación puede acarrear, sin embargo, lo que en términos económicos se conoce como «ilusión monetaria»¹³. Si la inflación continúa su tendencia ascendente, un aumento de los salarios puede hacer creer al consumidor que su poder adquisitivo se mantiene o incluso

¹⁰ «We need to talk about the real reason behind US inflation», The Guardian. Disponible en:

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/nov/11/us-inflation-market-power-america-antitrust-robert-reich>

Fecha de la consulta: 16.02.2022.

¹¹ INE.es. Disponible en:

https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=ultiDatos&idp=1254735976607 Fecha de la consulta: 12.02.2022.

¹² OECD.org. Disponible en: <https://www.oecd.org/coronavirus/en/themes/global-economy> Fecha de la consulta: 13.02.2022.

¹³ La ilusión monetaria es el efecto que se produce cuando un agente económico toma decisiones basadas en la observación de variables nominales, sin tener en cuenta las variables reales. ECONOMIPEDIA.com. (12 de 02 de 2022). «Ilusión monetaria», Economipedia. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/ilusion-monetaria.html> Fecha de la consulta: 12.02.2022.

ha mejorado, llevándole a tomar decisiones incorrectas sobre su capacidad de ahorro, inversión o consumo.

El aumento de los salarios probablemente mantendría el consumo en los índices previos a la irrupción de la inflación o incluso podría contribuir a su aumento, con el consiguiente impulso al crecimiento económico por la vía del consumo, salvo que las expectativas inflacionistas, producto de la incertidumbre, tuvieran efectos contractivos sobre este.

Cuando se indexan las subidas salariales al incremento de los precios¹⁴, existe un riesgo conocido como «segunda ronda»¹⁵. Este efecto consiste en que el aumento de la demanda de consumo antes mencionado no viene acompañado de un aumento de la oferta, que es más rígida y tarda más en adaptarse, con el añadido de las dificultades de las cadenas de suministro. Este hecho no solo no apaciguaría el proceso inflacionista, sino que lo aceleraría¹⁶.

Si, por el contrario, se decidiera asumir la pérdida de poder adquisitivo del ciudadano y del empresario como un mal menor o un daño colateral y no se revisaran al alza los salarios, es posible que se redujera el consumo sin que esta reducción afectase al proceso ascendente inflacionario, lo que conduciría a un doble proceso de inflación y estancamiento del crecimiento, conocido con el término de «estanflación».

Las medidas aplicadas exclusivamente sobre el mercado de trabajo deberían ir acompañadas de otros impulsos a la economía, en muchas ocasiones profundamente alejados de los intereses políticos de quienes están llamados a implementarlos.

Por un lado, la carga impositiva no debería penalizar ni el crecimiento ni la innovación, ni mucho menos promover el inmovilismo laboral. Sin embargo, el peor peligro del exceso de impuestos al beneficio empresarial, sobre todo al ejercido sobre la pequeña y mediana empresa, es la promoción de las actividades remuneradas en dinero negro, que en algunos países constituyen un volumen similar o superior al propio PIB del país.

Las medidas económicas adoptadas, no obstante, pueden ir encaminadas a privilegiar el crecimiento por encima del bienestar del ciudadano, con el objeto de propiciar un clima

¹⁴ Este hecho conlleva que los salarios aumentan *a posteriori* en el porcentaje en el que se ha incrementado el IPC.

¹⁵ «Los efectos de la segunda ronda ya están aquí y retroalimentan la inflación», El Confidencial. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/economia/2022-02-06/efectos-segunda-ronda-aceleran-la-inflacion_3370512/ Fecha de la consulta: 16.02.2022.

¹⁶ Para no abundar en conceptos económicos en ocasiones complicados de entender, baste añadir que las subidas salariales pueden indexarse no ya a los incrementos en los precios (inflación), sino a los aumentos en la productividad. Esta medida, propuesta en numerosas ocasiones por dirigentes de otros países, como la excanciller Angela Merkel, no tiene jamás efectos inflacionistas.

en el medio plazo que termine por acoger al consumidor en la espiral de crecimiento, lo que provocaría el aumento de los salarios y, eventualmente, la minimización de los efectos de la inflación.

Es posible, en este último supuesto, promover una subida de los tipos de interés, que como sabemos están en mínimos históricos desde la irrupción de la COVID, superando los ya fabulosos porcentajes con los que los bancos centrales combatieron la crisis de 2008.

Una subida de los tipos de interés provocaría una alegría generalizada entre los inversores y los bancos, impulsando quizá el emprendimiento y desincentivando los productos de alto riesgo financiero, que son el preludio de las crisis más recientes (y la especulación, en general, ya sea a través de la bolsa o del comercio con las ciber monedas).

Por otro lado, el precio de la deuda se encarecería, lo que a su vez tiene efectos positivos y negativos. Entre los negativos, el pago de los intereses de aquella que contraigamos en el futuro, a los nuevos tipos de interés. Asimismo, y no menos importante, el aumento de la deuda real de los países en desarrollo, suficientemente lastrados por las reducciones en las ayudas y sus propios problemas tanto económicos como de gobernanza, tan íntimamente relacionados.

Entre los positivos, desde el punto de vista de una economía avanzada y como testigos del abuso al recurso a la deuda, el cierre de la vía del endeudamiento para la financiación de aquello que la riqueza presente del país no puede acometer.

La crisis que desencadenó la irrupción de la COVID precisaba de una respuesta rápida y contundente en términos financieros, para evitar la erosión económica y social que supuso la paralización de la actividad económica. Sin embargo, es necesario recordar que, en épocas de recuperación económica y más aún de bonanza, es imperativo recuperar unos niveles de endeudamiento que permitan encarar las crisis sucesivas e inevitables con una economía saneada.

Las políticas profundamente expansivas de recuperación tanto de la UE como de EE. UU. (Next Generation EU y Build Back Better, respectivamente) suponen una oportunidad de oro para la creación de un modelo de producción sostenible, pero prorrogan el recurso a la deuda soberana y, sin la adecuada supervisión, pueden resultar no solo ineficaces, sino dañinas.

Un aspecto positivo nada desdeñable que provocaría la decisión de aumento de los tipos de interés es el incentivo al ahorro. A los tipos de interés actuales, no solo los bancos tienen que imaginar nuevas formas de ganar dinero, sino que los particulares consideran como una de las opciones más ventajosas la inversión en patrimonio.

Esta inversión, la compra de vivienda para extraer un rendimiento de su alquiler o de su posesión en el largo plazo, conlleva la aceleración del proceso de creación de una burbuja inmobiliaria. El incremento de la demanda en la compra de bienes muebles viene acompañado de una subida de precios. Como los créditos bancarios se contraen a intereses irrisorios, el recurso al endeudamiento es más atractivo que nunca. No parece descabellado aventurar una nueva burbuja, a la vista del incremento sostenido de los precios de las viviendas al que asistimos desde hace muchos meses¹⁷.

El momento Minsky

El momento Minsky, que debe su nombre al economista estadounidense, es el punto en el tiempo que precede a una crisis en los mercados.

Una actividad inversora de naturaleza especulativa y particularmente agresiva ya sea por falta de estímulo inversor o por tipos de interés poco atractivos, en conjunción con una oferta bancaria de créditos de elevado riesgo, conducen al momento Minsky. Es importante reseñar que la teoría que acompaña la explicación del fenómeno establece una relación causal en la monetarización de la deuda de un país y dicho momento. Las intervenciones de los bancos centrales (BCE o Reserva Federal) con la intención de procurar estabilidad financiera trasladan al inversor, bien directamente o bien desde el punto de vista psicológico, la idea de que los excesos especulativos carecen de riesgo. Es decir que, en ocasiones, la estabilidad financiera incuba la inestabilidad y la crisis a través de una falsa sensación de confianza.

La intervención estabilizadora de los bancos centrales y las bajadas sucesivas de los tipos de interés para insuflar «energía» a los mercados, reducen el azar moral¹⁸ que

¹⁷ «Économie mondiale. Faut-il craindre le scénario du pire?», RFI. Disponible en:

<https://www.rfi.fr/podcasts/%C3%A9co-d-ici-%C3%A9co-d-ailleurs/20220114-%C3%A9conomie-mondiale-faut-il-craindre-le-sc%C3%A9nario-du-pire> Fecha de la consulta: 20.02.2022.

¹⁸ En economía, el riesgo moral ocurre cuando una entidad tiene un incentivo para aumentar su exposición al riesgo porque no asume todos los costes que dicho riesgo conlleva. Las compañías de seguros son un ejemplo clásico de riesgo moral. Es posible que una persona con un seguro a todo riesgo que cubra su vivienda tenga menos razones para instalar una puerta blindada, dado que el robo queda cubierto por el seguro. «Moral hazard definition»,

acompaña muchas de las decisiones de los actores económicos. La reducción de esta variable dependiente directamente de la cantidad de información y del nivel de incertidumbre lleva a los inversores a asumir mayores niveles de riesgo, lo que puede conducir a la consecución del temido momento¹⁹.

Este proceso sostenido ya desde hace dos décadas «zombifica» la economía²⁰, puesto que el crecimiento económico generado no es suficiente para cubrir el pago de la deuda acumulada.

El modelo de crecimiento actual derivado de dos crisis agudas casi concatenadas se basa en la deuda casi gratuita. Parece claro que no carece de riesgos, y que de materializarse estos, las consecuencias del propio modelo impedirían una recuperación sin profundas cicatrices económicas y sociales, exacerbando una vez más la desigualdad y la falta de equidad.

Las materias primas y la descarbonización

El proceso de descarbonización, en el que el primer mundo ya está inmerso, implica un gran número de ajustes económicos, sociales, de nivel institucional y de gobernanza.

Los cambios en la forma en que el proceso productivo se lleva a cabo en nuestros días para el logro de una tasa cero de emisiones netas supondrán una transformación económica sin precedentes en la historia de la humanidad, quizá sobrepasando aquellos provocados por la revolución industrial.

Áreas como la demanda, los costes y el mercado de trabajo están ya sufriendo el convulso paso de una economía basada en el uso de combustibles fósiles a otra totalmente libre de ellos.

Esta transformación será universal pero no similar ni en el tiempo ni el espacio geográfico. Afectará de forma desigual a sectores, comunidades y personas que ya están

Economic Times. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/definition/moral-hazard> Fecha de la consulta: 13.02.2022.

¹⁹ «What exactly is a Minsky moment and when will the next one arrive?», MUNKNEE. Disponible en: <https://munknee.com/what-exactly-is-a-minsky-moment-when-will-the-next-one-arrive/> Fecha de la consulta: 13.02.2022.

²⁰ «Zombificación de la economía. ¿Estamos llegando al momento Minsky?», Libremercado. Disponible en: <https://www.libremercado.com/2021-12-15/empresas-zombi-y-economia-mundial-hacia-un-momento-minsky-6845354/> Fecha de la consulta: 08.02.2022.

expuestas de forma diferente a los ajustes que necesariamente implica esta adaptación²¹.

Es previsible que la transición sea más ordenada en las economías más fuertes, aunque la que sufre en la actualidad el sector energético no parezca, al menos en el corto plazo, tener un objetivo ni claro ni alcanzable.

Un proceso a diferentes velocidades podría desencadenar guerras comerciales, que eventualmente regionalizasen las relaciones internacionales y conllevaran un proceso desglobalizador de consecuencias imprevisibles. Si la UE establece sus «aranceles verdes»²², las exportaciones hacia ella podrían desviarse a otras áreas por razones puramente económicas.

Una transición anárquica acarrearía enormes costes económicos, así como la posibilidad de una reacción de los mercados y los consumidores contraria a la propia transición, con potenciales movimientos sociales de consecuencias difíciles de anticipar²³. Estas consecuencias, previsiblemente, serían más plausibles en aquellas economías que tienen mayor dependencia energética del carbono, con menor capacidad de adaptación tecnológica, peores instituciones y, no menos importante, menor concienciación ecológica.

Por otro lado, el proceso abre la puerta a nuevas oportunidades de negocio, con nichos de mercado emergentes y todo un mundo nuevo propicio para el proceso de destrucción creativa, que quizá tenga más facilidad para ubicarse en un mayor número de zonas geográficas, pero que sin duda será más asequible a las economías que potencien los procesos de investigación y desarrollo y la innovación empresarial.

Uno de los mayores riesgos que conlleva el proceso, al que no son ajenos ni los países desarrollados ni los emergentes, es la supervivencia en el corto plazo, inmediata, de las empresas más afectadas por el aumento de los costes energéticos. Es necesario habilitar mecanismos a nivel institucional para acompañar con ayudas, exenciones, impulsos tecnológicos, académicos y en todos los ámbitos, a las empresas, consumidores y resto

²¹ «Une reprise économique incertaine», IRIS. Disponible en: <https://www.iris-france.org/163197-previsions-de-locde-une-reprise-economique-incertaine/> Fecha de la consulta: 11.02.2022.

²² ec.europa.eu. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_en Fecha de la consulta: 16.02.2022.

²³ «Social dimensions of climate change», WHO. Disponible en: <https://www.who.int/globalchange/mediacentre/events/2011/social-dimensions-of-climate-change.pdf> Fecha de la consulta: 13.02.2022.

de actores económicos. También es necesario aceptar que la transformación implica la destrucción de aquello que no sirve a ningún propósito. Una vez más, el papel de las instituciones como catalizadores de los objetivos estratégicos es crucial.

La recuperación divergente. La senda de la desigualdad

A lo largo de la historia, las grandes catástrofes humanitarias, tales como pandemias y guerras mundiales, han tenido el efecto positivo de sincronizar las sociedades, haciéndolas más justas y equitativas.

Tanto la gripe llamada española como la propia peste provocaron una elevadísima tasa de mortalidad²⁴. En las guerras mundiales ocurrió otro tanto.

En todos estos casos, la mortalidad redujo drásticamente la disponibilidad de mano de obra, lo que contribuyó a una elevación de los salarios y, por extensión, a un descenso de los rendimientos del capital en beneficio de un mejor reparto del provecho económico.

La crisis de la COVID, a pesar de su enorme impacto sanitario, ha afectado dramáticamente a personas que por edad ya eran ajenas al proceso productivo.

Por otro lado, los procesos productivos, que ya se encontraban en plena fase de automatización, son más que nunca dependientes del factor tecnológico²⁵, lo que ha desplazado los requerimientos de mano de obra en muchas áreas productivas y convertido el avance de la digitalización de la economía en un reto social y educativo.

La crisis de la COVID está condicionando cambios estructurales en el propio mecanismo de globalización, afectando profundamente a la manera de trabajar; cómo trabajamos, dónde lo hacemos, cuándo... pero la presión mayor de estos cambios aún impredecibles recae sobre las personas con menos ingresos o aquellos cuyas perspectivas de mejora laboral son inexistentes²⁶, lo que unido al aumento de la inflación y al impredecible impacto de una enfermedad ya endémica, no contribuye a augurar un futuro reparto de la riqueza más equitativo que el previo a la crisis.

²⁴ Se calcula que la gripe española (1918-1920) pudo cobrarse la vida de entre cincuenta y cien millones de personas. Por su parte, las estimaciones sobre la peste del siglo XIV llevan a pensar que un tercio de la población mundial pereció por su causa.

²⁵ «¿Un mundo más desigual de la pandemia?», El Comercio. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/mundo-desigual-covid19-pandemia-virus.html> Fecha de la consulta: 19.02.2022.

²⁶ «Setting the stage for economic equity in 2022», stlouisfed. Disponible en: <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2022/feb/setting-stage-economic-equity-2022> Fecha de la consulta: 19.02.2022.

El informe de Riesgos Globales 2022 del Fondo Monetario Internacional²⁷ alerta de los peligros de la prevalencia de la enfermedad en áreas insuficientemente vacunadas, donde los efectos sobre el mercado laboral, la productividad, las cadenas de suministro y el propio consumo pueden exacerbar aún más la crisis económica.

Otro riesgo que pone de manifiesto el informe es el apetito decreciente de las economías avanzadas por las inversiones en áreas desfavorecidas. La crisis sanitaria ha replegado los intereses inversores hacia intereses regionales en detrimento de la deslocalización del capital a la que habíamos asistido hasta la fecha.

Las fracturas sociales tienen frecuentemente raíces económicas. En el actual contexto de incertidumbre, es más que nunca necesario procurar una recuperación que tenga en cuenta que la brecha entre ricos y pobres constituye la magnitud de la insatisfacción social, el auge de los populismos, y todas las derivadas que comienzan a ser habituales a nuestro alrededor.

Por último, las tensiones geopolíticas a las que hacemos frente en estos días, como la posible nueva bipolaridad EE. UU. y China²⁸, la crisis de Ucrania o la bomba de relojería que constituye el conflicto de Taiwán tienen un impacto indirecto en el resto de los países del mundo, tanto por su alineación en una u otra alianza estratégica como por las repercusiones económicas y colaborativas derivadas de los conflictos.

En conclusión, después de dos años de la irrupción de la COVID, el mundo se enfrenta a retos globales, encabezados por la gestión del propio virus y el cambio climático, que van a configurar la sociedad tal y como la conocerán las futuras generaciones.

La regionalización de problemas de calado global, el patriotismo mal entendido, la falta de capacidad aglutinadora y mediadora de las organizaciones internacionales y los efectos económicos de la resolución de la pandemia han revelado una senda que no parece ser la correcta, puesto que agrava aún más las divergencias entre el mundo desarrollado y el mundo emergente, acrecentando los múltiples riesgos que el descontento y la inequidad traen consigo.

²⁷ «The global risks report 17th edition», Forum, W. E. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2022.pdf#:~:text=The%20Global%20Risks%20Report%202022%20presents%20the%20results, resilience%2C%20drawing%20from%20the%20lessons%20of%20the%20last Fecha de la consulta: 19.02.2022.

²⁸ «Axe Pékin-Moscou: une nouvelle bipolarité?», IRIS. Disponible en: <https://www.iris-france.org/164520-axe-pekín-moscou-une-nouvelle-bipolarite/> Fecha de la consulta: 20.02.2022.

Noticias esperanzadoras como la producción de vacunas en suelo africano permiten albergar la esperanza de que aún es posible aprovechar lo que de bueno tiene una crisis como la que aún vivimos; la posibilidad de sincronizar una vez más, esta vez de forma sostenible, un mundo que no tiene más opción que ponerse a ello.

Belinda Romero Pedraz
Teniente coronel CINEA
Profesora ESFAS DPLD

26/2022

21 de marzo de 2022

Francisco Marín Gutiérrez*

**¿Comprendemos la
desinformación?: Rusia y la
evolución de las medidas activas**

¿Comprendemos la desinformación?: Rusia y la evolución de las medidas activas

Resumen:

La práctica institucional de la desinformación no se realiza de forma aislada sino integrada en otros procesos más complejos que los estados llevan a cabo para alcanzar objetivos de interés nacional. El mejor ejemplo de ello son las «medidas activas», concepto surgido en torno a 1963 en la entonces URSS que, tomando como elemento central la desinformación, abarca un espectro más amplio de actividades. Y se ha escogido a Rusia por dos motivos: por un lado, es la nación que mejor integra y coordina la aplicación simultánea de efectos en ámbitos de operación físicos y no físicos, como el cognitivo o el ciberespacial; por otro, organizaciones multinacionales como la OTAN o la UE identifican a esta nación como fuente de actividades desinformativas.

Para numerosos autores occidentales este tipo de operaciones desempeñaron durante la Guerra Fría, y desempeñan aún en la actualidad, un papel fundamental en la política exterior rusa¹, poniendo de manifiesto que el concepto de las «medidas activas» no ha desaparecido, sino que ha evolucionado con el tiempo y se ha revitalizado.

Palabras clave:

Desinformación, medidas activas, guerra política, ciberespacio.

¹ GALEOTTI, Mark. «Active Measures: Russia's Covert Geopolitical Operations», Security Insights Number 031, June 2019 George C. Marshall European Center for Security Studies. Disponible en: <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/active-measures-russias-covert-geopolitical-operations-0> Fecha de la consulta 16.02.2022.

***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.

Do we understand disinformation?: Russia and the evolution of the active measures

Abstract:

The aim is to highlight how the institutional practice of disinformation does not take place in isolation but is integrated into other more complex processes that states carry out to achieve objectives of national interest. The best example of this is active measures, a concept that emerged around 1963 in the then USSR, which, taking disinformation as a central element, encompasses a broader spectrum of activities.

Russia has been chosen for two reasons: on the one hand, it is the nation that best integrates and coordinates the simultaneous application of effects in physical and non-physical fields of operation, such as cognitive or cyberspace; on the other hand, multinational organisations as the Atlantic Alliance (NATO) or the European Union (EU) identify Russia as a source of disinformation activities.

For many Western authors, such operations played a key role in Russian foreign policy during the Cold War and still do today, showing that the concept of active measures has not disappeared, but has evolved over time and has been revitalised by the emergence of new theatres of operations as cyberspace, an environment that favours the spread of disinformation and increases its effectiveness.

Finally, we would like to highlight how being aware of the complexity of the processes involved in active measures will help us to better understand the disinformation operations themselves.

Keywords:

Disinformation, active measures, political warfare, cyberspace.

¿Comprendemos la desinformación?: Rusia y la evolución de las «medidas activas»

«Nuestros amigos de Moscú lo llaman «dezinformatsiya». Nuestros enemigos en América lo llaman «medidas activas» y yo, queridos amigos, lo llamo «mi pasatiempo favorito». Rolf Wagenbreth, director del Departamento X (desinformación) de la *Stasi*, 1986².

¿Sabemos encuadrar la desinformación?

Comenzaremos definiendo lo que es «desinformación» y, para ello, recurriremos a la definición de la Unión Europea, según la cual se trata de «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público»³. Últimamente, se habla mucho del término —el principal buscador de Internet ofrece 10 500 000 resultados en español y 395 000 000 en inglés⁴— y se sabe que no se trata de un fenómeno nuevo, si bien han variado sus procedimientos de difusión, la magnitud de las audiencias y la capacidad de actuar con mayor precisión sobre ellas. En el presente documento no se abordan las acciones de desinformación llevadas a cabo como simple diversión, ni tampoco aquellas en las que una empresa ataca la reputación o la identidad digital corporativa de otra de la competencia. El tipo de actividad que aquí se considera es la que, llevada a cabo con intención de suministrar información falsa, es ejecutada en coordinación con otras actividades y a nivel institucional, esto es, directamente por organizaciones de un estado o a través de organizaciones interpuestas que actúan en su beneficio.

Las peculiaridades nacionales contribuyen a configurar de manera particular una misma actividad, dando lugar a conceptos diferenciados, y en el caso de la desinformación nos encontramos ante una actividad que numerosos países han desarrollado a lo largo de la historia. La práctica institucional de la desinformación ha sido asociada en las últimas décadas a términos de carácter más global como *political warfare* (guerra política) en el

² BOHNSACK, Günter y BREHMER, Herbert. «Auftrag: Irreführung: Wie die Stasi Politik im Westen machte» Carlsen, Hamburgo, 1992.

³ «La lucha contra la desinformación en línea, COM(2018) 236 final», Comisión Europea, Bruselas, 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=PL>. Fecha de la consulta 12.02.2022.

⁴ Búsqueda en Google el 01.02.2022.

mundo anglosajón, o *aktivnyye meropriyatiya* (medidas activas) en Rusia, términos que similares, pero no equiparables. Nos centraremos aquí en las actividades procedentes de la esfera de actividad rusa por dos motivos: por ser Rusia la nación que mejor integra y coordina la aplicación de efectos en ámbitos de operación físicos y no físicos, como el cognitivo o el ciberespacial, y por ser esta nación la que organizaciones multinacionales como la OTAN y la UE identifican como una de las principales fuentes de actividades desinformativas.

Las amenazas y los desafíos a la seguridad que actualmente afrontan los Estados tienen un carácter complejo y, tal y como afirma nuestro Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas, la evolución en la morfología de los conflictos armados queda reflejada en hechos como la tendencia a operaciones multidimensionales en los ambientes físico, virtual y de opinión con aproximaciones militares, diplomáticas, informativas y económicas para conseguir el nivel de influencia deseado⁵. Buen ejemplo de dichas operaciones son las «medidas activas» —término utilizado a partir de 1963 por la entonces URSS—, que no se limitan a los ámbitos inmateriales como el cognitivo o el ciberespacial, sino que incluyen un abanico de medidas ofensivas realizadas en los ámbitos físicos destinadas a generar desestabilización. Este tipo de actividades no se interrumpió con la caída de la Unión Soviética, sino que se mantienen en la actualidad, no solo por su reconocida efectividad sino también porque el apego a los métodos probados es un elemento fundamental de la cultura política y estratégica rusa⁶.

Los comienzos de la desinformación institucional en Rusia

La desinformación tiene una larga tradición en Rusia, anterior incluso a la Revolución de 1917 pues la *Okhrana* —policía secreta del zar— utilizaba ya la falsificación de materiales como procedimiento habitual para desacreditar a sus enemigos políticos. Su uso por parte del nuevo régimen fue continuación de tácticas firmemente establecidas y la recién proclamada URSS inició rápidamente sus operaciones de influencia en el extranjero para exportar la revolución utilizando activamente la *dezinformatsia*,

⁵ «Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS), Cambio 2», *EMAD*, 30MAY18. Disponible en: <https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/CEFAS-cambio-2.pdf> Fecha de la consulta 15.01.2022.

⁶ DARCZEWSKA, Jolanta y ŻOCHOWSKI, Piotr. «Active Measures. Russia's key export». Point of View n° 84, *Ośrodek Studiów Wschodnich im Marka Karpia*, Centre for Eastern Studies. Varsovia, junio de 2017. Disponible en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/point-view/2017-05-30/active-measures-russias-key-export> Fecha de la consulta 16.02.2022.

abreviadamente *deza*. La *Cheka*, primera policía secreta y servicio de inteligencia de la URSS - convertida en OGPU en 1923, en NKVD en 1934 y en KGB a partir de 1954 – fue pionera y en 1920 organizó su primera campaña de desinformación, la operación *Mayak* (Faro). La finalidad era sembrar la confusión entre las numerosas organizaciones de emigrados antibolcheviques existentes en Europa, generando desconfianza y enfrentamientos entre ellas. Fue continuada por otra iniciativa de mayor complejidad, la operación Trust, encargo que Lenin realizó en diciembre de 1920 al director de la *Cheka*, Feliks Dzerzhinskii, para desarrollar un plan que neutralizara las actividades de los grupos opositores que actuaban dentro y fuera de la URSS⁷. El éxito de Trust se basó en la creación de una ficticia organización monárquica en Moscú para infiltrarse en dichos grupos, coordinar sus actividades y detectar los apoyos internacionales recibidos. Según archivos rusos, la operación se desarrolló entre 1921 y 1927⁸ mediante una compleja red donde 40 agentes controlaban a 400 colaboradores, incluyendo un entramado de verdaderos antibolcheviques que actuaban sin ser conscientes de ser manipulados.

La especialización se materializó el 11 de enero de 1923 cuando la OGPU creó el Departamento Especial (*Osobyi Otdel*), una oficina específica de desinformación dirigida por Artur Artuzov, jefe de contrainteligencia de la organización. El Departamento centralizó la producción de desinformación relativa a la política interior y exterior de Rusia, al estado de sus fuerzas armadas y a las medidas adoptadas para la defensa de la república⁹. Encabezaron sus prioridades la falsificación de minutas del Politburó, memorándums departamentales y órdenes de batalla, todo destinado al consumo de potencias extranjeras. Su actividad fue intensa, y un informe de diciembre de 1924 afirmaba que habían proporcionado información militar falsa a los estados mayores de todos los Estados de Europa Central, Alemania, Gran Bretaña, Francia y Japón, convenciéndoles de que la Unión Soviética disponía de unas capacidades totalmente ilusorias. De hecho, en aquellos años el Gobierno de la URSS se enorgullecía de que el 95 % de la información en la que sus adversarios basaban las estimaciones del poderío

⁷ GERSON, Lennard. «The Secret Police in Lenin's Russia», *Temple University Press*. Philadelphia, 1976.

⁸ SPENCE, Richard. «Russia's Operatsiia Trest: A Reappraisal», *Global Intelligence Monthly*, abril de 1999. Disponible en: <https://ia802806.us.archive.org/32/items/1999-operatsiia-trest/1999-operatsiia-trest.pdf> Fecha de la consulta 16.01.2021.

⁹ HASLAM, Jonathan. «Near and Distant Neighbors. A new History of Soviet Intelligence», *Oxford University Press*. Oxford, 2015.

militar soviético procedía de la desinformación¹⁰. La Dirección de Inteligencia del Ejército organizó también su propia Oficina de Desinformación con similares cometidos en el ámbito militar.

Estas actividades continuaron hasta la Segunda Guerra Mundial, donde destacaron operaciones de desinformación como la creación del Comité de Alemania Libre, que utilizaba emisiones radio y el lanzamiento de octavillas para motivar la deserción de soldados alemanes desplegados en el frente. No obstante, durante el conflicto adquirieron mayor protagonismo las operaciones de *maskirovka* —término equiparable con el enmascaramiento y la decepción táctica— en apoyo a las campañas militares.

En los primeros años de la postguerra, se abordaron numerosas acciones de desinformación basadas en la utilización de documentos falsificados, siendo las dos Alemanias uno de los escenarios favoritos. Un interesante ejemplo fue la publicación el 15 de febrero de 1957 en el periódico de Alemania oriental, *Neues Deutschland* —reproducida después por otros muchos diarios— de una supuesta carta dirigida por el magnate Nelson Rockefeller al presidente de los Estados Unidos, Dwight Eisenhower, diseñando un plan para manipular a las naciones que recibían ayuda económica norteamericana. Su finalidad era desacreditar la voluntad estadounidense de apoyar la retirada de las potencias coloniales de las naciones de África y Asia.

Las prácticas desinformativas se incrementaron notablemente en la segunda mitad de los años 50, siendo su objetivo Estados Unidos y la OTAN. Para coordinar la creciente actividad la Primera Dirección General del KGB constituyó en enero de 1959 una entidad específica de desinformación denominada Departamento D. Esta fue una de las medidas adoptadas por el KGB cuando decidió abandonar su papel meramente policial para convertirse en herramienta de apoyo de las políticas estatales. Las nuevas funciones, sancionadas en el 21º Congreso del Partido Comunista de la URSS, fueron presentadas en mayo de 1959 por el director del KGB —Alexandr Shelepin— a altos cargos de su organización y del partido, afirmando que «los servicios de seguridad e inteligencia de todo el bloque debían movilizarse para influir en las relaciones internacionales en las direcciones requeridas por la nueva política de largo alcance y, en efecto, desestabilizar

¹⁰ ABRAMOV, V. «Kontrrazvedka: Shchit i mech protiv Abvera i TsRU» («Contrainteligencia: Espada y Escudo contra el Abwehr y la CIA»). Iauzma Eksmo. Moscú, 2006. Citado en HASLAM, «Near and Distant Neighbors. A new History of Soviet Intelligence».

a los «principales enemigos» y debilitar las alianzas entre ellos»¹¹. Manifestó igualmente que «el departamento de desinformación recién establecido debía trabajar en estrecha colaboración con todos los demás departamentos relevantes del partido y del aparato gubernamental en todo el país».

El Departamento D comenzó con unas 50 personas y estuvo inicialmente al mando del coronel Ivan Ivanovich Agayants, uno de los oficiales con mayor experiencia en estas actividades. Agayants fue jefe de la delegación o *residencia* del KGB en París entre 1946 y 1948, siendo responsable en aquel periodo de patrocinar diversas obras falsas de carácter propagandístico, como una biografía de Stalin escrita por un inexistente sobrino, las supuestas memorias del general antibolchevique Andrei Vlasov o un libro de ficticias cartas entre Stalin y Tito¹².

La existencia del Departamento D y su intensa actividad no tardaron en ser identificadas por los servicios de Inteligencia norteamericanos y se decidió hacerlas públicas en junio de 1961 mediante un informe leído por la CIA ante el Senate Judiciary Committee. En el mismo se detalló el incremento de las campañas propagandísticas soviéticas que utilizaban documentos fraudulentos, incluyendo artículos con noticias falsas, la distorsión o falsificación de documentos originales y los hechos atribuidos a organizaciones no existentes¹³. La CIA tenía especial interés en resaltar la importancia de tales actividades y por ello no solo designó para la ponencia a una de las personas con mayor experiencia en operaciones encubiertas propias —Richard Helms—, sino que la intervención se convirtió además en la primera sesión del Senado norteamericano traducida al español, francés e italiano para incrementar la difusión. Otro testimonio de 1965 ante el Permanent Select Committee on Intelligence¹⁴ describía la nueva organización rusa de desinformación: «Un importante programa está dirigido a la Agencia Central de Inteligencia y ha crecido notablemente en cantidad e intensidad desde el establecimiento del Departamento de Desinformación de la KGB en 1959. Este programa produce

¹¹ GOLITSYN, Anatoliy. «New Lies for Old. The Communist Strategy of Deception and Disinformation». Dodd, Mead and Company. Nueva York, 1984.

¹² CHRISTOPHER, Andrew y GORDIEVSKY, Oleg. «KGB. The inside story of its foreign operations from Lenin to Gorbachev», *Harper Perennial*. Nueva York, 1991.

¹³ HELMS, Richard. «Communist Forgeries». Ponencia ante el Committee on the Judiciary, U.S. Senate del 2 de junio de 1961. Government Printing Office. Washington DC, 1961. Disponible en: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951d02092309h&view=1up&seq=5> Fecha de la consulta 26.01.2021.

¹⁴ «The Soviet and Communist Bloc Defamation Campaign», *Congressional Record, House*. Sesión de 28 de septiembre de 1965. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CRECB-1965-pt19/pdf/GPO-CRECB-1965-pt19-3-2.pdf> Fecha de consulta el 23 de enero de 2021.

actualmente anualmente entre 350 y 400 productos despectivos. La prensa comunista y los ataques de radio contra la Agencia revelan una mayor sofisticación en los últimos años».

La importancia asignada a estas actividades en la URSS fue creciendo y en 1963 el director del KGB, Yuri Andropov, reconvirtió el Departamento en una organización de mayor entidad, denominada Servicio A, especializado en las que se denominaron «medidas activas», complejo grupo de actividades con la desinformación como principal herramienta¹⁵.

La desinformación evoluciona: las «medidas activas»

Según antiguos componentes de los servicios de inteligencia de la URSS y del desaparecido Pacto de Varsovia, a partir de 1961 las actividades de Inteligencia de la Unión Soviética fueron divididas en medidas de obtención pasivas, destinadas a la recopilación de documentos, y en las denominadas «medidas activas», a las que se dio prioridad, y cuyo objetivo era la difusión de desinformación como elemento vital de apoyo a la política exterior. El sustancial cambio fue consecuencia de la interpretación realizada por algunos ideólogos en la URSS, según la cual los Estados Unidos y sus aliados habían cambiado sus prioridades, alejándose del uso militar de la fuerza en beneficio de lo que Moscú denominó la «subversión ideológica» del comunismo¹⁶, algo que no estaba muy lejos de la realidad.

Las fuentes norteamericanas afirman que las medidas activas incluían la «desinformación hablada o escrita, los esfuerzos por controlar la prensa en países extranjeros, la utilización de los partidos comunistas y organizaciones tapadera, las emisiones clandestinas de radio, el chantaje personal y económico y las operaciones de influencia política»¹⁷. Otro trabajo clásico acerca del tema afirma que el término «medidas activas» carece de equivalente exacto en las potencias occidentales, siendo descrito como «técnicas abiertas o encubiertas para influenciar eventos y

¹⁵ DARCZEWSKA, Jolanta y ŻOCHOWSKI, Piotr. «Active Measures. Russia's key export».

¹⁶ BITTMAN, Ladislav. «The Deception Game. Czechoslovak Intelligence in Soviet Political Warfare». *Syracuse University Research Corporation*. Nueva York, 1972. BITTMAN fue durante 14 años oficial del servicio de inteligencia checoslovaco, 2 de ellos a cargo de las actividades de desinformación.

¹⁷ «Soviet Active Measures: Forgery, Disinformation, Political Operations», United States Department of State, Bureau of Public Affairs, Special Report No 88, octubre de 1981. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=807615> Fecha de la consulta 17.01.2021.

comportamientos en las sociedades extranjeras y en sus acciones»¹⁸. La gama de actividades que abarca el concepto varía entre los distintos investigadores occidentales del KGB, si bien existe unanimidad en que las principales herramientas son la desinformación y las falsificaciones preparadas para desacreditar a políticos, gobiernos y organizaciones.

Para comprender mejor el término, debemos recurrir a las fuentes rusas disponibles. Vasily Mitrokhin —archivista del KGB que en 1992 decidió pasarse a Occidente junto con un valioso conjunto de documentos— afirma que las medidas activas son medidas operativas «destinadas a ejercer una influencia útil en aspectos de la vida política de un país objetivo que sean de interés, en su política exterior y la resolución de problemas internacionales, engañando al adversario, socavando y debilitando sus posiciones, interrumpiendo sus planes hostiles y para el logro de otros objetivos»¹⁹. Y en este campo se incluye la desinformación, que define como «una forma de trabajo de inteligencia dentro del campo de las medidas activas, que consiste en la canalización secreta hacia un adversario de información falsa, materiales especialmente preparados y documentos fabricados diseñados para engañarlo e incitarlo a tomar decisiones y medidas que encajen en los planes e intenciones del servicio de inteligencia».

¹⁸ SCHULTZ, Richard y GODSON, Roy. «Dezinformatsia. Active measures in Soviet Strategy», *Pergamon-Brassey's*, McLean, Virginia, 1984.

¹⁹ MITROKHIN, Vasily. «KGB Lexicon. The Soviet Intelligence Officer's Handbook», *Frank Cass & Co. Ltd.* Oxon (Reino Unido), 2002.

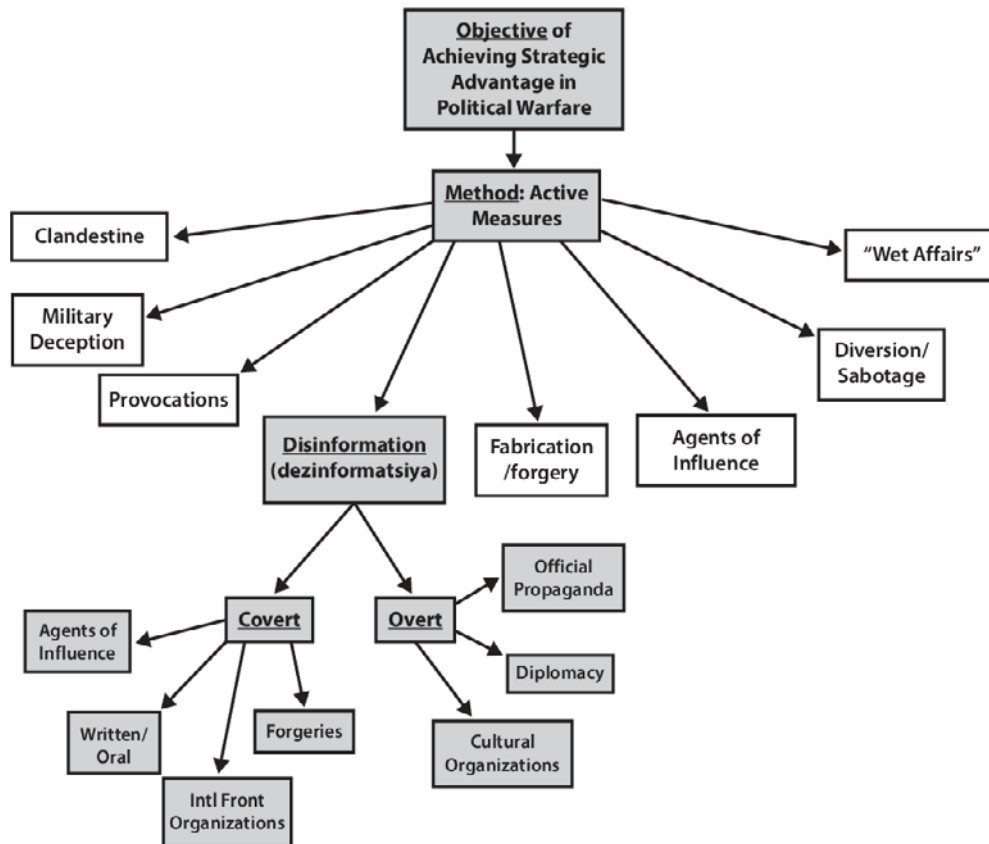


Figura 1. La desinformación como subconjunto de las «medidas activas». Fuente. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/Russian-Information-Warfare%3A-Implications-for-Ajir-Vailliant/41df7e07ef01df18bb708b783e1bc8713590fc41>

Según Vladimir Ivanov, responsable del Servicio A desde 1975 a 1990, el proceso de desarrollo de las medidas activas es complejo, y requiere no sólo inteligencia y conocimiento, sino también gran intuición, imaginación, ingenio y sensibilidad²⁰. Solo teniendo en cuenta todas estas sutilezas el especialista en desinformación es capaz de lograr el efecto deseado. Añade que los operadores tienen que estar en contacto con los acontecimientos políticos de los países donde despliegan para poder reaccionar rápidamente y que, para realizar su trabajo, se requerirá mantener cuidadosamente un amplio círculo de vínculos de confianza, con funcionarios públicos, parlamentarios, editores y periodistas.

²⁰ IVANOV, Vladimir. «Изкуството на планирането, разработката и осъществяването на AM» («El arte de planificar, desarrollar e implementar AM»). Presentación ante el PGU-DS enero 1985. «ДС И КГБ» («DS y KGB»), Archivo COMDOS. Sofía (Bulgaria), 2010. Disponible en: <https://archive.org/details/1985-01-ivanov/mode/2up> Fecha de la consulta 22.01.2022.

Regresando al Servicio A, a partir de 1964 esta organización llevaba a cabo entre 350 y 400 operaciones anuales²¹, y una de sus principales responsabilidades era identificar y analizar las fisuras del adversario para poder explotar posteriormente estas vulnerabilidades de manera sistemática y, a ser posible, a escala mundial. Otra decisión relacionada con la nueva perspectiva de las misiones de inteligencia fue que Moscú ordenó a los servicios de sus países satélite crear organizaciones similares, replicándose la estructura del Servicio A en la República Democrática Alemana (RDA), Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría y Polonia. El discípulo más aventajado fue la RDA, y su Ministerio de Seguridad del Estado (la conocida Stasi) organizó en 1966 el Departamento X (*Abteilung X*)²², organización con 60 personas dedicadas a las medidas activas cuyos principales objetivos eran:

- Exponer y difamar a otros estados, gobiernos, grupos políticos o individuos.
- Incitar a la población contra las instituciones del Estado y perturbación e influencia en la toma de decisiones políticas en los Estados.
- Trastornar las relaciones entre estados no comunistas, especialmente entre países del llamado primer y tercer mundo.
- Crear incertidumbre y descrédito de los servicios de inteligencia occidentales.

Para garantizar la seguridad de las tareas realizadas, la existencia del Abteilung X se mantuvo en secreto dentro de la propia Stasi y no fue hasta 1986 cuando su jefe, Rolf Wagenbreth, recibió permiso para impartir una conferencia a miembros del Ministerio explicando sus funciones.

En la URSS, las medidas activas alcanzaron un punto álgido en 1979 y según Oleg Gordievsky, otro exagente del KGB, el Servicio A contaba a mediados de los años ochenta con unas 120 personas, incluyendo a 30 o 40 destinados en la agencia oficial de prensa Novosti. La importancia asignada a esta actividad queda reflejada en una instrucción del KGB remitida en 1984 a todas sus «residencias» en el extranjero definiendo las prioridades de obtención y señalando que debían concentrar los esfuerzos no solo en obtener documentos e información fiable, sino también en «preparar y llevar

²¹ RID, Thomas. «Active Measures The Secret History of Disinformation and Political Warfare», Farrar, Straus and Giroux. Nueva York, 2020.

²² «Stasi. Häufig zum Tee», *Der Spiegel*, 30/1991, 21 de julio de 1991. Disponible en: <https://www.spiegel.de/politik/haeufig-zum-tee-a-f62f7f5e-0002-0001-0000-000013489650?context=issue>
Fecha de la consulta 19.07.2021.

a cabo medidas activas a gran escala para exponer los planes y diseños del enemigo para la preparación de la guerra»²³.

Respecto a su funcionamiento, el Servicio A recibía propuestas para nuevas medidas por parte de las distintas «residencias» del KGB en todo el mundo y, en el caso de delegaciones de gran entidad, ellas mismas podían preparar nuevas medidas por iniciativa propia y con personal especializado asignado²⁴. No obstante, la jefatura del Servicio coordinaba los distintos proyectos en marcha y proporcionaba el «apoyo técnico», en especial los documentos falsificados. Una idea del volumen de actividades la proporciona un informe anual de la estación del KGB en París, donde se afirma que en 1979 se llevaron a cabo el siguiente número de medidas activas: 188 artículos remitidos a la prensa, 67 «conversaciones de influencia», 19 operaciones para difundir desinformación oralmente, 7 operaciones relacionadas con documentos falsificados, organización de 2 reuniones públicas, 4 discursos, así como la distribución de 2 libros y 4 folletos²⁵.

Análisis posteriores del Active Measures Working Group (Grupo de Trabajo de Medidas Activas, AMWG) estadounidense centrados en los años ochenta, confirmaron que las medidas activas eran responsabilidad del Servicio A, encuadrado en la Primera Dirección General del KGB. Afirmaba también que el Servicio actuaba en estrecha coordinación con el Departamento Internacional del Comité Central del PCUS, aunque todas las restantes agencias soviéticas y sus representantes en el extranjero estaban potencialmente disponibles para apoyar tales campañas²⁶. Conviene explicar que el AMWG fue una entidad interagencias (CIA, FBI, USIA y el Departamento de Estado) creada en 1981 por la Administración del presidente norteamericano Ronald Reagan, activa hasta 1992. El grupo modificó sustancialmente el punto de vista norteamericano

²³ Instrucción No. 2106/PR de 17 de diciembre de 1984 «Medidas destinadas a intensificar los trabajos sobre los problemas de la estrategia militar». Publicada en: ANDREW, Christopher M y GORDIEVSKY, Oleg. «More Instructions from the Centre: Top Secret Files on KGB Global Operations, 1975-1985», *Frank Cass*, 1992.

²⁴ MITROKHIN, Vasili. «KGB Active Measures in Southwest Asia in 1980-82», *History and Public Lecture Program Digital Archive*; CWIHP Buletin 14/15, 2004. Disponible en: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/110013> Fecha de la consulta 24.01.2021.

²⁵ ANDREW, Christopher y MITROKHIN, Vasili. «The KGB in Europe and the West. The Mitrokhin Archive». Penguin Books, 1999.

²⁶ «Active Measures: A Report on the Substance and Process of Anti-U.S. Disinformation and Propaganda Campaigns», U.S *Department of State*, Department of State Publication 9630, agosto de 1986. Disponible en: <http://insidethecoldwar.org/sites/default/files/documents/Soviet%20Active%20Measures%20Substance%20and%20Process%20of%20Anti-US%20Disinformation%20August%201986.pdf> Fecha de la consulta 17.01.2021.

respecto a la desinformación, representando el primer intento de responder integralmente al problema abordándolo al más alto nivel, elaborando informes para el Congreso y para la prensa con la información aportada por las distintas agencias.

El primer análisis del AMWG reconocía que las medidas activas utilizaban un conjunto bastante amplio de tácticas, entre ellas:

- Esfuerzos por manipular la prensa en países extranjeros.
- La falsificación.
- Desinformación.
- Control de los partidos comunistas y organizaciones tapadera.
- Emisoras de radio clandestinas.
- Operaciones de influencia política.
- Empleo de académicos y periodistas: se trata de la explotación de figuras académicas, políticas, económicas y mediáticas de una nación.

En 1985, las medidas activas alcanzaron su cénit burocrático y de gasto, estimándose según fuentes norteamericanas que el presupuesto dedicado a tales actividades estaba entre los 3000 - 4000 millones de dólares de la época²⁷. Por su parte, el Servicio A continuaba promocionando estas acciones entre los servicios de inteligencia de los países del bloque del este, insistiendo en que, con ayuda de científicos y especialistas, los responsables de tales operaciones estaban obligados a encontrar los brotes de crisis, insatisfacción, desacuerdo, rivalidad y enfrentamiento en el adversario.

Estas actividades no disminuyeron con la llegada al poder en la URSS de Mikhaíl Gorbachov y el único, aunque relevante, cambio fue que durante 1985-1986, los principales responsables fueron sustituido por líderes más jóvenes y con una visión más ecléctica de la política mundial, de manera que Leonid Makarov, el último jefe del Servicio, relevó a Vladimir Ivanov²⁸.

²⁷ «Soviet Active Measures», *House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence*, 13-14 julio 1982, 97th Congress, 2nd session (Washington, DC: Government Printing Office), pp. 15, 221.

²⁸ DARCZEWSKA, Jolanta y ŻOCHOWSKI, Piotr. «Active Measures. Russia's key export».

La buena salud actual de las medidas activas

La caída del Muro de Berlín, de la URSS y de los Estados a ella vinculados coincidió con otra revolución, la de los medios de comunicación. Las nuevas tecnologías de la información posibilitaron la aparición de nuevas plataformas digitales basadas en Internet, viéndose afectada la posición de los medios de comunicación tradicionales. Pero los responsables de las medidas activas supieron adaptarse a los nuevos tiempos, trabajando para las agencias de inteligencia nacidas en esta nueva era, y aprovechando un nuevo escenario digital que ofrecía enormes posibilidades. Simultáneamente a la aparición de nuevos escenarios y a la transformación del KGB en nuevas organizaciones como el SVR (Servicio de Inteligencia Exterior, sucesor del Primer Directorio Principal del KGB) y el FSB (Servicio de Seguridad Federal, servicio de ámbito interior), el término «medidas activas» pareció caer en desuso.

Según la limitada información disponible, parece ser que, a comienzos de la década de los noventa, las «medidas activas» quedaron formalmente englobadas en las denominadas «medidas de apoyo» (*meropriyatiya sodeystviya, MS*)²⁹, que son aquellas que complementan a las funciones de la Inteligencia tradicional como la obtención y el análisis. No obstante, según Sergei Tretiakov —oficial de inteligencia que pasó al bando norteamericano en 2002—, el Gobierno ruso se comprometió a detener las operaciones de desinformación y disolver el Servicio A del KGB y así lo hizo, pero reconvirtiéndolo en el Departamento MS dentro del SVR³⁰. De manera similar, en 1999, el FSB también creó una estructura dedicada al mismo tipo de actividades, denominada Dirección de Programas de Apoyo³¹. No obstante, la expresión «medidas activas» se sigue utilizando.

La principal diferencia de las medidas activas desarrolladas a partir de la década de los noventa radica en la incorporación del ciberespacio como nuevo escenario junto a los previamente existentes. La utilización de Internet y las redes sociales ha supuesto poder difundir información a una audiencia global y de forma más inmediata que los medios de

²⁹ JUURVEE, Ivo. «The resurrection of ‘active measures’: Intelligence services as a part of Russia’s influencing toolbox», *The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*, Hybrid CoE Strategic Analysis 7, Helsinki, abril de 2018. Disponible en: <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/07/Strategic-analysis-7-April.pdf> Fecha de la consulta 07.06.2021.

³⁰ EARLEY, Pete. «Comrade J. The Untold Secrets of Russia’s Master Spy in America After the End of the Cold War». G.P. Putnam’s Sons. Nueva York, 2007.

³¹ SOLDATOV, Andrei y BOROĞAN, Irina. «KGB/FSB. Władcy Rosji» («KGB/FSB. Gobernantes de Rusia»). Varsovia, 2015. Citado por DARCEWSKA y ŻOCHOWSKI.

comunicación tradicionales. Esta amplificación de la difusión no tiene precedentes en la historia de las medidas activas.



Figura 2. Medidas activas rusas en redes sociales. Fuente. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2237.html

Fueron los elementos más técnicos de los servicios de inteligencia —tradicionalmente dedicados a tareas de escucha electrónica, inteligencia de señales (SIGINT) y descifrado — los primeros en vislumbrar las posibilidades del ciberespacio y en adaptar sus capacidades. Dentro del ámbito del servicio de inteligencia militar (GRU) el salto al ciberespacio lo protagonizó la Unidad 26165, entidad especializada en descifrar claves que, a mediados de la década de los 2000, expandió sus cometidos incorporando la explotación de vulnerabilidades en redes y el acceso no autorizado a sistemas informáticos³². Al mando de Sergey Gizunov —ingeniero premiado por crear sistemas informáticos de altas prestaciones—, la unidad fue evolucionando y en 2016, año en que Gizunov se convirtió en segundo jefe del GRU, disponía de amplia experiencia en *hacking*. Se asocia a la Unidad 26165 con sofisticadas operaciones de intrusión³³

³² RID, Thomas. «Active Measures The Secret History of Disinformation and Political Warfare»,

³³ «U.S. Charges Russian GRU Officers with International Hacking and Related Influence and Disinformation Operations», *US Department of Justice*, 4 octubre 2018. Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/pr/us-charges-russian-gru-officers-international-hacking-and-related-influence-and> Fecha de la consulta 15.02.2022.

atribuidas a grupos que las empresas de ciberseguridad denominan APT28, Sofacy o Fancy Bear; de facilitar operaciones de desinformación y de estar relacionada con el acceso ilegal del Democratic National Committee e interferir en la campaña presidencial de Hillary Clinton³⁴. Más recientemente se ha asociado a otra entidad del GRU, la Unidad 74455, con el grupo Sandworm, cuya misión es realizar acciones destructivas en el ámbito ciberespacial, como el ataque en junio de 2017 a Ucrania mediante el *malware* NotPetya³⁵.

Según agencias de inteligencia estadounidenses, en estas actividades el GRU no está solo, pues al SVR se le asocia con el grupo de ciberespionaje APT29, hecho recientemente confirmado en una declaración conjunta formulada por el FBI y otras agencias norteamericanas³⁶. Resulta interesante reseñar que los distintos servicios, debido a su feroz competencia, atacan a veces idénticos objetivos sin coordinación. Como prueba de ello, la firma de ciberseguridad CrowdStrike analizó la intrusión sufrida por el Democratic National Committee norteamericano en 2016, mostrando evidencias de que tanto GRU como SVR accedieron a la red de forma independiente³⁷.

Además de los órganos especializados de inteligencia en estas actividades se utilizan entidades intermedias sin vinculación gubernamental aparente (*proxies*), práctica que dificulta la atribución de las acciones. Una de dichas organizaciones, activa entre 2013 y 2018, fue el Internet Research Institute de San Petesburgo, conocido como «la fábrica de trolls» en la prensa occidental³⁸. Su finalidad era idéntica a la de otras organizaciones creadas por la URSS en Berlín durante la Guerra Fría —*Kampfgruppe* o LCCASSOCK—, servir de pantalla para generar y difundir (ahora mediante redes sociales) gran volumen de documentos y noticias falsas en apoyo de operaciones de desinformación. El Instituto fue creado por Yevgeniy Prigozhin, hombre de negocios al que los estadounidenses

³⁴ «Russian Cyber Units», *Congressional Research Service*, 4 de enero de 2021. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11718> Fecha de la consulta 04.10.2021.

³⁵ «Six Russian GRU Officers Charged in Connection with Worldwide Deployment of Destructive Malware and Other Disruptive Actions in Cyberspace», *US Department of Justice*, Office of Public Affairs, 19 de Octubre de 2020. Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/pr/six-russian-gru-officers-charged-connection-worldwide-deployment-destructive-malware-and> Fecha de la consulta 16.02.2022.

³⁶ «NSA-CISA-FBI Joint Advisory on Russian SVR Targeting U.S. and Allied Networks», *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA)*, 15 de abril de 2021. Disponible en: <https://us-cert.cisa.gov/ncas/current-activity/2021/04/15/nsa-cisa-fbi-joint-advisory-russian-svr-targeting-us-and-allied> Fecha de la consulta 03.10.2021.

³⁷ ALPEROVITCH, Dmitri. «Bears in the Midst: Intrusion Into the Democratic National Committee», *CrowdStrike Blog*, 14 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.crowdstrike.com/blog/bears-midst-intrusion-democratic-national-committee/> Fecha de la consulta 02.02.2022.

³⁸ CHEN, Adrian. «The Agency», *New York Times*, 2 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/06/07/magazine/the-agency.html> Fecha de la consulta 15.02.2022.

sitúan en el círculo íntimo del presidente Vladimir Putin y que, debido a esta iniciativa, fue acusado por los Estados Unidos en febrero de 2021 de haber realizado actividades encaminadas a entorpecer las actividades de la Federal Election Commission. La orden de búsqueda emitida por el FBI —que ofrecía 250 000 por información conducente a su captura— afirmaba que «supuestamente supervisó y aprobó operaciones de interferencia política y electoral en los Estados Unidos que incluyeron la compra de espacio de servidor informático estadounidense, la creación de cientos de personas ficticias en línea y el uso de identidades robadas de personas de los Estados Unidos»³⁹.

Los países vecinos de Rusia han sido testigos de renovadas medidas activas en los últimos años. En abril de 2007, tras la decisión gubernamental de trasladar un monumento soviético, Estonia fue uno de los primeros países en sufrir una combinación de ataques en ámbitos de operación no físicos. Por un lado, las protestas de la minoría rusa en Estonia fueron exacerbadas con falsas informaciones en medios de comunicación rusos que afirmaban que la estatua, así como las tumbas de guerra soviéticas, estaban siendo destruidas; por otro, y casi simultáneamente, esta nación sufrió durante semanas ciberataques a gran escala que afectaron a organismos gubernamentales, bancos y medios de comunicación⁴⁰.

En cuanto a la aplicación de las medidas activas en conflictos bélicos recientes comenzaremos refiriéndonos al de Siria. Aunque la intervención militar rusa se inició en 2015, los esfuerzos por apoyar al régimen del presidente sirio Asad pudieron haber comenzado en 2011, momento en que se iniciaron las manifestaciones en su contra. Para algunos autores, el éxito político del régimen sirio en el ámbito internacional puede atribuirse en parte a la realización por parte de actores provenientes de Rusia de medidas activas, que inicialmente se centraron en crear una narrativa alternativa sobre la revolución siria —calificada como una lucha contra el terrorismo—, socavando los procesos políticos externos mientras se utilizaban las fuerzas militares para alterar lentamente la realidad sobre el terreno. De esta manera se ha conseguido influir en las

³⁹ «Yevgeniy Viktorovich Prigozhin. Conspiracy to Defraud the United States», *FBI*, 26FEB2021. Disponible en: <https://www.fbi.gov/wanted/counterintelligence/yevgeniy-viktorovich-prigozhin/yevgeniy-viktorovich-prigozhin.pdf/view> Fecha de la consulta 29.05.2021.

⁴⁰ HERZOG, Stephen. «Revisiting the Estonian Cyber Attacks: Digital Threats and Multinational Responses», *Journal of Strategic Security*, Vol 4, No. 2, Summer 2011: Strategic Security in the Cyber Age. Disponible en: <https://digitalcommons.usf.edu/jss/vol4/iss2/> Fecha de la consulta 16.02.2022.

políticas occidentales hacia Damasco y sembrar la confusión en las sociedades occidentales⁴¹.

En este sentido existe un estudio en el que, a partir de 3 millones de mensajes de Twitter generados por el Internet Research Institute entre 2014 y 2018, se examina un subconjunto de 4936 específicos sobre Siria y que, además de identificar las narrativas dirigidas al público estadounidense, destaca dos puntos⁴²:

1. Rusia explota Siria como una cuña integrada en su campaña más amplia de medidas activas para dividir a los estadounidenses y socavar la política y la sociedad de Estados Unidos.
2. Rusia busca estratégicamente avanzar en sus objetivos de política exterior en Siria, tratando de influir en la opinión pública estadounidense contra la participación de Estados Unidos en el conflicto.

Otro escenario actual es el conflicto en Ucrania, en el que fuentes rusas respondieron a la revolución del Euromaidán de 2013 y al derrocamiento del presidente pro-Kremlin Viktor Yanukovich combinando desinformación, acciones en el ciberespacio y enviando tropas sin distintivos para tomar control de Crimea en marzo de 2014. Las campañas de desinformación comenzaron utilizando narrativas tales como la negación de la implicación de Rusia en la anexión ilegal de Crimea, el debilitamiento de la credibilidad de Ucrania como Estado independiente, noticias falsas sobre supuestas crueldades de los ucranianos —la supuesta quema de un hospital o la falsa crucifixión de un niño por soldados ucranianos— así como el fomento de teorías conspirativas sobre complots occidentales para instalar un gobierno títere en Kiev⁴³. En las últimas semanas de enero de 2022, el Gobierno ucraniano ha sufrido numerosos ciberataques, que incluyen la utilización de *malware* destructivo en ordenadores gubernamentales o la inserción de

⁴¹ ALAMI, Mona. «Russia's disinformation campaign has changed how we see Syria», *Atlantic Council*, SyriaSource, 4 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/russia-s-disinformation-campaign-has-changed-how-we-see-syria/> Fecha de la consulta 22.01.2022.

⁴² «Measuring the impact and effectiveness of adversarial propaganda and disinformation», *School of International and Public Affairs*, Columbia University. Disponible en: <https://www.sipa.columbia.edu/academics/capstone-projects/measuring-impact-and-effectiveness-adversarial-propaganda-and> Fecha de la consulta 22.01.2022.

⁴³ BENTZEN, Naja. «Foreign influence operations in the EU», *European Parliamentary Research Service*, julio de 2018. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625123/EPRS_BRI\(2018\)625123_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625123/EPRS_BRI(2018)625123_EN.pdf) Fecha de la consulta 22.01.2022.

avisos como «Ten miedo y prepárate para lo peor»⁴⁴. Serhii Demediuk, vicesecretario del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa de Ucrania, afirmó recientemente que se han producido numerosos ataques contra su país en los ámbitos informativo y ciberespacial, identificándose una división de objetivos entre los distintos servicios rusos: objetivos militares para el GRU y gubernamentales e infraestructuras críticas para el SVR⁴⁵.

Finalmente, en cuanto a la vigencia del concepto de «medidas activas», resulta muy ilustrativa la respuesta del presidente Vladimir Putin en una entrevista a la cadena CBS cuando, al ser preguntado acerca de las acciones realizadas por el régimen de Asad en contra de su población, responde que «hablando en el lenguaje profesional de los servicios de inteligencia, puedo decirle que este tipo de evaluación es claramente una medida activa de los enemigos de Asad, es propaganda anti-Siria»⁴⁶.

Conclusiones

Una característica fundamental en la estrategia de medidas activas en los tiempos de la Unión Soviética y de Rusia ha sido siempre la de crear confusión e incertidumbre acerca de sus actividades, posiciones y objetivos políticos, así como desorientar las percepciones en otros Estados, en los que se genera desestabilización. Además, la estrategia favorita de estas campañas ha sido siempre explotar las vulnerabilidades existentes en las relaciones de las alianzas occidentales (OTAN y UE).

Según el punto de vista norteamericano, la importancia de las medidas activas en el enfoque ruso de las relaciones internacionales es consecuencia de la naturaleza totalitaria del sistema político soviético. Para los estadounidenses, en la URSS, y en buena medida en la Rusia actual, la élite del partido gobernante ha controlado no solo la estructura gubernamental y la economía, sino también todas las demás manifestaciones

⁴⁴ ALPEROVITCH, Dmitri. «How Russia Has Turned Ukraine Into a Cyber-Battlefield», *Foreign Affairs*, 28ENE2022. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-01-28/how-russia-has-turned-ukraine-cyber-battlefield> Fecha de la consulta 29.01.2022.

⁴⁵ CYBERSEC Global Forum 2022, Panel «Cyber deterrence – can it prove useful in the next crisis?», 25FEB2022. Disponible en: <https://cybersecforum.eu/cs-global22-forum/> Fecha de la consulta 25.02.2022.

⁴⁶ «President Vladimir Putin, PT. 1», *Charlie Rose*, The Power of Questions, entrevista del 28 de septiembre de 2015, minuto 19. Disponible en: <https://charlierose.com/videos/22696> Fecha de la consulta 22.01.2022 (curiosamente la transcripción que aparece en medios oficiales rusos <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50380> no cita las medidas activas, además de incluir ligeras discrepancias en el texto de las preguntas del entrevistador).

formales de la sociedad, incluida la Iglesia ortodoxa rusa, los medios de comunicación, las asociaciones profesionales, las instituciones académicas, los sindicatos, los grupos juveniles, etc.⁴⁷.

Expertos occidentales describen las medidas activas como la versión rusa de la guerra política —*political warfare*—, reconociendo su larga tradición en el empleo de la desinformación y la propaganda como herramienta central de la misma. El concepto de guerra política es esencialmente anglosajón y con él nos referimos al tipo de enfrentamiento donde se utilizan instrumentos militares y no militares, definido en 1948 por George Keenan —diplomático y politólogo estadounidense— como «el empleo de todos los medios al alcance de una nación, sin llegar a la guerra, para lograr sus objetivos nacionales, ampliar su influencia y así debilitar la de sus adversarios»⁴⁸. Considero que, si bien se trata de términos aparentemente similares, ambos están separados por las peculiaridades culturales e ideológicas de las sociedades que los originaron. En este sentido, las medidas activas son un subconjunto de las actividades comprendidas en la guerra política y, además, pueden considerarse parte fundamental de las actualmente tan en boga estrategias híbridas.

Las medidas activas son una expresión de la cultura estratégica de Rusia. Una de las principales diferencias de las medidas activas actuales con las de décadas anteriores es que se ha pasado de una férrea centralización a una situación donde la responsabilidad se ha diversificado, incluso se ha universalizado, generando competición entre los distintos actores, de los que se espera que realicen sus propios planes de forma semiautónoma para trabajar en favor de los objetivos generales.

Las técnicas utilizadas por las medidas activas no han variado sustancialmente con los años y el principal cambio tuvo lugar a partir de la década de los noventa con la incorporación del ciberespacio como nuevo ámbito de operaciones. Ello ha supuesto una ampliación de la panoplia de herramientas utilizadas y una mejora sin precedentes en la capacidad de difusión.

⁴⁷ «Soviet Active Measures in The 'Post-Cold War' Era 1988-1991», *United States Information Agency*. Report prepared at the Request of the United States House of Representatives Committee on Appropriations by the United States Information Agency June 1992. Disponible en: http://intellit.muskingum.edu/russia_folder/pcw_era/ Fecha de la consulta 12.10.2021.

⁴⁸ KENNAN, George F. «The Inauguration of Organized Political Warfare», *Memorandum for the National Security Council*, 30 de abril de 1948. Disponible en: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320> Fecha de la consulta 10.10.2021.

Para el modo de pensamiento ruso, la información no es tan solo un multiplicador de la fuerza del poder militar tradicional, sino que considera que las acciones cinéticas y no cinéticas (donde se incluye la información) se apoyan mutuamente, siendo potencialmente las no cinéticas las más importantes. Quizá por ello a determinados actores de Rusia les ha sido muy rentable haber invertido en aquellas capacidades — utilización del ciberespacio y redes sociales— que representan vulnerabilidades para sus adversarios.

Ser capaces de entender la complejidad de esta clase de procesos —llamados «medidas activas», «medidas de apoyo», o lo que actualmente pudiera corresponder—, supone una inestimable ayuda para poder identificar, comprender y contrarrestar la desinformación.

Finalizaremos con la opinión de Oleg Kalugin —miembro durante 32 años del KGB y ex jefe de su Dirección de Contrainteligencia—, quien en una entrevista de 1998 a la CNN reflexionaba respecto a los objetivos de su antigua organización: «Por otro lado —y esta es la otra cara de la inteligencia soviética, muy importante: quizás la describiría como el corazón y el alma de la inteligencia soviética— estaba la subversión. No la recopilación de información, sino la subversión: medidas activas para debilitar a Occidente, para abrir brechas en las alianzas comunitarias occidentales de todo tipo, especialmente en la OTAN, para sembrar la discordia entre los aliados»⁴⁹.

*Francisco Marín Gutiérrez**

Teniente coronel del Ejército de Tierra
SHAPE, Strategic Employment Directorate

⁴⁹ KALUGIN, Oleg, «Inside the KGB: An interview with retired KGB Maj. Gen. Oleg Kalugin», *CNN*, enero de 1998. Disponible en: http://web.archive.org/web/20070627183623/http://www3.cnn.com/SPECIALS/cold_war/episodes/21/interviews/kalugin/ Fecha de la consulta 13.12.2021.

27/2022

22 de marzo de 2022

*Fernando Prieto Arellano****La densa sombra de Múnich. Una interpretación retrospectiva y prospectiva de la crisis de Ucrania****La densa sombra de Múnich. Una interpretación retrospectiva y prospectiva de la crisis de Ucrania****Resumen:**

La política de apaciguamiento con la que se ha intentado resolver la crisis de Ucrania ha concluido en un fracaso, materializado en la invasión de este país por Rusia. La historia es tozuda y se repite, sobre todo cuando los hechos son semejantes. Lo ocurrido en Múnich en 1938 concluyó en la Segunda Guerra Mundial. Los intentos de diálogo actuales han concluido en la agresión de Moscú a un país que tan solo quiere ejercer su soberanía y su derecho a aliarse con quien le parezca oportuno y el resultado ha sido una crisis de tal gravedad que sus consecuencias nos van a afectar a todos irremediabilmente.

Palabras clave:

Apaciguamiento, diplomacia, «soberanía limitada», «espacio vital», crisis, energía, sanciones, SWIFT.

***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 dense shadow of Munich. A retrospective and prospective interpretation of the Ukraine crisis

Abstract:

The policy of appeasement with which an attempt has been made to resolve the crisis in Ukraine has ended in failure, materialized in the invasion of this country by Russia. History is stubborn and repeats itself, especially when the facts are similar. What happened in Munich in 1938 ended in World War II. The current attempts at dialogue have ended in Moscow's aggression against a country that only wants to exercise its sovereignty and its right to ally with whomever it sees fit, and the result has been a crisis of such gravity that its consequences will affect us all hopelessly.

Keywords:

Appeasement, diplomacy, 'limited sovereignty', 'vital space', crisis, energy, sanctions, SWIFT.

Introducción. Paralelismos demasiado simétricos

El presidente ruso, Vladimir Putin, ha dado una durísima vuelta de tuerca a las relaciones internacionales y a los parámetros geopolíticos que se utilizan en Occidente para analizarlas. Sus amenazas a Ucrania se han consumado y en la madrugada del 24 de febrero ordenó a sus tropas emprender una ofensiva a gran escala contra este país, que mientras escribo estas líneas resiste como puede el avance ruso, cuyo destino final es Kiev y cuyo trofeo más valioso es el presidente ucraniano, Volodimir Zelenski .

Putin sabía que la comunidad internacional no estaba en condiciones de defender a Ucrania en un terreno que fuera más allá de la diplomacia y la negociación y ha jugado sus bazas en una partida de ajedrez que me temo no ha hecho más que comenzar.

Todo esto tiene un regusto añejo, de tiempos pasados pero que deberían seguir muy presentes en la memoria colectiva, cosa que dudo, dado el cariz que han tomado los acontecimientos y precisamente por eso me temo que la decisión adoptada por Rusia, unida al empeño de Occidente de querer contrarrestar una guerra con medidas de tipo económico o meramente solidarias en el terreno de la ayuda, nos conducen —si nadie decide cambiar de criterio con prontitud y contundencia— a un escenario muy siniestro. Sobre los antecedentes y las eventuales consecuencias de esta crisis versará este artículo que, como señalo en el título, tiene mucho de prospectiva, precisamente por la incertidumbre que se ha generado y, quizá también por ello, debido a que esa incertidumbre se acentúa al ver la actitud que desde Occidente se mantiene para encarar el problema. Pero no podemos entender esa prospectiva sin la visión retrospectiva. En efecto, han cambiado los actores; ha cambiado el sistema de seguridad; se han modificado notablemente los esquemas de alianzas, pero, en el fondo, asistimos a unos hechos que, desgraciadamente nos recuerdan mucho el aciago otoño de 1938, cuando las democracias europeas más sólidas, Francia y Gran Bretaña, permitieron, consintieron o aceptaron —supuestamente en nombre de la paz— que la Alemania nazi pudiera expandirse a costa de terceros países, como Austria y Checoslovaquia.

Desde 2008, asistimos a una continuada y muy bien meditada expansión de Rusia tanto en el terreno geopolítico como en el estratégico. Esta expansión comienza con la invasión de Georgia y el desgajamiento de dos regiones clave para este país, que se constituyeron en las «repúblicas» de Abjasia y Osetia del Sur, tuteladas, financiadas y patrocinadas por Rusia y a las que no reconoce nadie (salvo la fantasmal «república» de

Transnistria, en Moldavia, que también cuenta con las bendiciones y el patrocinio de Moscú) y supuso el primer aviso serio, concreto y material por parte de Rusia de cuáles eran sus pretensiones en el mundo y en el escenario internacional y que se podrían resumir en el axioma de que Moscú no iba a permitir bajo ningún concepto que un vecino suyo pudiera adherirse a la OTAN o estrechara lazos de seguridad con Occidente.

La negociación entre Georgia y la OTAN estaba bastante avanzada y la invasión rusa la rompió de manera tan abrupta como definitiva, lo cual, lógicamente, dio alas a Moscú para seguir profundizando y reafirmando su política exterior y de seguridad, basada en unos principios que cada vez recordaban con más claridad al esquema de la Guerra Fría, si bien matizados al considerar la aparición en la escena de actores cada vez más potentes como China y potencias regionales, como Irán, con las que Rusia estrechó los vínculos y alianzas en provecho mutuo, y de lo cual el caso de Siria es paradigmático.

Occidente no hizo prácticamente nada ante la invasión de Georgia; mostró una elocuente pasividad en Siria y, llegados a 2014, vio, entre sorprendido y temeroso, que los planes expansivos rusos seguían no solo vigentes sino que eran cada vez más audaces y además se concretaban en Ucrania, un país que ahora nos preocupa muchísimo, que ocupa las portadas y abre los informativos porque ha sido invadido por Rusia, pero sobre el que ya pendía esa amenaza desde hace ocho años, si bien en este periodo de tiempo no nos había llamado tanto la atención.

Lo cierto es que desde 2014 Ucrania ha sido si no invadida, sí «fagocitada» por y desde Rusia, que instigó, propició y consiguió la anexión de la estratégica península de Crimea, y alentó, fomentó y consiguió la separación *de facto* de dos regiones orientales ucranianas, Donetsk y Lugansk, que se constituyeron en «repúblicas populares», ajenas a la autoridad de Kiev y muy bien vistas por Moscú, cuyas tropas no invadieron oficialmente el territorio ucraniano para propiciar ese movimiento secesionista, pero cuyo apoyo, sobre todo político y militar en tal sentido era y es incuestionable y así lo reconoció en su momento el propio presidente ruso, Vladimir Putin¹.

Occidente, en efecto, estableció un sistema de sanciones contra Rusia por su acción en Ucrania, pero no fue más allá. El asunto no ocupaba un lugar prioritario en la agenda de los principales actores occidentales y se aceptó una política de hechos consumados con

¹ Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/vladimir-putin-admits-russian-military-presence-ukraine> Última visita: 22/02/2022

la fútil esperanza de que Putin no diera más pasos expansivos y se conformara con un *statu quo* ilegal, pero asumido por todos. Grave error, pues la ambición del presidente ruso, sus deseos de conformar una Rusia fuerte y temida (más que respetable) como actor principal en el sistema internacional de seguridad y las facilidades que estaba encontrando a tal efecto, le impulsaban a seguir avanzando y a consolidar posiciones en un terreno, el de Ucrania, que no solo le es históricamente familiar, sino que, a día de hoy, considera parte irrenunciable de lo que podríamos denominar el «espacio vital» ruso, el cual, además, se presenta como una opción muy tentadora dado que Occidente (entendiendo por tal, Estados Unidos, la OTAN y la Unión Europea) tiene un margen de maniobra bastante reducido para frenarlo, dejando aparte el establecimiento de un sistema de sanciones «muy severas» contra Moscú, ya tomadas, ya puestas en práctica y cuyos efectos aun no podemos baremar con precisión, aunque pueden ser devastadores, pero no solo para el sancionado, sino también para el sancionador o sancionadores si la situación se prolonga mucho tiempo.

Putin sabe que las sanciones son muy duras, pero también tiene claro que no pueden durar eternamente, y sustenta su criterio en la postura de dos actores muy principales del bloque occidental, Francia y Alemania, hasta el último momento partidarios de una solución diplomática, negociada a la actual crisis. Tanto el presidente francés, Emmanuel Macron, como —sobre todo— el canciller alemán, Olaf Scholz, temen que un sistema de sanciones extremas termine siendo a medio plazo más perjudicial para el sancionador que para el sancionado y, por ello, intentaron casi hasta el último momento una línea política de apaciguamiento con Moscú basada en ciertas concesiones formales en Ucrania, pero con unas «líneas rojas» que no se podían rebasar. Ahora, la cuestión no es si finalmente se rebasan o no, pues ya se han rebasado, sino hasta dónde y por cuánto tiempo se rebasan².

Con todo, Alemania ha ido cambiando paulatinamente de actitud y ha pasado de mantener una postura bastante tímida a apoyar el veto a Rusia del sistema bancario y financiero internacional SWIFT³, al tiempo que ha anunciado que enviará sofisticado

² GRESSEL, Gustav. "Russian to conclusions: The Kremlin's unfounded claims of de-escalation in Ukraine", ECFR. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/russian-to-conclusions-the-kremlins-unfounded-claims-of-de-escalation-in-ukraine/> Última visita: 19-2-2022

³ "Alemania apoya vetar a Rusia en el sistema SWIFT pero de forma 'selectiva'", Agencia EFE el 26/02/2022

material militar a Ucrania (del que forman parte 500 misiles) para contribuir a su defensa frente a la agresión rusa⁴.

En un reciente artículo, el analista Gustav Gressel, indica que, encabezados por Francia y Alemania, los países occidentales han intentado hasta el último momento seguir negociando con Rusia sobre la base de los Acuerdos de Minsk⁵, de septiembre de 2014, y mantener el principio recogido en ellos de que las dos regiones del Dombás, gocen de una especie de autonomía administrativa pero sin marginar al Gobierno ucraniano, así como del respeto a un alto el fuego supervisado por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Esos acuerdos no se han cumplido cabalmente, ni en 2014 ni ahora y si entonces se hizo un esfuerzo por afinar en su verificación plena, hoy las opciones son incluso menores. Con todo, Alemania y Francia siguieron empeñadas en lograr una solución diplomática de acuerdo con dicho texto, aunque sus probabilidades de éxito siempre parecieron lejanas⁶.

Cuando el pasado 21 de febrero Putin anunció el reconocimiento de la independencia de las «repúblicas populares» de Donetsk y Lugansk, con cuyos dirigentes firmaba un Tratado de Amistad y Cooperación, certificaba la muerte de los acuerdos de Minsk y ponía en marcha el mecanismo jurídico, logístico, político y militar para llevar a cabo la intervención en Ucrania⁷. En un discurso a la nación cargado de referencias históricas y sin asomo de concesión alguna al diálogo o a la empatía con el exterior, Putin expresaba que los acuerdos de Minsk ya estaban muertos, habían periclitado, de lo que acusaba a Ucrania (como no podía ser menos, por otra parte, de acuerdo con su visión del conflicto) y daba un paso que no por inquietante no era menos esperado. Otra cuestión era la dimensión y la violencia con el presidente ruso iba a dar ese paso.

⁴ Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220226/8086464/alemania-envia-500-misiles-stinger-apoyar-ejercito-ucrania.html> Última consulta: 27/02/2022

⁵ Ibidem. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/russian-to-conclusions-the-kremlins-unfounded-claims-of-de-escalation-in-ukraine/> Última visita: 19-2-2022

⁶ Western European states having made clear that they want to avoid all-out war at almost any cost, the Kremlin likely wants to explore the concessions it could extract from them. Ambiguity in statements by both [French President Emmanuel Macron](#) and [German Chancellor Olaf Scholz](#) opened the door for ample speculation on this. That aside, European leaders seem to be pushing to implement the Minsk agreement. Scholz announced that Ukrainian President Volodymyr Zelensky would [present](#) new laws on the special status of occupied Donbas and the so-called Steinmeier formula. That formula, negotiated in 2016 by then German foreign minister Frank-Walter Steinmeier, stipulates that a special status law will enter into force only after local elections in Donbas have occurred under Ukrainian law, and have been certified as free and fair by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. En Gressel, Gustav. Op.cit.

⁷ Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20220222/putin-dice-estudiara-posible-reconocimiento-donbas-acuerdos-de-minsk-13269611> Última visita: 27/02/2022

A mi juicio, asistimos, pues, a un paralelismo entre episodios separados por 84 años. La actual escalada de la tensión en Ucrania, el temor a una guerra allí y sus repercusiones directas e indirectas en Occidente, para Occidente y en diversas regiones del mundo, se asemejan sobremanera a lo que ocurrió en Múnich el 30 de septiembre de 1938, cuando Francia y Gran Bretaña decidieron permitir que Hitler se quedara con la región checa de los Sudetes tras haberla invadido, como ya habían permitido sin mover un músculo que se anexionara Austria en marzo de ese mismo año.

De Múnich, 1938, a Múnich, 2022

A primeros de septiembre de 1938, la Alemania nazi, se adueña de la región checa de los Sudetes, lo que Adolf Hitler justificó con el argumento de que era un territorio poblado por gentes de lengua alemana, que anhelaban integrarse en el Reich y que, por consiguiente, ese era su lugar natural, al margen de cualquier objeción que pudiera argumentar el Gobierno de Checoslovaquia.

Para el dictador alemán, Austria y los Sudetes formaban parte natural del Reich y, en términos geoestratégicos (un concepto por entonces no del todo acuñado, aunque sí claramente diseñado) formaban parte del espacio vital (*Lebensraum*) alemán y, por consiguiente, anexionarlas era un acto de lógica política ante el que no cabían argumentos en contrario.

Evidentemente, el *führer* estaba conculcando todos los principios consagrados en los Acuerdos de Versalles y ponía dinamita en el modelo de relaciones internacionales que se había intentado erigir tras el final de la Primera Guerra Mundial y cuya expresión política más clara era la Sociedad de Naciones, una entidad tan bienintencionada como radicalmente inútil.

En Europa comenzaban a percibirse signos de inquietud ante la cada vez mayor belicosidad y arrogancia de Alemania, pero la tendencia predominante en aquel otoño de 1938 era la de intentar calmar a Hitler; conversar con él e intentar convencerlo para que cesara sus ímpetus expansionistas. Esa era la posición sostenida por al menos los dos gobiernos más poderosos, las dos mayores democracias, europeas, Francia y Gran Bretaña, cuya posición oficial consistía en intentar aplacar al *führer* a toda costa con tal de que no estallara una nueva guerra en Europa apenas 20 años después de concluida la anterior.

«Apaciguamiento» era la palabra de moda entonces en Europa, la que estaba escrita en todos los despachos, boletines, notas y documentos de las cancillerías del continente y la que, como un mantra, los principales líderes de las democracias europeas se obstinaban en proclamar.

Ahora bien, lo que también se puede deducir es que ese «apaciguamiento» era más bien un eufemístico sinónimo de la palabra «miedo». Leídas las crónicas de la época, analizados algunos de los textos historiográficos, revisadas las memorias de personajes clave como Winston Churchill, da la impresión de que el sentimiento que predominaba por entonces en las cancillerías europeas no era el de la sana voluntad de intentar evitar una guerra en Europa, sino el de que había que hacer todo lo que fuera necesario —y al coste que fuera necesario— para evitarla. Hitler ponía un precio y las democracias europeas estaban dispuestas a pagarlo mientras fuera posible; a eso lo llamaban eufemísticamente «apaciguamiento» sus principales valedores, en especial el primer ministro británico, Neville Chamberlain.

En su obra *La Segunda Guerra Mundial*, Winston Churchill, uno de los más feroces críticos de la política de apaciguamiento, cuyas consecuencias preveía con implacable clarividencia, señala que Chamberlain estaba convencido de que «solo la cesión de la zona de los Sudetes disuadiría a Hitler de invadir Checoslovaquia»⁸.

El 30 de septiembre de 1938 se reúnen en Múnich, con Hitler como anfitrión, el *duce* Benito Mussolini y los primeros ministros británico, Chamberlain, y francés,

Edouard Daladier. No se invitó a la Unión Soviética ni tampoco, y esto era lo más amargamente significativo, al Gobierno de Checoslovaquia. Se iba a decidir el destino de este país sin contar con sus legítimos representantes, a cuyas espaldas se establecerían unos acuerdos que no tuvieron otra alternativa que aceptar.

Churchill relata que, mientras se redactaban los términos del documento final de la reunión, Chamberlain le propuso a Hitler retirarse a un lugar más discreto para dialogar en privado. Así lo hicieron y el jefe del Ejecutivo británico le mostró al *führer* el borrador de una declaración que había elaborado, según la cual «la cuestión de las relaciones anglogermanas es de la máxima importancia para los dos países y para Europa [...] consideramos que el acuerdo firmado anoche y el acuerdo naval anglogermano

⁸ CHURCHILL, Winston S: "La Segunda Guerra Mundial". Volumen I. Prólogo de Pedro J. Ramírez. La esfera de los libros. 2002, p. 163.

representan el deseo de nuestros pueblos de no volver a combatir entre ellos nunca más»⁹.

Chamberlain regresó a Londres satisfecho con lo conseguido en Múnich, que, según manifestó suponía «Una paz honrosa. Una paz para nuestro tiempo»¹⁰, una afirmación que, según él mismo nos cuenta, Churchill refutó en la Cámara de los Comunes, donde manifestó que lo firmado suponía «una derrota total y absoluta»¹¹.

El pasado 9 de diciembre de 2021, el analista del International Institute for Strategic Studies y exembajador británico en Bielorrusia Nigel Gould-Davies publicó un artículo en *Foreign Policy* con un título realmente esclarecedor, «Biden debe elegir entre el apaciguamiento y la disuasión en Ucrania»¹², en el que subrayaba que el presidente de Estados Unidos y sus aliados se encontraban en el dilema de —incluso sin saber a ciencia cierta si las amenazas de Rusia sobre Ucrania eran entonces ciertas, ni tan siquiera tener constancia plena de que Rusia pretendiera invadirla— prepararse para asumir una situación de conflicto y abordarlo con todas las consecuencias (sobre todo en el terreno económico) o, por el contrario, negociar con Moscú mientras fuera posible en un intento agotador por rebajar la tensión a cambio de ciertas concesiones.

Eso, señala Gould-Davies se llama «política de apaciguamiento» y ya sabemos sus consecuencias si no se sabe medir bien hasta dónde y hasta cuándo puede aplicarse. Y hace un interesante inciso cuando comenta que «[...] hasta que cayó en el descrédito en 1939 la diplomacia de resolver tensiones mediante el ofrecimiento de concesiones limitadas para satisfacer las demandas de una gran potencia se veía como algo razonable, propio de estadistas e incluso honorable. Dado lo mucho que actualmente hay en juego en una era nuclear, es justo preguntarse si tal política podría funcionar hoy»¹³.

Y esta fue la clave: se trataba de determinar si se podía negociar con Rusia de acuerdo con lo que se determinó en Minsk o si, por el contrario, Moscú hizo una interpretación de estos acuerdos *pro domo sua* y buscaba más, en concreto algo tan preciso como redefinir

⁹ Ibidem, p.164. Entre comillas en el original.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ibidem, p.165.

¹² Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/12/09/biden-putin-ukraine-appeasement-deterrence-donbass/> Última visita: 20-2-2022

¹³ Ibidem. Until it was discredited in 1939, the diplomacy of resolving tensions by offering limited concessions to satisfy the demands of a great power was widely seen as reasonable, statesmanlike, and even honorable. Given the vastly higher stakes of major conflict in the nuclear age, it is right to consider whether such a policy might work today.

mediante amenazas, e incluso pasando a la acción, todo el esquema de seguridad de la OTAN y toda la denominada arquitectura de seguridad de Europa, como ha dado claramente a entender con su acción en Ucrania

Minsk se le ha quedado pequeño a Putin y lo ha utilizado como una simple excusa para sus planes expansivos. Por consiguiente, si no se establece una línea roja muy precisa que indique que no se puede conculcar el derecho (y el deber) que tienen los aliados de tejer alianzas con quien les plazca y que cualquier estado soberano tiene la potestad de suscribirlas como le plazca, según se consigna en la declaración de Estambul de 1999 (que Rusia lee e interpreta de manera bastante sesgada)¹⁴, se habrá vuelto a incurrir en los peores vicios de la política de apaciguamiento y con unos resultados probablemente igual de nefastos. Algo que el diplomático británico glosa muy atinadamente en su artículo¹⁵.

La Conferencia de Seguridad de Múnich, celebrada los pasados 19 y 20 de febrero, nos dio una pista de cuál era el panorama real de la situación. Todo el mundo defendió la soberanía de Ucrania y todo el mundo justificó la necesidad de ayudar a ese país económicamente y con equipamiento militar. Igualmente, todos los intervinientes subrayaron el derecho de Ucrania a aliarse con quien estimara oportuno o a integrarse en la alianza que considerase más provechosa para su seguridad, la OTAN en este caso, si bien esta no se cansaba de manifestar que Ucrania aun no es un estado miembro y que, por lo tanto, no cabría aplicar en su caso el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. Los discursos que se pronunciaron allí en esas jornadas nos dejan muy claro que la suerte estaba echada...o bien que casi todo el mundo estaba muy despistado acerca de los verdaderos planes del presidente ruso, sobre cuya virulencia y, sobre todo,

¹⁴ Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/39574.pdf>

¹⁵ Russia demands that the so-called Luhansk and Donetsk People's Republics in the Donbass—run by separatists and supported by Russian forces—hold elections while Russia still occupies them. This would enable Moscow to drive events that compromise Ukraine's sovereignty irrevocably. Kyiv insists that all Russian forces withdraw and allow Ukraine to regain control of its external borders. The stalling of the Minsk process rests on these incompatible interpretations. Meanwhile, Russia continues to undermine the agreements by granting citizenship to thousands of Ukrainian citizens in the Donbass.

Advocates of the appeasement approach assume that Russia is ready to incur the severe costs of war for the sake of achieving a very limited objective—as if a mere revision to the status of two Ukrainian regions would pacify Moscow. Yet they also argue that, if Russia cannot achieve this by diplomatic means, it might “attack far deeper into Ukrainian territory.” Why Russia would seek far more ambitious and risky goals by war if it cannot secure limited ones peacefully is left unexplained. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/12/09/biden-putin-ukraine-appeasement-deterrence-donbass/> Última visita.26/02/2022

inminencia Estados Unidos había advertido en bastantes ocasiones en las últimas semanas¹⁶.

Si leemos las palabras que el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, pronunció el pasado 20 de febrero, podemos deducir que Europa está con Ucrania y que la paciencia con la actitud de Putin tiene un límite, pues no se le puede ofrecer una rama de olivo permanentemente¹⁷. Es decir, podemos colegir que, cuando Michel pronunció su discurso, el presidente ruso estaba a punto de rebasar ese límite, que, sin embargo, en el contexto europeo acaba resultando muy indefinido, más que nada porque Europa, como tal, apenas tiene operatividad conjunta en el terreno militar y porque en el económico, aunque sea una gran potencia, también es una suma de estados, de actores individuales que tienen su propia agenda e incluso aunque haya decidido dictar sanciones económicas severas contra Rusia —la principal de las cuales es el veto (parcial, no lo olvidemos) en el sistema SWIFT— estas no pueden ser eternas y, sobre todo tienen mucho también de gesto pero no tanto de acto por cuanto que el hecho en sí, la invasión de Ucrania y su posible fagocitación por Rusia, parece inmutable e irreversible a corto plazo.

Todavía nos lo dejó más claro el alto representante de la Política Exterior de la UE, Josep Borrell, quien hizo un brillante análisis geopolítico de la situación y puso de manifiesto que Rusia y China quiere cambiar, redefinir, el orden mundial. Una afirmación tan cierta como evidente y que ni Moscú ni Pekín se han molestado siquiera en desmentir o matizar, como prueba la declaración conjunta que Putin y su colega chino, Xi Jinping, emitieron el pasado 4 de febrero en la capital china y en la que «Las partes se oponen a una nueva expansión de la OTAN» y «piden a la Alianza Atlántica que abandone las

¹⁶ Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220211/8051829/biden-invasion-rusia-ucrania-inminente.html> Última visita: 27/02/2022

Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-20/los-servicios-de-inteligencia-de-ee-uu-informaron-a-biden-de-que-el-kremlin-habia-ordenado-la-invasion-de-ucrania.html> Última visita: 27/02/2022

Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-biden-advirtio-este-jueves-rusia-puede-invadir-ucrania-forma-inminente-202202171629_noticia.html Última visita: 27/02/2022

¹⁷ We cannot forever offer an olive branch while Russia conducts missile tests and continues to amass troops. One thing is certain: if there is further military aggression, we will react with massive sanctions. The cost for Russia must be, and will be, severe. But let's be frank, it will also be a cost for us, in Europe.

We staunchly support Ukraine, its sovereignty, its territorial integrity and its democracy. The people of Ukraine made the free choice of democratic values, rule of law and reform, and this has great value. But this democratic choice is perceived by the Kremlin as an existential threat due to its potential spill-over effect in the entire region. The Russian goal of weakening Western and European support for Ukraine is a miscalculation because it only galvanises our resolve. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/20/remarks-by-president-charles-michel-at-the-munich-security-conference/> Última visita: 27/02/2022

posturas ideológicas de la Guerra Fría», según indicaron los dos gobiernos en la declaración conjunta emitida tras la reunión¹⁸.

Borrell lo expresaba con total claridad en el foro de Múnich al señalar que el orden mundial que persiguen Rusia y China es una «vuelta al mundo del siglo XIX»¹⁹ y que en el mundo de hoy el respeto a la soberanía e independencia de las naciones es un principio inalienable. Un planteamiento, sin duda, impecable y que cualquier demócrata, cualquier persona civilizada, me atrevería a decir, aceptaría sin reserva o sombra de duda alguna. En el mundo de hoy, de acuerdo con Borrell, ya no caben las actitudes «imperiales» (algunos las llamarían «imperialistas») ni las amenazas basadas en el potencial militar, la superioridad económica o rancios argumentos basados en más que discutibles irredentismos. Efectivamente, en el mundo de hoy no caben esas posiciones; o quizá deberíamos decir que «no deberían tener cabida», sino que han de prevalecer los criterios basados en el respeto mutuo, la defensa del principio de soberanía e independencia de las naciones y el derecho de cada una de ellas a integrarse en el sistema de alianza que más le convenga, siempre y cuando su esquema de defensa y seguridad no ponga en peligro la de terceros. algo que, haciendo una muy sesgada lectura de la declaración de Estambul, como ya hemos visto, Rusia considera que sí haría Ucrania si se integrase en la OTAN.

Obviamente, para que los nobles propósitos expuestos por Borrell en su intervención puedan consolidarse y prevalecer es menester estar preparados en todos los terrenos para que así sea. De lo contrario, serán solo palabras que se pierden «como lágrimas en la lluvia».

¿Qué puede hacer realmente la OTAN por Ucrania? Algunas preguntas y, quizá, algunas respuestas

El pasado 19 de febrero, el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, pronunció una declaración en la que defendió con vehemencia el papel de la Alianza y recordó que todos sus miembros son aliados y permanecerán unidos para la

¹⁸ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-04/china-y-rusia-expresan-su-apoyo-mutuo-en-politica-internacional-y-rechazan-una-nueva-ampliacion-de-la-otan.html> Última visita: 27/02/2022

¹⁹ Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-borrell-conferencia-seguridad-munich-rusia-y-china-quieren-redefinir-orden-mundial-202202201352_noticia.html Última visita: 27/02/2022

defensa y protección mutuas. Con respecto a la actitud de Rusia sobre Ucrania y Finlandia y Suecia, que también han manifestado su deseo de integrarse en el club aliado, fue asimismo tajante y señaló que Moscú quiere «denegar» la soberanía a estos países, lo que a todas luces es intolerable. Y extendió sus críticas a la alianza China-Rusia y su posición contraria a la expansión y ampliación de la OTAN, sobre la cual manifestó que es «un intento de controlar el destino de las naciones libres, de reescribir las reglas del juego internacional y de imponer sus propios y autoritarios modelos de gobernanza»²⁰.

Stoltenberg recalcó que «Europa y América, unidas en la OTAN continuarán salvaguardando la paz y protegiendo nuestro modo democrático de vida, como hemos hecho desde hace más de 70 años»²¹.

La cuestión es que nadie duda de que la OTAN se fundó en 1949 precisamente para eso, para defender y proteger el modo de vida democrático y que así ha funcionado desde entonces y por eso se han integrado en ella la mayoría de las naciones de Europa. Y por eso también aspiran a integrarse otras, como Georgia en su momento o Ucrania, y tal vez Suecia y Finlandia, en la actualidad.

Sin embargo, y como recordó oportunamente Stoltenberg, la OTAN «es una alianza defensiva»²², no es un sistema basado en criterios amenazadores, sino que pretende salvaguardar la seguridad de sus Estados miembros.

Por lo tanto, cabe preguntarse lo siguiente:

¿Puede la OTAN intervenir en Ucrania tras la agresión rusa?

La respuesta la sabemos todos: No puede porque Ucrania no es un estado miembro de la OTAN, aunque sí es un Estado candidato y como tal reconocido por la Alianza desde 2018. Esto ha quedado claro desde el primer momento de la actual crisis y es un elemento que si por un lado deja a la organización con una capacidad de respuesta bastante limitada (al menos sobre el terreno), por otro desalienta a los

²⁰ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_192204.htm Última visita: 27/02/2022

²¹ Standing together in NATO, Europe and America will continue to keep the peace and protect our democratic way of life.

As we have done for more than 70 years. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_192204.htm

Ibidem.

²² Ibidem.

ucranianos, que solo pueden esperar apoyo moral de la OTAN como entidad y ayuda militar y logística de los países aliados, en cuanto tales, pero no una intervención directa de la Alianza para expulsar a las fuerzas invasoras rusas. El propio Stoltenberg lo ha dejado muy claro en varias ocasiones²³.

¿Podrían intervenir la OTAN o la ONU en Ucrania en virtud del principio de injerencia humanitaria?

Este principio está recogido en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas²⁴. Sobre su aplicación hay discrepancias y diversas teorías, si bien es cierto que se ha empleado de forma radical y contundente en momentos relativamente recientes, como cuando Irak invadió Kuwait en agosto de 1990, lo que dio lugar a la primera guerra del Golfo, en enero-febrero de 1991 y que se libró al amparo de la resolución 678 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Precisamente en esto radica la dificultad de la aplicación de este principio. Su puesta en marcha implica movilizar la pesada burocracia de Naciones Unidas y elevar el asunto al Consejo de Seguridad, que debe dar el paso definitivo y aprobar una resolución que avale una eventual intervención. Es un proceso que puede llevar semanas o meses, sujeto a multitud de negociaciones, también secretas o discretas, y en el que, además, está muy presente el derecho de veto del que gozan los cinco miembros permanentes del Consejo. En este sentido, aun considerando que el asunto llegara a la máxima instancia de la ONU, no debemos olvidar que Rusia y China (ambas aliadas, como ya sabemos) disponen de ese derecho de veto, con lo cual las probabilidades de que prosperase una resolución son remotísimas, incluso en el supuesto de que Pekín decidiera no secundar a Moscú y se abstuviera, como ya acaba de suceder con un proyecto de resolución de condena a Rusia por invadir Ucrania presentado por Estados Unidos y que recibió el veto ruso²⁵.

²³ Disponible en: <https://www.dw.com/es/otan-no-desplegar%C3%A1-soldados-en-ucrania-ante-eventual-invasi%C3%B3n-rusa/a-60602887> Última visita: 27/02/2022

²⁴ Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-7#:~:text=Ninguna%20disposici%C3%B3n%20de%20esta%20Carta,paz%20y%20la%20seguridad%20internacional.es> Última visita: 27/02/2022

²⁵ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-25/el-derecho-de-veto-de-rusia-frustra-la-resolucion-de-condena-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-a-la-invasion-de-ucrania.html> Última visita: 27/02/2022

¿Podría intervenir la OTAN si alguno de sus Estados miembros se sintiera amenazado?

Entiendo que si ese Estado (o Estados, si consideramos todos aquellos que son fronterizos con Ucrania) solo «se siente» amenazado, pero no es atacado, no cabría tal intervención de la OTAN, que, por otra parte, seguiría siendo limitada, dada la naturaleza de esta crisis y su más que probable larga duración. En cualquier caso, el Artículo 4 del Tratado establece unas previsiones muy concretas sobre la eventual respuesta aliada en caso de que un estado miembro considere que existe una amenaza en su contra²⁶.

Asimismo, el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte es muy claro y señala que la agresión a un Estado miembro significa una agresión a todos los estados miembros²⁷, y el Artículo 6 precisa que por «Estado miembro» no se refiere solo al territorio, el espacio aéreo o las aguas territoriales, sino también a barcos, aeronaves o cualquier otra instalación o medio de dicho estado miembro²⁸.

Evidentemente, la última disposición adoptada por Putin de poner en alerta a sus fuerzas nucleares como respuesta a las sanciones de Occidente es un motivo de alarma, e incluso puede entenderse como una potencial amenaza, pero no deja de ser una amenaza disuasoria, muy al estilo de los viejos principios de la Guerra Fría, basados en el equilibrio del terror nuclear, y no tanto con visos de materializarse, por mucho que desde los medios oficiales rusos se envíen mensajes tan alarmistas como incendiarios con un evidente sesgo de propaganda intimidatoria.

¿Podría intervenir la OTAN en Ucrania de un modo semejante a como lo hizo en Kosovo y Yugoslavia en 1999?

Se me antoja totalmente inviable. La campaña de 1999 (que fue casi exclusivamente aérea y en la que las fuerzas terrestres solo tomaron parte a última hora) generó tal malestar en la opinión pública internacional que la OTAN tuvo que hacer un notable

²⁶ Artículo 4. Las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada. Disponible en:

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es Última visita: 27/02/2022

²⁷ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es Última visita: 27/02/2022

²⁸ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es Última visita: 27/02/2022

esfuerzo retórico y político para justificarla. Incluso así, hubo intentos por llevar el asunto a la ONU y Yugoslavia denunció ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya a varios países miembros de la OTAN, pero el asunto no fue más allá entre otras razones porque Rusia decidió apoyar los bombardeos tras ver que el entonces líder serbio, Slobodan Milosevic, era un paria de la comunidad internacional y estaba irremisiblemente perdido. Por otro lado, la Rusia de 1999 no es la Rusia de 2022 y si entonces era un país muy debilitado y que apenas estaba resurgiendo de las ruinas de la Unión Soviética, hoy es un Estado fuerte, con unas infraestructuras poderosas y un liderazgo plenamente consolidado y desafiante. Por otra parte, su ejército, aunque tal vez siga siendo inferior al de Estados Unidos y la OTAN, en conjunto, se ha modernizado mucho en los últimos años y dispone ahora de unas capacidades que pueden ser realmente letales y demoledoras en una guerra convencional dentro de un teatro de operaciones relativamente reducido²⁹. Asimismo, no debemos olvidar que Rusia es una potencia nuclear y que, aunque solo sea con efectos disuasorios, ese factor influye mucho a la hora de emprender una acción militar de gran envergadura.

En consecuencia, podemos deducir que Putin ha puesto en pie la vieja estrategia de la disuasión, combinada con la doctrina de la soberanía limitada que elaboró el líder soviético Leónidas Breznev, y que rigió la Guerra Fría con los parámetros agresivos que caracterizaron algunos de los episodios más tristes de ese periodo histórico, como fueron las invasiones de Hungría, en 1956, y Checoslovaquia, en 1968. Ahora, en 2022, le toca a Ucrania. En aquel entonces Occidente no intervino en ayuda de húngaros y checoslovacos porque su crisis se circunscribía al ámbito del Pacto de Varsovia y, por lo tanto, no afectaba al territorio de la OTAN. Ahora, Occidente hace como que quiere intervenir en Ucrania, pero no termina de hacerlo (ni probablemente lo haga de manera plenamente efectiva), porque Ucrania no pertenece a la OTAN y, por consiguiente, no hay ningún asidero legal para argumentar ni justificar tal empresa.

²⁹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. Rusia: ¿el retorno al paradigma del empleo de la fuerza militar? (reedición).- Pedro Sánchez Herráez. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA06_2022_PEDSAN_Rusia.pdf Última visita: 25/02/2022

En consecuencia, lo único que cabe, al menos hoy por hoy, es combinar la diplomacia (cada vez más debilitada), con la ayuda mediante el suministro de material militar y las sanciones económicas.

¿Servirán de algo las sanciones contra Rusia?

Sin duda, las sanciones van a causar un grave quebranto a la economía rusa. La decisión de Alemania, impulsada por la UE y muy aplaudida por Estados Unidos, de cancelar la apertura del gasoducto Nordstream 2 va a suponerle a Rusia un severo problema de financiación. Asimismo, las medidas tomadas contra el sistema contable, financiero, comercial y de convertibilidad de divisas de Rusia pueden dejar su economía prácticamente congelada. Si a ello le unimos el bloqueo a las ventas de productos de alta tecnología con destino a ese país, es evidente que puede sufrir un impacto muy fuerte que le debilitará.

El problema de las sanciones es que no pueden ser eternas; tienen que configurarse con un tiempo prefijado y tasado porque de lo contrario generan anticuerpos en el sancionado, que, mal que bien, acaba resistiendo el embate y sigue adelante al coste que sea —sobre todo en un país con un régimen de naturaleza autoritaria como Rusia— y, por otro lado, acaban volviéndose en contra del sancionador, dado que su economía también sufre las consecuencias en términos de balanza comercial, excedentes de *stock*, reducción de la producción con repercusiones en la fuerza de trabajo, etc., por no mencionar el efecto en el sistema financiero global y, sobre todo, en el sector energético, que ya está experimentando muy fuertes incrementos de precios en el gas y el petróleo derivados de la crisis de Ucrania.

Desde luego, la gran estocada a la economía rusa se produce con su expulsión del sistema SWIFT³⁰. Si esta es efectiva, duradera y limpia; es decir, si Rusia no consigue la ayuda de algún estado que le haga las veces de *dealer* y le permita obtener divisas vía SWIFT, entonces sí se verá realmente en una situación crítica que puede conducir a una parálisis, casi física, de la economía del país. Con todo, repito, hay que vigilar de cerca que todo el mundo cumple sus compromisos y que

³⁰ Disponible en: https://www.libremercado.com/2022-02-25/la-sancion-que-mas-teme-putin-las-claves-del-sistema-swift-que-ucrania-6870006/?_ga=2.24261946.1613236195.1646018057-1152805678.1646018057 Última visita: 28/02/2002

no aparece un tercer país (pienso en China, pero también puede surgir algún otro, más discreto) que se ofrezca servirle a Rusia unas divisas previamente «blanqueadas» en SWIFT sin que nadie se pueda apercebir de ello. Con todo, el mero hecho de quedarse fuera del sistema puede bloquear la economía rusa, sobre todo en términos de balanza por cuenta corriente y generación de divisas por exportaciones. Asimismo, la UE ya ha tomado medidas —todavía no explicadas— para impedir que Rusia pueda intentar operar con criptomonedas y así eludir el bloqueo exterior, una operación en todo caso verdaderamente compleja, dada la propia naturaleza evanescente de este tipo de activos financieros³¹.

El as con el que Occidente se jugará una baza decisiva

Obviamente, la OTAN no puede intervenir directamente en Ucrania, como igualmente tampoco puede hacerlo la Unión Europea. Sin embargo, la disposición casi unánime de sus estados miembros de enviar a Ucrania material militar ofensivo y defensivo puede suponer una modificación importante en el estado de cosas. No va a servir, desde luego, para que los ucranianos puedan derrotar al potente Ejército ruso, pero, desde luego, sí puede contribuir muy notablemente a ponerle las cosas mucho más difíciles hasta el punto de hacer muy dura su presencia en un país ocupado.

La cuestión es cómo se canaliza esa ayuda; de qué modo le llega al ejército y las fuerzas de seguridad ucranianas y, obviamente, si estas hacen un uso eficaz de ese armamento y esos sistemas de protección que, al menos en principio, no deberían de conocer en detalle, de manera que tendrán que aprender rápidamente a manejarlos y en el mismo sentido alguien (es decir, se supone que técnicos militares de la OTAN y de los países miembros de la UE) les tendrá que adiestrar. En este sentido, ha sido muy significativo el cambio de tendencia de Alemania en la presente crisis, en la que comenzó manifestando que no enviaría armamento a Ucrania y terminado destinando allí una partida de 500 misiles tierra-aire Stinger, altamente eficaces., una decisión sobre la que el propio canciller Scholz, ha manifestado que

³¹ “La UE actuará para que criptomonedas no permitan sortear sanciones a Rusia”, Agencia EFE el 02/03/2022.

«[...] en esta situación, es nuestra obligación apoyar a Ucrania en la medida de nuestras posibilidades en la defensa contra el ejército invasor de Vladímir Putin»³².

A su vez, Bruselas ha decidió establecer una célula para canalizar la compra y el envío de armamento a Ucrania, de tal modo que esta sea efectiva, llegue rápidamente a su destino y se distribuya de la manera más conveniente. Bruselas, igualmente, ha activado el centro europeo de satélites, situado en Madrid, para prestar servicio de inteligencia a Kiev³³.

No es la opción ideal, desde luego, pero al menos sí es una muestra de unidad ante una agresión intolerable contra la soberanía y la independencia de un país, cuya única culpa es querer pertenecer a un mundo en el que la libertad individual y la democracia están garantizadas, por encima de nacionalismos espurios, de mantras irredentistas y de resabios autoritarios que parecen sacados de las páginas más negras del siglo XX. Ahora, como en 1938, tenemos la oportunidad de «elegir entre el deshonor y la guerra». La guerra ya ha comenzado. No caigamos, como entonces, en el deshonor.

*Fernando Prieto Arellano**

Periodista

Profesor de Periodismo Internacional
Universidad Carlos III de Madrid

³² Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20220226/8086464/alemania-envia-500-misiles-stinger-apoyar-ejercito-ucrania.html> Última visita 28/02/2022

³³ Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-28/la-ue-da-un-salto-en-su-actividad-militar-al-coordinar-la-compra-de-armas-para-ucrania.html> Última visita: 27/02/2022

28/2022

24 de marzo de 2022

Dmitri Amirov Belova*

¿Cómo afectan a los intereses de la UE el despliegue de empresas de seguridad privadas en África?

¿Cómo afectan a los intereses de la UE el despliegue de empresas de seguridad privadas en África?

Resumen:

Las compañías militares privadas (CMP) y las compañías de seguridad privadas (CSP) han observado una proliferación tras el fin de la Guerra Fría, y, sin embargo, es ahora cuando más se pone el foco en un grupo concreto, el grupo Wagner, como empresa *proxie* de la Federación Rusa. Dicho grupo está desplegado en varios países de África, así como empresas chinas, donde también la Unión Europea tiene intereses económicos y antiterroristas en el marco de sus misiones de entrenamiento (EUTM). Este artículo analiza cómo afecta el despliegue de empresas de seguridad vinculadas a países rivales en Mozambique, República Centroafricana, y Mali (junto a Burkina Faso y Senegal) afectan a los intereses de la UE, y concluye con recomendaciones para el desarrollo de un nuevo concepto de seguridad para los intereses de la Unión.

Palabras clave:

Compañía militar privada (CMP), Rusia, Wagner, Mozambique, Mali, República Centroafricana.

***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.

How does the deployment of private security companies in Africa affect EU interests?

Abstract:

Private Military Companies (PMCs) and Private Security Companies (PSCs) have proliferated since the end of the Cold War, but it is now that most focus is being placed on one particular group, the Wagner Group, as a proxy company for the Russian Federation. The Wagner Group is deployed in several African countries, as well as Chinese companies, where the European Union also has economic and counter-terrorism interests, in the framework of its training missions (EUTM). This article analyses how the deployment of security companies linked to rival countries in Mozambique, Central African Republic, and Mali (along with Burkina Faso and Senegal) affects EU interests and concludes with recommendations for the development of a new security concept for EU interests.

Keywords:

Private Military Company (PMC), Russia, Wagner, Mozambique, Mali, Central African Republic.

Introducción

La existencia de los tradicionalmente llamados «mercenarios» o agentes armados no estatales tiene un largo recorrido, existiendo una «época dorada» en el orden pre-westfaliano con los *condottieri*, y aparentemente casi desapareciendo con la aparición del Estado absoluto.

Con todo, tras el fin de la Guerra Fría, varios factores han facilitado la proliferación de este tipo de entidades, ahora denominadas principalmente como compañías militares privadas (PMC, por sus siglas en inglés), o empresas privadas de seguridad, *lato sensu*.

Sin embargo, existen particularidades en las PMC del siglo XXI, como lo son sus normalmente claras vinculaciones a algún Estado-nación contra cuyos intereses no actúan. Así, las grandes potencias militares Rusia, Estados Unidos o Reino Unido hallan en las PMC una forma «privilegiada» de «externalizar» los resultados políticamente negativos y gastos de sus intervenciones en el extranjero, complementar objetivos de política exterior¹, incluso obviando sus deberes con el derecho internacional público.

La Unión Europea (UE), por su parte, y como es de sobra conocido, carece de músculo militar directo (ejército común) como indirecto (PMC «propias»), lo que no implica su ausencia de una región de especial importancia para su seguridad como lo es África, especialmente en torno al golfo de Guinea, el Sahel, y el Cuerno de África. Dicho esto, debe aceptarse que sus misiones de entrenamiento (EUTM) se han visto con grandes complicaciones para asegurar la paz allí donde han sido desplegadas. Esto, hasta el punto de que Francia ha lanzado sus propias operaciones, como la recién terminada Burkhané, al tiempo que dos rivales estratégicos, Rusia y China, han desplegado sus propios grupos privados para asegurar sus intereses nacionales.

Analizaremos en estudios de caso de Mozambique, Mali y su posible efecto *spill-over*, y República Centroafricana cómo estos despliegues, en particular en el caso ruso, que, a pesar de la invasión de Ucrania, sigue desarrollando sus redes de influencia en esta región del mundo. Se presentarán, por otro lado, esos efectos en términos tanto de beneficios relativos (desde el realismo) y absolutos (liberalismo).

¹ DE CASTRO, N. «On Private Military Companies and Hybrid Warfare», *Illini Journal Of International Security*, 8 (1), 2021, p. 40.

Breve nota teórica

Hoy, en el contexto de la «privatización de la seguridad internacional»² y la globalización, se hace referencia como «agentes de seguridad privados» o «contratistas» a varios tipos de organizaciones, compuestas principalmente por exmilitares, y cuya actividad se legitima mediante un contrato con un país (quien ostenta el uso legítimo de la violencia). Kinsley categorizó esta clase de actores en 6 tipos teóricos³:

- Grupos de combate privados, encargados solamente del enfrentamiento armado, y virtualmente inexistentes.
- Compañías militares privadas, que operan tanto en combate como apoyando y entrenando a un ejército nacional, o proporcionando servicios de logística, siendo estas últimas sus principales ocupaciones.
- Compañías militares *proxies* que serían las que claramente están vinculadas a su gobierno. Pone de ejemplo a Military Professional Resources Inc., en relación con Estados Unidos, y nosotros podemos añadir a Wagner respecto de Rusia.
- Compañías de seguridad privada (PSC), encargados de prevenir el crimen y asegurar el orden. Por tanto, en teoría, evitan el enfrentamiento armado con grupos militares o paramilitares en contextos bélicos (ofensivas o defensas de plazas estratégicas).
- Compañías de seguridad comercial.
- Operadores *freelance*, fácilmente identificables como los «clásicos» mercenarios, en virtud del artículo 47 del Protocolo Adicional I de la Convención de Ginebra (1977)⁴.
- No siempre resulta claro en la literatura académica cuándo un actor es calificado como una «PMC pura» (de existir tal cosa), o cuándo ocupa ese rol para asegurar los intereses de su Estado (PMC *proxies*). Ello se debe a la naturaleza de la «guerra híbrida», para cuya definición son especialmente

² GARCÍA SEGURA, C. Introducción. En VV.AA. *Las Corporaciones Privadas de Seguridad*, documento de trabajo 13/2015 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2015, p. 9. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEEET13-2015_ESFAS_CorporacionesPrivadasSeguridad.pdf (consultado el 28 de febrero de 2022).

³ KINSEY, C. *Corporate soldiers and international security: The rise of private military companies*. London, 2006, Routledge, pp. 13-20.

⁴ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

relevantes los actores involucrados, incluidos las PMC⁵, que son particularmente eficaces en la denominada «zona gris»⁶.

Notablemente, cuatro países ocupan alrededor del 70 % de la industria mundial de seguridad privada en sentido amplio: Estados Unidos, China, Reino Unido, y Sudáfrica (en función de dónde se encuentra su sede), y llama poderosamente la atención que Rusia no se encuentre entre ellos, a pesar de la importancia que se les da a sus grupos. A su vez, ha de señalarse que el máximo número de PMC a nivel mundial se alcanzó durante 2010, con hasta 1200 compañías en el mundo. Y, por último, debe señalarse que los servicios relacionados con las operaciones terrestres son los más frecuentes, ofrecidos por cerca del 83 % de las PMC, mientras que los servicios marítimos por más del 32 %, y quedando los servicios aéreos ofrecidos por cerca del 12 % de las empresas⁷.

Hemos de señalar por último que, con origen en la Guerra Fría, pero especialmente en auge desde la guerra contra el terror, grandes empresas como Armor Group International, Kellogs, Brown & Roots, Control Risks Group, DynCorp, Aegis International, o Academi (antigua Blackwater) han tenido presencia en varios conflictos⁸, normalmente apoyando a los intereses estadounidenses, británicos, o de la OTAN como conjunto. Estas empresas no suelen ser calificadas como *proxies*, sino «contratistas», pero lo cierto es que Rusia parece haber perfeccionado, primero con Slavic Corps, y luego con el grupo Wagner, una fórmula que ya han aplicado sus rivales estratégicos en otras ocasiones. A la postre, es la UE la que no está respondiendo a este contexto militar «heraclitiano».

EUTM-Mozambique

La misión de la Unión Europea en Mozambique tiene por mandato el adiestramiento de las Fuerzas Armadas de Mozambique y la mejora de sus capacidades, con especial

⁵ COLOM, G. «Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida», *Revista Científica General José María Córdova*, 10(10), 2012, p. 79. <https://doi.org/10.21830/19006586.228> (consultado el 28 de febrero de 2022).

⁶ SPEARIN, C. «NATO, Russia and Private Military and Security Companies», *The RUSI Journal*, 163:3, 2018, p. 66. <https://doi.org/10.1080/03071847.2018.1494676> (consultado el 28 de febrero de 2022).

⁷ SWED, O. y BURLAND, D. The Global Expansion of PMSCs: Trends, Opportunities, and Risks, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2020, pp. 3-6. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/ImmigrationAndBorder/swed-burland-submission.pdf> (consultado el 28 de febrero de 2022).

⁸ LABORIE IGLESIAS, M. *La privatización de la seguridad. Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012, pp. 110-116. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/La_Privatizacion_de_la_Seguridad_T152-090212_MarioLaborie.pdf (consultado el 28 de febrero de 2022).

énfasis en el desarrollo de una Fuerza de Acción Rápida y la protección del Derecho Internacional Público y el Humanitario, en el contexto de la crisis que vive en el país en la región costera norteña de Cabo Delgado desde el año 2017. Se plantea un caso de apoyo fragmentado al gobierno de Mozambique por parte de varios actores, entre ellos la UE, en contra del grupo Ansar al-Sunna o Al-Shabaab de Mozambique, afiliado al Estado Islámico.

Mozambique ha barajado diversas opciones para gestionar este conflicto, valiéndose tanto de la ayuda antiterrorista internacional como de PMC. Y aunque, en un primer momento, dos empresas sudafricanas⁹ iban a participar como contratistas del gobierno, OAM y Black Hawk, el gobierno acabó por contratar a Wagner¹⁰, de precios eran más bajos, y clara vinculación con Rusia, país con el cual Mozambique está profundizando en su cooperación cultural, educativa, militar y económica¹¹. Debe indicarse, por otro lado, que Cabo Delgado es una región con importantes reservas de gas naturales *off-shore*, de las que Rusia podrá beneficiarse en una futura privatización en su favor. Con todo, recientemente la sudafricana Dyck Advisory Group participa con el gobierno debido a unos, relativamente, malos resultados de Wagner¹².

Debe señalarse, empero, que desde 2013 el Gobierno de Mozambique (dirigido por el FRELIMO) se enfrenta a una nueva insurgencia del principal grupo opositor, RENAMO, como ocurrió durante la guerra civil que asoló el país¹³. Ergo, las fuerzas armadas se han vuelto a dividir, afectando a la eficacia potencial de la EUTM. La Unión Soviética, y sus satélites, apoyaron a FRELIMO, por lo que no debe sorprender que Rusia busque, en la actualidad, reforzar estos lazos con el Gobierno mozambiqueño, en especial en el ámbito de la defensa. Esta tendencia a recuperar las antiguas alianzas en África se vislumbra por cada vez más países del continente.

Tras analizar todos estos elementos, nos queda determinar si el despliegue de Wagner afecta a los intereses de la UE. Se puede establecer que, debido a que tanto Wagner

⁹ Sudáfrica es uno de los más importantes orígenes de PMC debido a la privatización de la industria militar de la Sudáfrica del Apartheid una vez acabado dicho régimen, así como de individuos de fuerzas armadas y servicios de inteligencia de Rodesia. Estas empresas operan en casi todos los conflictos de África.

¹⁰ SAUER, P. «In Push for Africa, Russia's Wagner Mercenaries Are 'Out of Their Depth' in Mozambique», The Moscow Times, 19 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.themoscowtimes.com/2019/11/19/in-push-for-africa-russias-wagner-mercenaries-are-out-of-their-depth-in-mozambique-a68220> (consultado el 28 de febrero de 2022).

¹¹ SHCHERBAK, A. (2018, 7 de marzo). «Russia, Mozambique to step up military-technical cooperation», Tass. Disponible en: <https://tass.com/defense/993217> (consultado el 28 de febrero de 2022).

¹² GILES, C. Y MWAI, Peter. «Mozambique conflict: What's behind the unrest?», BBC, 29 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-56441499> (consultado el 28 de febrero de 2022).

¹³ CASCAIS, A. «'No peace, no election in Mozambique': RENAMO junta leader tells DW», Deutsche Welle, 28 de agosto de 2019. Disponible en: <https://p.dw.com/p/3Ocy4> (consultado el 28 de febrero de 2022).

como al EUTM operan, en principio, en un mismo bando, que es el que respalda al gobierno de Mozambique contra el terrorismo yihadista en Cabo Delgado.

Por lo tanto, si se comprenden los beneficios de la intervención como un juego de suma cero, y lo que uno gana, por tanto, lo hace a costa de los demás (relativos), parecería que Wagner, y, por tanto, Rusia, está ganando influencia política y económica ya que Mozambique confía más en PMC que en una EUTM que debe entrenar a dos ejércitos enfrentados. Si, por el contrario, entendemos esta operación en el marco de la lucha antiterrorista mundial, y los beneficios como absolutos, el debilitamiento de Al-Shabaab que haya producido Wagner es beneficioso para la UE.

EUTM- República Centroafricana (RCA)

La misión tiene por mandato la formación, el asesoramiento y el adiestramiento de las fuerzas armadas del país, las leales al Gobierno de Faustin-Archange Touadéra, con objeto de apoyar la reforma de estas y fortalecer su capacidad para contribuir a la defensa de su territorio y con el fin de proteger a su población. Su despliegue se concentra en Bangui y Bouar, en el oeste del país.

Actualmente, el Gobierno de Touadéra, apoyado por Francia (al margen de la misión de la UE) hasta 2020, debido a la aparente colaboración con Rusia en una campaña de desinformación contra la presencia francesa en África¹⁴, ha conseguido grandes victorias territoriales desde 2021 contar la *Coalition des patriotes pour le changement* (CPC). Esta es liderada por el expresidente François Bozizé y está integrada por grupos rebeldes muy heterogéneos, entre ellos, exmiembros de la coalición islamista que dio un golpe de Estado en 2013 (Séléka, hoy UPS, MPC y FPRC), y radicales antimusulmanes (Anti-Balaka)¹⁵.

Wagner desplegó entre 1200 y 2000 efectivos desde enero de 2021, tanto rusos como sirios¹⁶, aunque Touadéra niega haber firmado un contrato con la empresa. Resulta

¹⁴ ELZAS, S. «France accuses CAR of complicity in disinformation campaign, suspends support», Radio France Internationale, 8 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.rfi.fr/en/africa/20210608-france-accuses-car-of-complicity-in-disinformation-campaign-suspends-support-russia-wagner-mercenaries-social-media-politics-protests> (consultado el 28 de febrero de 2022).

¹⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Tracking Conflict Worldwide: Central African Republic», 2022. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/index.php?q=crisiswatch/database&location%5B%5D=5&date_range=last_12_months&from_month=01&from_year=2016&to_month=01&to_year=2016 (consultado el 28 de febrero de 2022).

¹⁶ BANAFIO, M. y NZILO, A. «RCA: les mercenaires russes et syriens ont repris la ville de Yalinga sans affrontement», Corbeaunews-Centrafricaine, 22 de abril de 2021. Disponible en: <https://corbeaunews-centrafricaine.org/rca-les-mercenaires-russes-et-syriens-ont-repris-la-ville-de-yalinga-sans-affrontement/> (consultado el 28 de febrero de 2022).

evidente que Rusia está ganando peso político, económico y cultural al haber sido un actor clave en la contraofensiva que ha salvado al régimen de la República, y hecho retroceder a los rebeldes de la mitad del país en apenas un año¹⁷ (Figura 1, en rojo, el territorio del Gobierno de Touadéra) y dar la impresión de ser un «el salvador frente al yihadismo» en la región, ante un debilitado Occidente que no ha podido apoyar con la fuerza suficiente a Touadéra¹⁸.

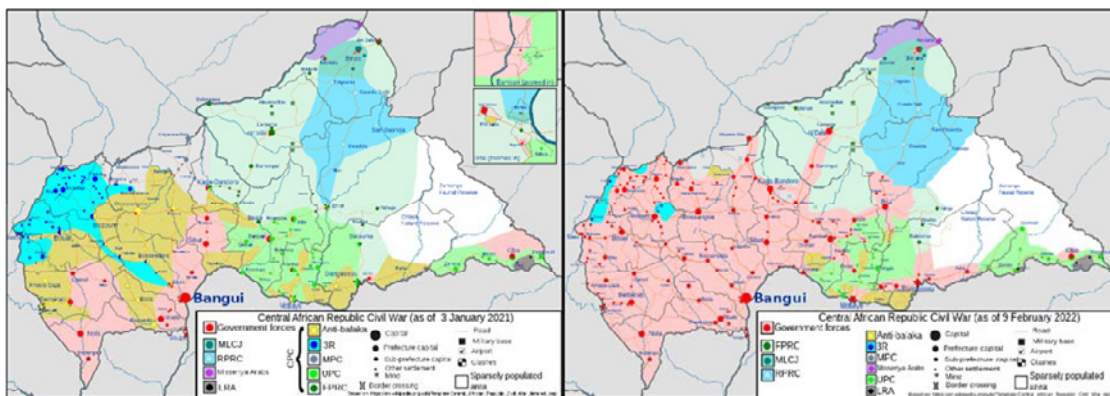


Figura 1. Comparación de la situación militar en enero de 2021 y febrero de 2022 en la RCA. Fuente: Wikimedia commons.

El constante retroceso del Gobierno hasta la llegada de las tropas rusas y la suspensión de la ayuda militar francesa han beneficiado a la imagen internacional de Rusia, particularmente en África (al menos hasta la invasión de Ucrania en 2022). Además, se produce un interesante fenómeno como es la sustitución del español como idioma extranjero de estudio obligatorio en las universidades por el ruso¹⁹.

De nuevo, y a espera de que este conflicto evolucione en favor del Gobierno de Touadéra, se puede entender que la efectividad de las tropas de Wagner en el terreno podría beneficiar a la UE en términos absolutos, si entendemos que la consolidación del régimen y la paz son los objetivos que son parte de sus intereses. Sin embargo, en términos relativos, Francia y España son los países más afectados (negativamente) por el avance de la influencia rusa, como ejemplifica el elemento del idioma extranjero ya

¹⁷ BAX, P. «Russia's Influence in the Central African Republic», International Crisis Group, 3 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/russias-influence-central-african-republic> (consultado el 28 de febrero de 2022).

¹⁸ DUKHAN, N. Central African Republic: Ground Zero for Russian Influence in Central Africa. Atlantic Council, 2020, pp. 8-19.

¹⁹ THE MOSCOW TIMES. «Russian Language Added to Central African Republic University Curriculum», 29 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.themoscowtimes.com/2021/11/29/russian-language-added-to-central-african-republic-university-curriculum-a75686> (consultado el 28 de febrero de 2022).

citado, así como la UE en su conjunto, debido a su ineficacia como misión de entrenamiento.

EUTM-Mali y *spill-over* del conflicto (Senegal y Burkina Faso)

La misión europea en Mali vive su cuarto (o quinto, según su propia web, ya que desde 2020 se incluye todo el territorio de Mali)²⁰ mandato desde 2013, con el objetivo del «entrenamiento militar y asesoramiento en las cadenas de mando y control, logística y gestión de recursos humanos, junto con derecho internacional humanitario»²¹. Por otro lado, Francia mantiene sus propias operaciones en todo el Sahel.

Se cumplen 10 años desde el inicio del conflicto en Mali, que inició como una rebelión de los tuaregs del norte del país (Azawad), seguida de un golpe de Estado militar y la aparición del terrorismo yihadista en todo su territorio. Además, este conflicto tiene un potente componente *spill-over*, es decir, que influye y se ve influenciado por otras conflagraciones en los países vecinos que participaron en la misión AFISMA, como Senegal o Burkina Faso. En 2020, Mali sufrió un nuevo golpe de Estado seguido de otro al año siguiente, habiendo sido consecuentemente suspendida su membresía de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental y la Unión Africana²². Es por ello por lo que se debe analizar la conflictividad de Mali en un contexto algo más amplio (el Sahel).

Burkina Faso pretendió ser un mediador entre Mali y Azawad, aunque desde 2015 diversas protestas y ofensivas de los grupos yihadistas que operaban en Mali (*Ansar ul Islam*, *Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin*, y *Ansar Dine*) han generado una etapa de importante inestabilidad e insurgencia islamista, cuyo último capítulo ha sido, como en Mali, un golpe de Estado en enero de 2022 por una junta militar y su expulsión de la Unión Africana²³.

²⁰ EUTM. Mandates, Eutmmali.eu, 2022. Disponible en: <https://eutmmali.eu/mandates/> (consultado el 28 de febrero de 2022).

²¹ MINISTERIO DE DEFENSA. Misiones en el exterior, 2022. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/ (consultado el 28 de febrero de 2022).

²² ALJAZEERA. «Mali suspended from African Union, threatened with sanctions», 2 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/2/mali-suspended-from-african-union-after-second-coup-in-9-months> (consultado el 28 de febrero de 2022).

²³ DEUTSCHE WELLE. «La Unión Africana suspende a Burkina Faso tras el golpe de Estado», 31 de enero de 2022. Disponible en: <https://p.dw.com/p/46JZg> (consultado el 28 de febrero de 2022).

Varios gobiernos europeos han condenado el despliegue de Wagner en Mali, negado por las autoridades africanas, así como por Rusia; aunque parece evidente que estas tropas existen y que su presencia pueda deberse a una decepción frente a las capacidades de la misión de la ONU (MINUSMA) de frenar el yihadismo^{24,25} y de la EUTM de apoyar al ejército (de nuevo, solo desde 2020, pueden operar por todo el territorio del país). Además, como en el caso de la República Centroafricana, Francia y Rusia se encuentran en este momento en aparente competición indirecta por expulsar al contrario y ser el principal encargado de la lucha antiterrorista en la región, si bien el presidente Macron ya indicó que Francia no podía seguir con su misión para 2022²⁶. Ello debe sumarse a la toma de bases, antes francesas, por tropas de Wagner²⁷ y el suministro de armas rusas de Mali²⁸, lo que demuestra un claro avance de Rusia sobre Francia y, por tanto, sobre los intereses de toda la UE.

Por otro lado, en Burkina Faso, y si bien el golpe de Estado dirigido por Paul-Henri Sandaogo Damiba es muy reciente, no pasa desapercibido el hecho de que este militar aparentemente llevaba meses pidiendo al depuesto Gobierno exigir apoyo a Rusia, así como las movilizaciones tras el golpe (apoyándolo), con presencia de banderas de la Federación, y el mensaje: «No a Francia, sí a Rusia»²⁹.

Otros países, como Senegal, viven una relativa calma desde el fin de las hostilidades de los rebeldes de Casamanza; si bien, en otros casos, el yihadismo es un problema creciente y podría arrastrar a estos países a la competición estratégica entre grandes potencias³⁰ como en los casos ya analizados. Entiéndase por estos: Nigeria y Níger.

²⁴ LISTER, B. y SHUKLA, S. «Arrival of Russian Wagner mercenaries in Mali condemned by European governments», CNN, 24 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2021/12/24/africa/russia-mercenaries-mali-intl/index.html> (consultado el 28 de febrero de 2022).

²⁵ BBC. «Mali: West condemns Russian mercenaries 'deployment'», 24 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-59777385> (consultado el 28 de febrero de 2022).

²⁶ FRANCE 24. «Macron announces France's Sahel military force will end in early 2022», 14 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/en/france/20210713-macron-announces-france-s-sahel-military-force-will-end-in-early-2022> (consultado el 28 de febrero de 2022).

²⁷ FERNÁNDEZ, A. «Los mercenarios rusos de Wagner llegan a Tombuctú», La Razón, 18 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.larazon.es/internacional/20220118/zug7d4c3nbf5bl4qlffi5yjbvm.html> (consultado el 28 de febrero de 2022).

²⁸ FRANCE 24. «Mali receives Russian helicopters and weapons, lauds Moscow 'partnership'», 1 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.france24.com/en/africa/20211001-mali-receives-russian-helicopters-and-weapons-lauds-moscow-partnership> (consultado el 28 de febrero de 2022).

²⁹ WALSH, D. «After Coup in Burkina Faso, Protesters Turn to Russia for Help», The New York Times, 25 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/01/25/world/africa/burkina-faso-coup-russians.html> (consultado el 28 de febrero de 2022).

³⁰ FOJÓN, E. «La era de competición estratégica global. España: cuestión de identidad», Global Strategy Report, No 1/2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/la-era-de-competicion-estrategica-global-espana-cuestion-de-identidad/> (consultado el 28 de febrero de 2022).

Tres tendencias resultan del análisis: (1) golpes de Estado militares; (2) avance de Rusia en la región mediante su diplomacia y su empresa *proxie*, Wagner; (3) retroceso de Francia, líder de los países europeos en la lucha antiterrorista del Sahel. No cabe descartar la posibilidad de que el mismo efecto *spill-over* del yihadismo desde Mali pueda evidenciarse en otra forma, la de cambios de gobierno favorables a una alianza estratégica con Rusia.

Por lo tanto, debe concluirse que en la región del Sahel-Mali-Burkina Faso, Rusia, mediante el despliegue del grupo Wagner, gana posiciones en términos relativos frente a la misión de la ONU, las de la UE y las operaciones de Francia. Podría caber la interpretación de ganancias absolutas en cuanto el yihadismo comience a perder importancia en la región, si Rusia consigue hacer lo que Francia (y las EUTM) no han podido. Sin embargo, en el momento actual, no podemos más que optar preferentemente por la primera interpretación.



Figura 2. Presencia de mercenarios rusos en África para 2021. Fuente. CSIS en France 24. "Private military contractors bolster Russian influence in Africa", 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/en/live-news/20220204-private-military-contractors-bolster-russian-influence-in-africa>

Aclaración sobre el papel de China

A pesar de la muy escasa bibliografía académica sobre el papel de China en este ámbito, y su ausencia en los documentos de seguridad del Pentágono y el Congreso norteamericano, China ya es un importante agente de este. Sin embargo, según se estima, su preferencia es por las PSC, de las cuales tiene desplegada entre 20 y 40 alrededor de todo el mundo, particularmente África y Asia, y 7000 en el propio país. Recordando la principal diferencia entre las PSC y las PMC, las primeras son las que, en principio, no tienen por objeto entrar en combate sino la seguridad de infraestructuras o individuos.

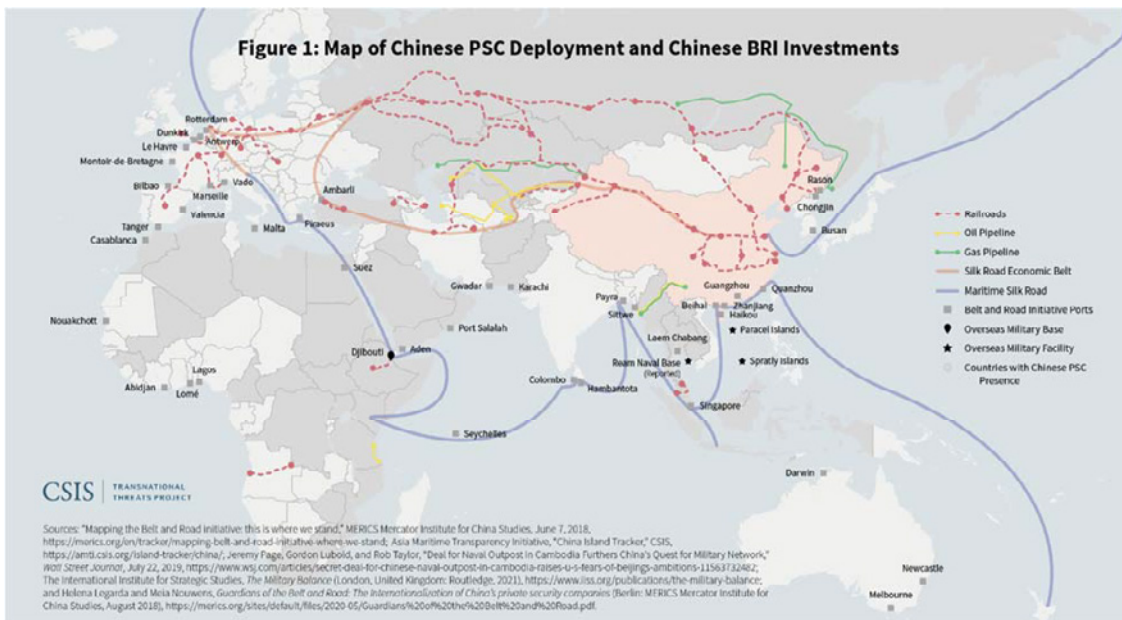


Figura 3. PSC chinas en el mundo. Fuente. Markusen, 2022, *Op. Cit.*

A pesar de que China mantiene una prohibición interna de empresas privadas de seguridad, en 2009 legalizó las PSC, y su rápido crecimiento, además del rol de (1) protección de la iniciativa Nueva Ruta de la Seda; y (2) mantener y aumentar el dominio marítimo de China en aguas circundantes, enturbia la diferencia entre PMC y PSC en el caso chino³¹.

³¹ MARKUSEN, M. *Op. Cit.*

Pero ¿por qué usa China PSC? Según Nantulya, estas proporcionan un enfoque más práctico y efectivo que las fuerzas locales, resultan menos «agresivas» en la defensa de sus intereses en el exterior, y, por último, crea empleo para los veteranos y desmovilizados del ejército popular (57 millones)³².

La prohibición interna de las PMC no es ningún impedimento para la posible futura proliferación de dichas empresas en China (*lato sensu*), ya que la sede de la primera PMC rusa (y predecesora de Wagner), Slavic Corps, tuvo su sede en Hong Kong³³. Así, China podría utilizar este «agujero legal» de ser necesario para crear PMC, suponiendo que necesitaran dicha figura en lugar de las actuales PSC, bien por la posible futura escalada bélica del Pacífico, bien por la necesidad de proteger la creciente actividad económica en el exterior sin arriesgar a miembros en activo del Ejército Popular³⁴.

En conclusión, las empresas de seguridad chinas, como la más conocida DeWe Security Service Group (DWSS), evita el combate directo, pero ya se encuentran desplegar en muchos países de África y Asia, como en el citado caso, en Camerún, Chad, República Democrática del Congo, Yibuti, Etiopía, Gabón y Nigeria³⁵ (Figura 3).

Todavía no han afectado a los intereses de España en aquellos lugares donde ha desplegado tropas, pero no debe descartarse su expansión por el golfo de Guinea y el Cuerno de África.

Conclusiones

Las PMC son objeto de análisis en los estudios estratégicos desde hace años en un contexto de fragmentación de la soberanía nacional y el aumento de la privatización de la seguridad internacional. Especial repercusión está teniendo el grupo Wagner a pesar de que Rusia no es uno de los orígenes más importantes de PMC. En este contexto, las grandes potencias tienen distintas aproximaciones a este fenómeno y a su uso.

En este artículo se ha analizado la cuestión de si el despliegue de PMC u otros grupos de seguridad privados han afectado a los intereses europeos allí donde la UE mantiene

³² NANTULYA, P. «Chinese Security Contractors in Africa», Carnegie Endowment For International Peace, 8 de octubre de 2020.

³³ SUKHANKIN, S. «Russian PMCs in the Syrian Civil War: From Slavonic Corps to Wagner Group and Beyond», The Jamestown Foundation, 18, 2019.

³⁴ SPEARIN, C. «China's Private Military and Security Companies», Prism, 8(4), 2020, pp. 40-50.

³⁵ NANTULYA, P. *Op. Cit.*

sus misiones de entrenamiento, por lo que nos hemos visto obligados a acotar los casos de estudio a Mozambique, República Centroafricana, Mali y los miembros de FINUSMA (Senegal y Burkina Faso, particularmente).

Para los intereses de la Unión Europea, el despliegue de Wagner en África puede entenderse como positivo en tanto lucha antiterrorista (términos absolutos), pero negativo en tanto es Rusia quien gana influencia en detrimento de la Unión, además del favorecimiento de los golpes de Estado prorrusos en el Sahel.

Por otro lado, China es un caso que analizar en el futuro por separado, ya que su modo de articulación de intereses en el exterior mediante agentes privados de seguridad han sido las PSC y no las PMC. Con todo, es completamente factible que se creen nuevas PMC asentadas en Hong Kong, sin necesidad, por tanto, de derogar la prohibición china de estas compañías, todo ello con objeto de asegurar la iniciativa Nueva Ruta de la Seda y la expansión marítima alrededor del gigante asiático. Dependiendo de cómo se posicione la UE respecto a los proyectos chinos de hegemonía económica mundial, la presencia de PSC en África repercutirá positiva o negativamente.

Como conclusión para el desarrollo de un nuevo concepto de seguridad de la UE, debe señalarse que: (1) los intereses de la UE en el Magreb, el Sahel, y África en su conjunto no están definidos claramente; (2) tampoco sus relaciones con rivales estratégicos como Rusia y China en la región; (3) las misiones EUTM son insuficientes para la competición estratégica, por límites en sus mandato, en su presupuesto, y en definitiva, en su autonomía para operar conforme a los intereses de la propia Unión, desde una perspectiva más realista; (4) los avances políticos y culturales de Rusia, y económicos de China en África requieren un posicionamiento europeo, y de requerirse, enfrentamiento conjunto cuando los intereses europeos y los de sus rivales choquen; y (5) si bien la cooperación (o actuación paralela) euro-rusa en materia antiterrorista es positiva, la competición entre Francia y Rusia hace evidente que la UE necesita de unos nuevos instrumentos de política exterior, pensados para una etapa distinta de la vivida durante la hegemonía norteamericana tras el fin de la Guerra Fría. Tal y como ya ocurre con las amenazas cibernéticas, deben desarrollarse contramedidas respecto a PMC y PSC rivales.

*Dmitri Amirov Belova**

Master en Paz, Seguridad y Defensa (IUGM)

29/2022

28 de marzo de 2022

David García Cantalapiedra*

La estrategia de las Tres Guerras: la Guerra Política con características chinas dentro de la Gran Estrategia de la República Popular de China

La estrategia de las Tres Guerras: la Guerra Política con características chinas dentro de la Gran Estrategia de la República Popular de China

Resumen:

La República Popular de China desde su fundación en 1949 siempre ha confiado, además de en las instituciones del estado, en una serie de mecanismos no tradicionales para su diplomacia y relaciones económicas. El concepto clave de la política exterior china, que une el partido con las instituciones del estado en este esfuerzo es un concepto leninista llamado el Frente Unido. Principalmente son las encargadas de llevar a cabo la estrategia conocida como las Tres Guerras, una forma de guerra política (*political warfare*) con características chinas. Esta estrategia en gran medida sigue la famosa máxima de Sun Tzu donde «el supremo Arte de la Guerra es someter al enemigo sin luchar».

Palabras clave:

República Popular China, guerra política, frente unido, gran 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.

The Three Wars strategy: Political Warfare with Chinese characteristics within RPC Grand Strategy

Abstract:

The People's Republic of China since its founding in 1949 has always relied, in addition to state institutions, on a series of non-traditional mechanisms for its diplomacy and economic relations. The key concept of Chinese foreign policy that unites the party with state institutions in this effort is a Leninist concept called the United Front. They are mainly in charge of carrying out the strategy known as the Three Wars, a form of Political Warfare with Chinese characteristics. This strategy largely follows Sun Tzu's famous maxim where 'the supreme Art of War is to subdue the enemy without fighting'.

Keywords:

Popular Republic of China, Political Warfare, United Front, Grand Strategy.

Introducción¹

«Political Warfare is the logical application of Clausewitz's doctrine in time of peace. In broadest definition, political warfare is the employment of all of means at a nation's command, short of war, to achieve their national objectives».
George F. Kennan
The Inauguration of Organized Political Warfare
30 de abril de 1948.

La República Popular de China (RPC) con el Partido Comunista de China (PCCh) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) pusieron en marcha hace más de una década al menos, un programa de guerra política (*political warfare*) dentro de su estrategia de guerra ilimitada en 1999 y el plan de fusión civil-militar. Este marco general avanza no solo las ideas que desarrollan Qiao Liang y Wang Xiangsui², sino un marco concreto para llevar a cabo dos elementos fundamentales relacionados con esta visión: el plan de fusión civil militar, y el modelo de guerra política llevado a cabo por la estrategia de las Tres Guerras. La fusión civil-militar (FMC)³ se refiere a un plan liderado por el Estado usando todas sus capacidades y su poder comercial, con civiles participando en iniciativas militares y la conversión de iniciativas militares para propósitos civiles. Por ejemplo, desde 2016, la Comisión Militar Central ha financiado proyectos sobre ciencia cerebral militar, sistemas biomiméticos avanzados, materiales biológicos, mejora del rendimiento humano y biotecnología de «nueva concepción»⁴. La FMC busca promover una integración más profunda de las economías civiles y de defensa de la PRC y sus respectivos ecosistemas tecnológicos. Este esfuerzo tiene como objetivo crear y aprovechar las sinergias entre el desarrollo económico y la modernización militar, lo que permite que las empresas comerciales y de defensa colaboren y sincronicen sus esfuerzos mediante el intercambio de talento, recursos e innovaciones. La FMC tiene un alcance sorprendentemente amplio, que incluye todo, desde esfuerzos en *big data* e

¹ Algunos aspectos de este estudio ya se adelantaron en GARCIA CANTALAPIEDRA, DAVID. *Europa, Occidente y el fin del orden internacional liberal multilateral*. Documento Marco IEEE 10/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM10_2020DAVGAR_querrailimitada.pdf

² Véase en este sentido el punto La «guerra ilimitada» como guerra popular prolongada 4.0: ¿seguirá Occidente jugando con reglas de ajedrez en un tablero de wei qi? del citado documento marco.

³ Existen ya referencias históricas como durante la dinastía Han Occidental (206 a. C. – 9 AD) con el sistema Tuntian que utilizaba granjeros, soldados y comerciantes para establecer áreas fronterizas mientras proporcionar apoyo logístico a las fuerzas armadas.

⁴ KANIA, Elsa. «Weaponizing Biotech: How China's Military Is Preparing for a 'New Domain of Warfare'», *Defense One*. August 2019. Disponible en: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/08/chinas-military-pursuing-biotech/159167/>

infraestructura hasta logística y movilización de defensa nacional. El presidente Xi Jinping ha llevado estas ideas a un nuevo nivel: una transición de la integración civil-militar (junmin jiehe, 军民结合) a la fusión civil-militar (junmin ronghe, 军民融合). Así se estableció la Comisión Central para el Desarrollo de la Fusión Civil-Militar en enero de 2017. Desde 2016, la Comisión Militar Central ha financiado proyectos sobre ciencia cerebral militar, sistemas biomiméticos avanzados, materiales biológicos y biomiméticos, mejora del rendimiento humano y biotecnología de nuevo concepto: por ejemplo, Science and Technology Military-Civil Fusion Special Projects Plan (科技军民融合专项规划) se publicó en septiembre de 2017 con prioridad en biología, inteligencia artificial y tecnología cuántica. Fusión civil-militar (MCF), este término parece una contraparte del término estadounidense integración civil-militar (CMI), pero en realidad es mucho más profundo y complejo. Para la Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso de EE. UU. la integración civil militar es «cooperación entre el gobierno y las instalaciones comerciales en investigación y desarrollo (I+D), fabricación y operaciones de mantenimiento». Sin embargo, el modelo chino es un programa y plan dirigido por el estado para aprovechar todas las palancas del poder estatal y comercial.

El 20 de junio de 2017, Xi Jinping, hablando con la Comisión Central para el Desarrollo de la Fusión Civil-Militar (CCMCFD), articuló su visión para la estrategia de Fusión Civil-Militar⁵: «Debemos acelerar la formación de un patrón de desarrollo profundo de fusión militar-civil de elementos completos, multidominio y de alto rendimiento, y construir gradualmente el sistema unificado de estrategias y estrategias militares-civiles de China». Cuatro meses después, Xi reiteró esta visión a la audiencia nacional, haciendo referencia a la «fusión militar-civil» tres veces en su discurso del XIX Congreso del Partido pronunciado el 18 de octubre de 2017⁶. Actualmente, el sector de Defensa de China sigue estando fuertemente dominado por sus empresas estatales (SOE), y aunque la proliferación de empresas del sector privado en el panorama de DTIB de China está en alza, reunir a estos dos tipos de actores tan diferentes sigue siendo un desafío. Se han implantado comités del PCCh en más de 35 gigantes tecnológicos chinos para asegurarse de que los objetivos de la empresa no se desvíen de los del partido. Las

⁵ «Xi Jinping Chairs First Plenary Meeting of the Central Commission for Military-Civil Fusion Development,» 20 June 2017.

⁶ «Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress», *China Daily*. Disponible en: https://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm

ramas militares, como la Fuerza de Apoyo Estratégico del EPL (PLASSF), han firmado acuerdos con universidades y empresas de desarrollo de software para aumentar su integración fuera del ejército.

La guerra política con características chinas

El departamento de Estado de EE. UU. designó en octubre de 2020 a una organización del Partido Comunista Chino (PCCh) que opera en Estados Unidos como una misión extranjera. También puso fin a un acuerdo de 2011 con Pekín para celebrar una cumbre de colaboración entre gobernadores de ambas naciones. La Asociación Nacional para la Unificación Pacífica de China (NACPU), una organización controlada por el Departamento de Trabajo del Frente Unido de China (UFWD), recibió la designación el 28 de octubre de 2020, lo que significa que ahora será tratada como una embajada o misión diplomática y será debe registrar sus listas de personal y propiedades estadounidenses en el Departamento de Estado. Según un informe de 2018 publicado por la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad de Estados Unidos y China (USCC)⁷, la NACPU es la rama estadounidense del Consejo de China para la Promoción de la Reunificación Pacífica (CPPRC), que es operado directamente por el Frente Unido. La entidad aboga por la vuelta a la RPC de Taiwán. Según este informe, la CPPRC tiene al menos 200 capítulos en 90 países, incluidos 33 en Estados Unidos: «United Front organizations such as the National Association for China's Peaceful Unification actively cultivate ties to campaign donors and politicians in the United States in order to lobby for Beijing's policy priorities» and «encourage overseas Chinese to get involved in politics to advocate for Beijing's interests».

La importancia de este entramado de organizaciones y su estrategia más definida, la llamada Estrategia de las Tres Guerras, es auténticamente una estrategia de guerra política (*political warfare*) que nos retrotrae a los comienzos de la Guerra Fría. En gran medida, esta estrategia, dentro de los aspectos no militares (sobre todo relativos al uso de la información) de la guerra ilimitada⁸, busca establecer, aunque no solamente como

⁷ «China's Overseas United Front Work. Background and Implications for the United. States», *U.S.-China Economic and Security Review. Commission*. August 24, 2018. Disponible en: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China's%20Overseas%20United%20Front%20Work%20-%20Background%20and%20Implications%20for%20US_final_0.pdf

⁸ Véase en este sentido La «guerra ilimitada» como guerra popular prolongada 4.0: ¿seguirá Occidente jugando con reglas de ajedrez en un tablero de wei qi? en GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. *Europa*,

veremos después, un marco general favorable a la RPC en el ámbito psicológico (*psychological milieu*) que influirá decisivamente en cómo operan los actores internacionales en el ámbito en el mundo real (*operational milieu*). Tal y como argumenta el recientemente fallecido profesor Robert Jervis., en dos de su magna obra *The Logic of Images in International Relations* y *Perceptions and Misperceptions in International Politics*., y en España el profesor Rubén Herrero de Castro con su *La realidad inventada*⁹, las visiones, valores, imágenes y percepciones van a conformar cómo se construirán las narrativas en un escenario de competición estratégica, que puede ser la antesala a un conflicto estratégico. Las relaciones entre actores se construyen, de hecho, sobre esas imágenes y así Jervis establece que los actores operan en el mundo real (*Operational milieu*), pero desde un ámbito psicológico (*psychological milieu*)¹⁰. Las imágenes en relaciones internacionales, dice Jervis, son aquellas creencias acerca de los otros que afectan las predicciones de cómo se comportarán bajo determinadas circunstancias¹¹. Siguiendo esta idea, Herrero establece que esas imágenes son las representaciones mentales de las percepciones que son «un proceso integrativo por el cual los estímulos son interpretados por los individuos junto con los conocimientos previos y las creencias del actor»¹². Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu ya en 2011 argumentan que la RPC y el PCCh han trabajado en la construcción de una nueva narrativa que justifique la legitimidad del Partido y que a la vez deslegitime la narrativa occidental, sobre todo la de EE. UU.¹³. Han trabajado dentro del actual sistema internacional para expandir su economía y aumentar su visibilidad y como un actor político global, acciones, evitando durante mucho tiempo acciones que desafiaran directamente a EE UU. Usando los canales institucionalizados existentes, China busca aumentar su influencia política y prestigio a través de la participación activa, sin confrontación con el orden existente. Las tácticas específicas son han sido denunciar el unilateralismo de EE. UU. y la promoción del concepto (aunque no siempre la práctica) del multilateralismo; la creación de nuevas organizaciones internacionales; poner en marcha una iniciativa *soft power* de potenciar

Occidente y el fin del orden internacional liberal multilateral. Documento Marco IEEE 10/2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM10_2020DAVGAR_querrailimitada.pdf

⁹ HERRERO, Rubén. *La Realidad Inventada*. Plaza y Valdés. 2002

¹⁰ JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton 1976, p. 15.

¹¹ JERVIS, Robert. *The Logic of Images in International Relations*. Princeton University Press, 1970, p.5.

¹² HERRERO, 2007, p. 143.

¹³ SCHWELLER, Randall. and Pu, Xi. «After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline», *International Security*. Vol. 36, No. 1 (Summer 2011), pp. 41-72.

la diplomacia «en el mundo en desarrollo»; votar en contra de los Estados Unidos en las instituciones internacionales; y establecimiento de la agenda internacional en las organizaciones regionales. Esta estrategia se pone en marcha para conseguir uno de los grandes objetivos del PCCh para poder llevar a cabo el llamado Sueño de China.

Desde las primeras ideas que delineaba Joseph Nye sobre el *soft power*, con su evolución posterior en términos de *smart power* y *sharp power*, entra de lleno el ámbito de la comunicación estratégica, y concretamente en lo que sería las operaciones de influencia, incluyendo el revisionismo histórico y la creación de un discurso y una narrativa propia, diferente y distinta de la dominante occidental. Joseph S. Nye utiliza las «tres caras del poder» para explicar cómo un actor puede influir o moldear las preferencias de otro en las relaciones internacionales. Así, la primera de ellas hace referencia al ejercicio directo del poder de un actor sobre otro, forzando a ir en contra de sus preferencias iniciales. La segunda se refiere a limitar las opciones de otros actores mediante el control de sus agendas políticas e instituciones. Finalmente, la tercera cara del poder como la capacidad de moldear las preferencias iniciales de otros actores, más que cambiar las situaciones que éstos han de afrontar. En este sentido, la reconstrucción del pasado en su primer capítulo está enmarcada en las diferentes iniciativas del PCCh desde la presidencia de Jiang Zeming, pero que se remontan en plan y estructura a la era maoísta, está teniendo su culmen desde la llegada al poder de Xi Jinping. Es parte de una ingente estrategia de comunicación estratégica, que tiene como último instrumento las operaciones de influencia. Estas proporcionan estrategias y tácticas utilizadas en apoyo de campañas de guerra política más amplias. Son acciones diseñadas para influir en los líderes de gobiernos extranjeros, empresas e industrias, la academia, los medios de comunicación y otras élites clave de una manera que beneficie la República Popular China. Estas operaciones se realizan a menudo, pero no siempre a expensas de los intereses propios de los países en los que las acciones son dirigidas. Ya en 2007, el PCCh hizo público una Gran Campaña de Propaganda Exterior, destinando miles de millones en un intento de controlar las narrativas externas sobre China. Xi Jinping ha intensificado enormemente ese esfuerzo, librando una «guerra del discurso» global. Estableció en la Reunión Nacional de Ideología y Propaganda de 2018: «Debemos mejorar nuestra capacidad de comunicación internacional, contar bien las historias de China, difundir la voz de China, mostrar una China auténtica y completa al mundo y aumentar el poder blando del país y la influencia de Cultura china».

El concepto clave de la política exterior china, que une el partido con las instituciones del estado en este esfuerzo es un concepto leninista llamado el Frente Unido. El trabajo del Frente Unido es una estrategia clásica de guerra política leninista ya empleada por los bolcheviques durante la Guerra Civil rusa. En un frente unido, los comunistas «cooperan con los no revolucionarios con fines prácticos, por ejemplo, para derrotar a un enemigo común y ganárselos para la causa revolucionaria»: «The more powerful enemy can be vanquished only by exerting the utmost effort, and without fail, most thoroughly, carefully, attentively and skilfully using every, even the smallest, 'rift' among the enemies, of every antagonism of interest among the bourgeoisie of the various countries and among the various groups or types of bourgeoisie within the various countries, and also by taking advantage of every, even the smallest, opportunity of gaining a mass ally, even though this ally be temporary, vacillating, unstable, unreliable and conditional»¹⁴: La estrategia llegó a ser «una parte integral del pensamiento comunista chino y su práctica»¹⁵. Como para Mao, esta es una de las «armas mágicas» de Xi Jinping para lograr el Sueño de China. Es un elemento vital de la guerra política de la República Popular China, en el interior para mantener el control sobre grupos potencialmente problemáticos, como minorías religiosas y étnicas y chinos de ultramar. Pero también como parte importante de la estrategia de injerencia de China en el exterior, que también incluirá empresas y corporaciones y entidades privadas. Según Anne-Marie Brady, el PCCh empleó el trabajo del Frente Unido durante décadas tanto en su política exterior e interior, pero Xi, cuyo propio padre dirigía operaciones de guerra política durante gran parte de su carrera, ha ampliado la estrategia enormemente¹⁶. Si bien el departamento de Trabajo del frente unido del PCCh tiene la responsabilidad de estas operaciones y actividades, el trabajo es una tarea de todas las agencias y miembros del PCCh. Cada agencia del PCCh, como el departamento de Enlace Internacional, el departamento Central de Propaganda y

¹⁴ SCALAPINO, Robert. «The Policies of the Post-Mao Era: An Examination of the 11th Party Congress», *Asian Survey*. Nov. 1977, Vol. 17, No. 11 (Nov. 1977), p. 1057.

¹⁵ PARELLO-PLESNER, Jones and LI, Belinda. «The Chinese Communist Party's Foreign Interference Operations: How the U.S. and Other Democracies Should Respond», Washington, DC: Hudson Institute, 2018, pp. 8-9.

¹⁶ BRADY, Anne-Marie. «Exploit Every Rift: United Front Work Goes Global,» en David GITTER, DAVID et al. Party Watch Annual Report, 2018 (Center for Advanced China Research, 2018), pp. 34-40. Disponible en: https://docs.wixstatic.com/ugd/183fcc_01939af351a04003aafb65c4537fcc8a.pdf Esta profesora neozelandesa ha estado bajo una larga campaña de acoso por sus trabajos acerca de la RPC. «New Zealand professor Anne-Marie Brady who wrote about China's foreign influence seeks government protection after year-long harassment campaign», *South China Morning Post*, 6 December 2018. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/asia/australasia/article/2176618/new-zealand-professor-who-wrote-about-chinas-foreign-influence>

departamento de la Asociación del Pueblo Chino para la Amistad con países extranjeros, tiene la tarea de participar en las actividades del frente unido, al igual que todos los departamentos gubernamentales de la República Popular China y las autoridades locales. Los ejecutivos de las empresas estatales de China son miembros del PCCh, y a medida que el PCCh se entromete cada vez más en la gestión de empresas conjuntas, es seguro asumir que existe una intensa actividad empresarial en la República Popular China compromiso en el trabajo del frente unido.

La estrategia de las Tres Guerras

Carl von Clausewitz escribió «La guerra es la continuación de la política por otros medios», entonces se podría decir que la guerra política de la República Popular China (RPC) es la continuación del conflicto armado por otros medios. Proporciona una alternativa a la guerra cinética abierta y es un instrumento preferido de poder, empleado para ganar sin luchar. Ya en 2013, la Oficina de Evaluación (Office of Net Assessment) del departamento de Defensa de EE. UU. y su director Andrew Marshall concluyeron que la estrategia de las tres guerras de la RPC¹⁷, permitía entre otras cuestiones que al EPL debilitar la determinación de Estados Unidos y sus socios regionales de defender islas y océanos en los mares del este y sur de China. Esta tipo de estrategia ya fue inicialmente postulada por George F. Kennan, en su famoso *Long Telegram* de 1946. Sin embargo, el propio Kennan redactó otro memorando titulado «El comienzo de la guerra política organizada» donde establecía que Estados Unidos estaba en desventaja debido al concepto de la diferencia básica entre paz y guerra, por una tendencia a ver la guerra fuera de todo contexto político y por una renuencia a reconocer las realidades de las relaciones internacionales: el ritmo perpetuo de [lucha, dentro y fuera de la guerra]». Kennan definiría la guerra política (*political warfare*) como: «The employment of all the means at a nation's command, short of war, to achieve its national objectives. Such operations are both overt and covert. They range from such overt actions as political alliances, economic measures and 'white' propaganda to such covert operations as

¹⁷ DOD. China: Three Warfares. Office of Net Assessment, Office of the Secretary of Defense, Washington, D.C. May 2013.

clandestine support of 'friendly' foreign elements, 'black' psychological warfare and even encouragement of underground resistance in hostile states»¹⁸.

Esta definición es tan válida hoy como lo era en 1948. Sin embargo, la versión de la guerra política de la RPC ha evolucionado de maneras que no se comprenden completamente durante la era de Kennan, y nuevos conceptos y campos de batalla semánticos han surgido desde entonces. En consecuencia, es útil analizar de cerca y examinar varios términos clave relacionados con la guerra política. Los términos y definiciones son, por supuesto, de crucial importancia. Por ejemplo, las operaciones de influencia y la guerra política se superponen y son consideradas por muchos como términos virtualmente intercambiables, pero difieren en su alcance. Las operaciones de influencia proporcionan estrategias y tácticas utilizadas en apoyo de campañas de guerra política más amplias. Son acciones diseñadas influir en los líderes de gobiernos extranjeros, empresas e industrias, la academia, los medios de comunicación y otras élites clave de una manera que beneficie la República Popular China. Estas operaciones se realizan a menudo, pero no siempre a expensas de los intereses propios de los países en los que las acciones son dirigidas. Sin embargo, la guerra política es un «componente crítico de la estrategia de seguridad y la política exterior de la República Popular China». Según un estudio del *Project 2049 Institute*, aunque implica también implica medidas activas como la violencia y otras formas de coacción, la guerra política es una alternativa al conflicto armado que «busca incidir en emociones, motivos, razonamiento objetivo y comportamiento de gobiernos extranjeros, organizaciones, grupos e individuos de una manera favorable a los objetivos político-militares-económicos de la República Popular China». Va más allá del trabajo tradicional de frente único y enlace, como la construcción de coaliciones para apoyar a la RPC y «desintegrar» a los enemigos, incluyendo la estrategia de las Tres Guerras¹⁹. El arsenal de influencia de la guerra política de la República Popular China incluye operaciones identificadas previamente, como las actividades del frente único y las Tres Guerras, así como propaganda, coerción diplomática, desinformación, manipulación de medios abierta y encubierta, medidas activas, guerra híbrida y funciones de poder blando como la diplomacia pública, asuntos

¹⁸ KENNAN, George. «The Inauguration of Organized Political Warfare», *Office of the Historian of the State Department*, 4 de mayo de 1948.

¹⁹ STOKES, Mark y HSIAO, Russell. «The People's Liberation Army General Political Department: Political Warfare with Chinese Characteristics», Arlington, VA: Project 2049 Institute, 2013, pp.3, 5-6.

públicos, relaciones públicas, actividades de asuntos culturales y «adoctrinamiento»²⁰. Sin embargo, para entender cómo el PCCh da forma al mundo alrededor de China, hay que comprender que está no es una actividad dirigida o creada por el EPL, sino por el PCCh. Los informes de trabajo del congreso del partido, los informes plenarios, los planes de cinco años, las circulares, las leyes y los discursos de los líderes explican más que los escritos militares destinados a una audiencia del EPL. Las Tres Guerras no son solo una característica del EPL para preparar el campo de batalla; son expresiones de las intenciones y las operaciones diarias del PCCh. Según Kania, los objetivos clave de las operaciones de las Tres Guerras son «control de la opinión pública, mitigar la determinación de un adversario, transformación de la emoción, orientación psicológica, colapso de (de un adversario) organización, defensa psicológica, y restricción a través de la legislación»²¹.

En 2003, cuando el Comité Central del PCCh y la Comisión Militar Central aprobaron el concepto de las Tres Guerras en el Reglamento de Trabajo Político del Ejército Popular de Liberación de China revisado, se establecieron una amplia gama de conceptos que se relacionan con las definiciones occidentales de operaciones de influencia, que incluyen: las Tres Guerras (san zhong zhanfa o san zhan) es un enfoque estratégico dinámico y matizado para influir en las operaciones que consta de tres elementos interrelacionados: guerra psicológica (xinlizhan), guerra de opinión pública (yulunzhan); y guerra legal (faluzhan)²². El propósito de las Tres Guerras es establecer un «poder discursivo» (huayu quan) sobre un adversario: el poder de controlar las percepciones y dar forma a las narrativas que sirven a los intereses chinos, al tiempo que socavan los de un oponente.

- Guerra psicológica (*psy war*): busca influir y/o interrumpir la actividad y capacidad de decisión del adversario, generar dudas, fomentar el antiliderazgo para engañar a los oponentes y para intentar disminuir la voluntad de luchar entre los oponentes²³. Emplea presión diplomática, rumores, narrativas falsas y el acoso

²⁰ «600 U.S. Groups Linked to Chinese Communist Party Influence Effort with Ambition Beyond Election», *NewsWeek*, 10/26/20. Disponible en: <https://www.newsweek.com/2020/11/13/exclusive-600-us-groups-linked-chinese-communist-party-influence-effort-ambition-beyond-1541624.html>

²¹ KANIA, Elsa. «The PLA's Latest Strategic Thinking on the Three Warfares», *Jamestown Foundation*, China Brief 16, no. 13, 22 August 2016.

²² DOD. China: The Three Warfares. Office of the Secretary of Defense, Office of Net Assessment, (Washington, DC: 2013). P. 28;

²³ YANHUA, Guo. «Psychological Warfare Knowledge», Washington, DC: National Defense University Press, 2005, pp.14-16.

para expresar descontento, afirmar la hegemonía y transmitir amenazas. La economía²⁴ y las inversiones de la RPC se utilizan con un efecto particular: China amenaza con la venta de deuda norteamericana; presiona a las empresas estadounidenses que invierten en el mercado de China; emplea boicots; restringe las exportaciones críticas (minerales raros); restringe las importaciones; amenaza depredador prácticas para expandir la participación de mercado, e invierte en ciertas instituciones²⁵.

- Guerra de opinión pública es una constante, actividad en curso dirigida a la influencia a largo plazo de las percepciones y actitudes. Aprovecha todos los instrumentos que informan e influyen opinión que incluye películas²⁶, programas de televisión, libros, Internet²⁷, redes sociales²⁸ y la red mundial de medios (en particular Xinhua y CCTV) y se lleva a cabo a nivel nacional por el EPL, a nivel local por la Policía Armada Popular y está dirigida contra las poblaciones nacionales en los países de destino. La guerra mediática tiene como objetivo:

²⁴ «Lithuania, China and EU lawfare to counter economic coercion», *CEPS Policy Insights*, 2021/22. December 2021. Disponible en: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=34908&pdf=PI2021-20_Lithuania-China-and-EU-lawfare.pdf

²⁵ Los vínculos económicos con la República Popular China también pueden provocar la autocensura, ya que «muchas universidades americanas reciben importantes donaciones de entidades gubernamentales chinas, empresas e individuos». El asesor jurídico del departamento de Educación de EE. UU. afirma que la evidencia sugiere que las inversiones masivas de dinero extranjero han engendrado dependencia y distorsionó la toma de decisiones, la misión y los valores de demasiadas instituciones. Universidades en los Estados Unidos recibieron más de 56 millones de dólares de fuentes chinas solo en 2017. La Universidad de Stanford recibió más de 32 millones de dólares en dinero y regalos de la RPC durante seis años, mientras que la Universidad de Harvard recibió unos 55 millones de dólares a través de una combinación de contratos y dinero. Otras universidades estadounidenses, mientras tanto, se han negado a cooperar con una investigación federal sobre sus fuentes de ingresos en la República Popular China. PARELLO-PLESNER, Jonas y LI, Belinda. p.35.

²⁶ «Chinese censors control the celluloid world, too», *Financial Times*. November 4, 2020. Según el anterior vicepresidente de los Estados Unidos, Michael R. «Mike» Pence, «Beijing exige rutinariamente que Hollywood retrate China bajo una «luz estrictamente positiva» y «castiga a los estudios y productores eso no. Los censores de Beijing se apresuran a editar o prohibir películas que critican a China, incluso en formas menores». El remake de *Amanecer Rojo* (2012) «fue editado digitalmente para hacer que los villanos sean norcoreanos, no chinos», mientras que Guerra Mundial Z (2013) vio el corte en el guión de la mención de un virus porque se originó en China. Michael J. Pence, «Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy toward China» (speech, Hudson Institute, Washington, DC, 4 October 2018). la República Popular China se ha asegurado de que Hollywood evita «cuestiones que el PCCh consideraría sensibles» y produce películas de propaganda suave que retratan a China de manera positiva para audiencias globales», como *The Great Wall* (2016). Véase BABBAGE, Ross. *Winning Without Fighting: Chinese and Russian Political Warfare Campaigns and How the West Can Prevail*, vol. I (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2019), pp.35-36.

²⁷ Véase en este sentido la reciente obra del profesor Antonio Moreno Cantano. *Tecnacionalismo, guerra digital y videojuego en China*. Ediciones Complutense Colección Divulgaciones. Madrid 2021.

²⁸ «As an aside, I'd be remiss if I didn't note that we see an awful lot of Chinese intelligence outreach on #socialmedia, especially #LinkedIn». WRAY, Christopher. Director, Federal Bureau of Investigation. *Countering Threats Posed by the Chinese Government Inside the U.S.* FBI. Disponible en: <https://www.fbi.gov/news/speeches/countering-threats-posed-by-the-chinese-government-inside-the-us-wray-013122>

preservar la moral amistosa; generar apoyo público en el país y en el extranjero²⁹; debilitar la voluntad de un enemigo de luchar y alterar la evaluación del enemigo sobre la situación general y particular. Se utiliza para ganar «dominio sobre el lugar de implementación de la guerra psicológica y legal».

- Legal Warfare (*lawfare*). Para el punto de vista chino sobre el papel y el estado de derecho: las consideraciones históricas y culturales informan la comprensión del PCCh sobre la guerra legal. El confucianismo y las influencias legalistas fueron parte integral de la China imperial, pero a medida que el gobierno evolucionó durante el mandato de Mao, las perspectivas marxistas defendieron que «la ley debería servir como un instrumento ideológico de la política»³⁰. Así, la ley sigue siendo débil y se utiliza las leyes nacionales e internacionales para reclamar la autoridad legal o hacer valer los intereses chinos. Se puede emplear para paralizar la libertad operativa de un adversario y dar forma al espacio operativo. La guerra legal también tiene como objetivo generar apoyo internacional y gestionar las posibles repercusiones políticas de las acciones militares de China. Van desde conjurar la ley hasta informar reclamaciones de territorio y recursos, para emplear mapas falsos para justificar afirmaciones. En una aplicación distorsionada de la legislación nacional, por ejemplo, Pekín designó el pueblo de Sansha en las islas Paracel, como Hainan Prefectura para extender el mandato administrativo de China al Mar de China Meridional. China también utiliza las disposiciones de la UNCLOS y otras convenciones legales para fines no previstos³¹.

Operaciones de Influencia, dominio cognitivo y el papel del Ejército Popular de Liberación en las Tres Guerras

La RPC lleva a cabo operaciones de influencia a escala global como parte de una gran estrategia que busca el «rejuvenecimiento» de China como una gran potencia y el EPL es un ejecutor clave. Las operaciones de influencia del EPL están encapsuladas en el

²⁹ «No friendly politician is too obscure for insecure China, not even Barry Gardiner», *The Guardian*. 15 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/jan/15/no-friendly-politician-is-too-obscure-for-insecure-china-not-even-barry-gardiner>

³⁰ CHENG, Dean. «Winning Without Fighting: Chinese Public Opinion Warfare and the Need for a Robust American Response», *The Heritage Foundation report* no. 2745, (Washington, DC: The Heritage Foundation, 26 November 2012). Disponible en: <http://www.heritage.org/asia/report/winning-without-fighting-chinese-public-opinion-warfare-and-the-need-robust-american>

³¹ BABBAGE, 17-25; y también GERSHANECK, Kerry. «Faux Pacifists' Imperil Japan while Empowering China», *Asia Times* (Hong Kong), 10 de junio de 2018.

concepto de Tres Guerras. La guerra mediática es esencialmente el control y la explotación de los canales de comunicación para la difusión de propaganda y establece las condiciones para dominar los canales de comunicación para la conducción de la guerra psicológica y legal. La guerra psicológica interrumpe la toma de decisiones de un adversario y su capacidad para realizar operaciones militares mediante el manejo de la percepción y el engaño. La guerra legal utiliza el derecho nacional e internacional para reclamar el «terreno legal superior» para hacer valer los intereses chinos. Las organizaciones del EPL responsables de las operaciones de información incluyen la Comisión Militar Central (en particular, la Rama de Estado Mayor Conjunto y su Oficina de Inteligencia, la División de Enlace de la División de Trabajo Político y la Oficina para la Cooperación Militar Internacional), la Fuerza de Apoyo Estratégico y las empresas de medios controladas por el EPL. Pero ellos realmente modifican estos conceptos, donde se enfocan principalmente en la guerra política donde la diplomacia sea acción política; el comercio, guerra económica; la información, guerra psicológica; y el ámbito militar, incluirá ampliar el término «acción militar» más allá de su alcance tradicional para incluir todo el espectro de conflicto asimétrico.

Operaciones de dominio cognitivo

A medida que la información se vuelve cada vez más central para la guerra, el Ejército Popular de Liberación (EPL) está desarrollando un nuevo concepto para la guerra psicológica en la era de la información llamado «operaciones de dominio cognitivo» (认知域作战, renzhiyuzuozhan)³². Esta evolución de la guerra psicológica de próxima generación busca utilizar información para influir en las funciones cognitivas de un adversario, desde la opinión pública en tiempos de paz hasta la toma de decisiones en tiempos de guerra. En términos generales, las operaciones del dominio cognitivo caen bajo la rúbrica de guerra psicológica, que es en sí misma parte del concepto de operaciones de información del EPL. Es muy probable que el EPL se encuentre en las primeras etapas de su desarrollo de esta nueva capacidad, basada en terminología relativamente inconsistente y en los escritos del EPL sobre sus propias deficiencias

³² BURTON, Rachel. «Disinformation in Taiwan and Cognitive Warfare», *Global Taiwan Brief*, 14 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://globaltaiwan.org/2018/11/vol-3-issue-22/>.

percibidas. Lo que comenzó como un concepto fundamentalmente en tiempos de guerra enfocado en impactar el proceso de toma de decisiones militares del adversario ahora se extiende a operaciones en tiempo de paz contra sociedades enteras, habilitadas por el amplio alcance de la información moderna, tecnología, y especialmente redes sociales.

Las operaciones del dominio cognitivo se enmarcan como la próxima evolución en la guerra, pasando de los dominios natural y material —terrestre, marítimo, aéreo y electromagnético— al reino de la mente humana. El objetivo de las operaciones del dominio cognitivo es la «superioridad mental» (制脑权, zhinaoquan), utilizando la guerra psicológica para moldear o incluso controlar el pensamiento cognitivo y la toma de decisiones del enemigo. Como las operaciones del dominio cognitivo representan la próxima frontera de los dominios de la guerra, la superioridad mental es la siguiente fase en la evolución del concepto tradicional del EPL de las tres superioridades: superioridad marítima, superioridad aérea y superioridad de la información, todas las cuales son necesarias para victoria. El «espacio cognitivo» se define como «el área en la que existen los sentimientos, la percepción, la comprensión, las creencias y los valores, y es el campo de la toma de decisiones a través del razonamiento». Incluye muchos «factores intangibles» como «liderazgo, moral, cohesión; nivel de formación y experiencia; conciencia situacional y opinión pública». A partir de las operaciones psicológicas subversivas de Estados Unidos dirigidas contra la Unión Soviética durante la Guerra Fría, y de la doctrina sobre operaciones de información norteamericana³³ se prevé el uso de «información y productos espirituales y culturales populares como armas para influir en la psicología, la voluntad, la actitud, el comportamiento de las personas e incluso cambiar la ideología, los valores, tradiciones culturales y sistemas sociales, y dirigidos a individuos, grupos, países e incluso personas de todo el mundo». Se identifican cuatro tácticas para ganar «superioridad mental» en el espacio cognitivo: 1) «manipulación de la percepción» a través de narrativas propagandísticas; 2) «cortar la memoria histórica» para que las metas se abran a nuevos valores; 3) «cambiar el paradigma del

³³ JCS. Joint Chiefs of Staff, Information Operations, Arlington, VA: Department of Defense, February 2006. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=461648> Operations: Army Doctrine Reference Publication 3-0 (Headquarters, Department of the Army, November 2016). Disponible en: <https://usacac.army.mil/sites/default/files/publications/ADRP%203-%20OPERATIONS%2011NOV16.pdf> TRADOC Pamphlet 525-3-1, The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028 (U.S. Army Training and Doctrine Command, December 2018). Disponible en: https://www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDO/TP525-3-1_30Nov2018.pdf

pensamiento» apuntando a las élites para cambiar su ideología; y 4) «deconstruir símbolos» para desafiar la identidad nacional. En definitiva, la guerra cognitiva es la forma definitiva de vencer sin luchar³⁴.

*David García Cantalapiedra**

Profesor de Relaciones Internacionales en Asia-Pacífico
Universidad Complutense de Madrid

³⁴ BEAUCHAMP-MUSTAFAGA, Nathan. «Cognitive Domain Operations: The PLA's New Holistic Concept for Influence Operations. China Brief», *The Jamestown Foundation*. 19, 16, 6 de septiembre de 2019.

30/2022

29 de marzo de 2022

M^a Dolores Calvente Moreno*

**El yihad urbano: un método de
combate globalizado**

El yihad urbano: un método de combate globalizado

Resumen:

El terrorismo salafista yihadista se caracteriza por la solidez de su ideología hostil y su elevadísima letalidad, lo que se acompaña de una gran capacidad de movilización proyectada hacia una amplia expansión geográfica a lo largo del mundo.

El aumento de casos a nivel europeo en los que los atacantes han utilizado el método del «yihad urbano» obliga a ahondar en los orígenes del mismo y a reflexionar sobre una amenaza cambiante y de naturaleza compleja que se diluye por nuestras ciudades, y que lejos de desaparecer, se conduce en paralelo con ataques similares en otras zonas no europeas, que han servido a los terroristas de estímulo y emulación.

Palabras clave:

Yihad urbano, Dáesh, Mumbai, terrorismo global, combate.

***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 urban jihad: a globalized method of combat

Abstract:

Salafist-jihadist terrorism is characterized by the solidity of its hostile ideology and its extremely high lethality, which is accompanied by a great capacity for mobilization projected towards geographical expansion throughout the world.

The increase in cases at the European level, in which the attackers have used the urban jihad method, forces us to delve into its origins and to reflect on a changing threat of a complex nature that is diluted by our cities, and that far from disappearing is conducted in parallel with similar attacks in other non-European areas serving terrorists as a stimulus and emulation.

Keywords:

Urban jihad, ISIS, Mumbai, terrorism global, combat.

Una nueva dimensión del desafío yihadista

El concepto de «yihad urbano», nacido en Mumbai (India) en 2008¹, es definido como «un método terrorista yihadista que prioriza las acciones suicidas en las ciudades provocando que estas acciones sean sostenidas en el tiempo y lo más complejas posible»². El ataque de Mumbai acabó con la vida de 164 personas, un altísimo número de víctimas, al que se unió el hecho de que los terroristas mantuvieron en jaque a las fuerzas de seguridad indias durante cuatro días, hasta que estas consiguieron terminar con la amenaza³. El único terrorista que sobrevivió —un paquistaní de 21 años— confirmaría que el ataque fue realizado por el grupo Lashkar e Taiba (LeT).

El «modelo de Mumbai»⁴ sería desde entonces continuado y emulado en otras zonas del mundo, aunque éstas no estuvieran inmersas en conflictos o guerras. El ataque del 3 de marzo de 2009 contra el equipo de cricket de Sri Lanka en Lahore alimentaría de nuevo la preocupación. El Centro Europeo de Estrategia, Seguridad e Inteligencia (ESISC), describiría el ataque como «el segundo de yihad urbano» en menos de cuatro meses, afirmando que podía tratarse de la implementación de «nuevas tácticas terroristas»⁵. Este incidente creó una sensación a nivel internacional de que se trataba de un ataque diferente en su naturaleza (ataque *fidayeen*⁶) distinto a todos los demás incidentes anteriores con explosivos, unas habilidades tácticas que comenzarían a dispersarse por todo el mundo.

¹ El yihad urbano emergió con fuerza en Mumbai, en un ataque complejo lanzado entre los días 26 y 29 de noviembre de 2008, cuando varios individuos entrenados procedentes de Pakistán desembarcaron fuertemente armados en la ciudad, atacando diversos objetivos (Hotel Taj Mahal, Sinagoga, etc.) y provocando 164 muertos, lo que dio comienzo a una nueva práctica terrorista. ECHEVERRÍA, Carlos, «Terrorismo y Relaciones Internacionales» (capítulo *Las características del nuevo terrorismo*), UNED publicaciones, Madrid, 2020, p. 137.

² ECHEVERRÍA, Carlos. «La amenaza del yihad urbano en suelo europeo», Instituto Robert Shuman, 31/07/2018, (2018a).

³ ECHEVERRÍA, Carlos. «La figura del "lobo solitario": innovación en el terrorismo yihadista». Grupo de Estudios Estratégicos, 24 de noviembre de 2009, p. 6. Disponible en <http://gees.org/articulos/la-figura-del-lobo-solitario-innovacion-en-el-terrorista-yihadista>.

⁴ MARRERO, Inmaculada & TRUJILLO, Humberto M. «Jihadism, Foreign Fighters and Radicalization in the EU», ed. Routledge, 2019, ver cap. de ECHEVERRÍA, Carlos, *Urban Jihad, New operational trends affecting Salafist jihadist groups in Europe, Africa and the Middle East*, p. 40.

⁵ Una combinación de armas convencionales toma de rehenes y una clara intención de provocar el mayor número de víctimas con misiones no suicidas, donde no fuese el suicidio el objetivo primero, representaba un cambio de táctica, en el que, si el terrorismo paramilitar se convertía en una táctica primaria al servicio del yihadismo urbano global, Lashkar-e-Taiba (LeT) y presumiblemente otros grupos, entrenarían y reclutarían también a soldados para la yihad en zonas urbanas. MOODY, Theodore J. (2009-10), p. 5. «Filling the gap between NIMS/ICS and the law enforcement initial response in the age of the urban jihad», Thesis postgraduate school, Monterey, California. Disponible en <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/5182>.

⁶ Ataques suicidas y sin retorno. Lashkar e Taiba, formaría comandos especiales denominados *Jaan-e-Fidai* y *Ibn-e-Tayamiah* (los que se entregan por la gran causa). Disponible en <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/india-paquistan-terrorismo>. Fecha de la consulta 01.11.2021.

Si bien el ataque de Mumbai fue cometido por Al Qaeda (AQ), la revitalización del activismo urbano a partir de 2015 y desde entonces, y su difusión en diversas áreas, es un aumento producto directo de Dáesh. El hecho de la reducción del califato de Dáesh no ha afectado la dinámica de los ataques, dado que la amplia influencia de la organización le ha permitido llevar a cabo ataques de diferente magnitud en lugares diversos, como sucedió en la segunda mitad de 2017 en Afganistán y Filipinas.

El objetivo de los yihadistas salafistas en el entorno urbano, es romper la voluntad de resistir de la población civil y/o utilizarla como rehén, algo que no solo forma parte de sus tácticas de combate, sino que también conecta con la idea del martirio derivada del fuerte componente religioso de su ideología⁷.

Este tipo de amenaza implica una nueva táctica de ataque, donde ya no se presentan ataques suicidas «clásicos», sino una combinación de ataques —más sofisticados en su ejecución— y con un alto grado de resistencia por parte de sus ejecutores⁸.

Desde su origen y hasta la actualidad, una amplitud de ataques más o menos refinados o sofisticados —que han combinado el uso de armas ligeras, armas blancas, explosivos, atropellamientos, así como un terrorismo aeroportuario, aéreo, ferroviario, marítimo, etc.⁹—, han castigado diversos escenarios urbanos en los cinco continentes¹⁰. El yihad urbano fueron los ataques al periódico satírico de Charlie Hebdo en París y al supermercado kosher, en enero de 2015; también lo fueron los ataques a los hoteles de

⁷ ECHEVERRÍA. Op. cit., 2019, p. 28.

⁸ El autor John ROBB en su ensayo «The coming urban terror», 2007, describe como los entornos urbanos, centros eficientes que conectan los flujos internacionales de personas, energía, comunicaciones y capital, por ser centros de globalización, son también muy vulnerables al terror y la violencia de grupos pequeños, que aprovechaban el fácil acceso a esa super infraestructura global y tecnología disponible en cualquier lugar, para convertirse en «amenazas terribles». ROBB, John. «The coming urban terror, 2007. Disponible en <https://www.city-journal.org/html/coming-urban-terror-13026.html>. Fecha de la consulta 15.01.2022.

⁹ ECHEVERRÍA, Carlos. El aprovechamiento de las tecnologías por los grupos terroristas, Documento de Opinión IEEE 61/2018 (2018b), Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE061-2018_Tecnologia_Grupos_Terroristas_Perfillslamico_CarlosEcheverria.pdf ECHEVERRÍA, C. El empleo del mar en las estrategias de las organizaciones terroristas, Documento de Opinión IEEE 131/2017, Disponible en https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE0131-2017_Mar_OrganizacionesTerroristas_CarlosEcheverria.pdf.

¹⁰ ECHEVERRÍA. Op. cit. 2020, p. 137.

lujo en Kabul¹¹ o Mogadiscio¹², ahora, como se hiciera antes en Egipto o en Pakistán, de la mano de AQ y sus franquicias y luego emuladas por el Dáesh y las suyas¹³.

El «yihad urbano» se consolidó como estrategia yihadista tanto por AQ como por Dáesh durante los años 2013 a 2015, convirtiéndose así en un método de combate globalizado, visible ya en Europa en el año 2014, generando un impacto mediático importante.

El atentado que iniciaría la denominada «cuarta ola» del terrorismo yihadista en Europa Occidental, tuvo lugar en mayo de 2014, cuando un ciudadano de nacionalidad francesa y ascendencia argelina (Mehdi Nemmouche), irrumpió en el Museo Judío de Bruselas portando un kalashnikov y abriendo fuego contra los que allí se reunían, asesinando a cuatro personas. Este individuo, que había recibido entrenamiento militar en Siria por parte de Dáesh, logró escapar de la escena, siendo detenido seis días después en Marsella¹⁴.

Buscando ventajas tácticas y propagandísticas

Tanto AQ como Dáesh, en un intento por reinventarse y permanecer, han pedido de forma reiterada a sus seguidores y simpatizantes que ataquen de cualquier modo y desde cualquier sitio¹⁵, recurriendo al ataque urbano, donde cuchillos o vehículos, entre otros, han sido fuente de efectividad para sus ataques, ofreciendo ventajas y oportunidades a sus atacantes y generando gran impacto mediático y alarma social,

¹¹ Kabul sería presa de una operación de yihad urbana contra la Universidad de la capital en noviembre de 2020, cuando Daesh asesinó a 22 estudiantes y profesores. Tres milicianos armados irrumpieron en el campus y durante 6 horas se atrincheraron en la Facultad de Derecho, convertida en auténtica línea del frente. AYESTARÁN, Mikel, «Nuevo golpe sangriento del Estado Islámico a la educación afgana», 3 de noviembre de 2020, ABC Internacional.

¹² El 16 de octubre de 2017 se produjo en Mogadiscio (Somalia) un devastador ataque por parte de al-Shabaab, organización con un largo historial de ataques contra objetivos civiles. Un camión explotó cerca de un hotel demoliendo este, así como otros edificios cercanos. Fue considerado el peor ataque al país hasta ese momento con más de 300 muertos. BURKE, Jason. «Mogadishu truck bomb: 500 casualties in Somalias's worst terrorist attack», 16 de octubre 2017, The Guardian. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/15/truck-bomb-mogadishu-kills-people-somalia>.

¹³ ECHEVARRÍA, C. «La nueva dimensión del desafío yihadista salafista», Colección de Estudios Internacionales, nº 16, año 2014/15, p. 46.

¹⁴ DE LA CORTE, Luis. Informe del Centro Memorial de las Víctimas del Terrorismo, nº 4, 2018, p. 36.

¹⁵ Los llamamientos para alentar a los musulmanes de Occidente a realizar ataques terroristas en sus países han sido numerosos. Como ejemplo, el vídeo titulado *LA Tukalafu ila Nafsak* (no confíen en los otros, háganlo ustedes mismos), editado por Al-Sahab, brazo mediático de AQ, versionado en inglés, exaltaba las acciones terroristas producidas durante 2013, ensalzando la figura de los hermanos Tsarnaev en el maratón de Boston, que serían presentados como héroes. TOBOSO, Mario. «Lobos de Occidente. El terrorismo individual como elemento emergente y evolución táctica de Al Qaeda», Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, 2014, p. 97.

revestidos, además, de un halo religioso¹⁶ como justificación, algo que resulta muy conveniente para el relato yihadista.

La revista *Inspire*, altavoz que glorificó los ataques de París, definió los mismos como la «bendita batalla de París», enfatizando la necesidad de atacar edificios emblemáticos en ciudades occidentales¹⁷.

El «terrorismo de arma blanca»,¹⁸ que utiliza las «armas de mano» (usando el argot militar) casi de forma preferencial en la actualidad, por su sencillez de adquisición y utilización y por su bajo coste —el yihad urbano permite ataques más rudimentarios, que no por ello menos eficaces—, no es sin embargo algo novedoso. La utilización de «armas de mano» es tan antigua como el mundo, pudiéndose testar el primer atentado terrorista con este tipo de armas en Francia, en 1995, cuando el GIA argelino asesinó a un imán; a este seguirían el asesinato del director holandés Theo Van Gogh en 2004 (habría algunos más hasta su creciente proliferación a partir de 2013, con la decapitación del soldado británico Lee Rigby en Londres).

Este sistema *Lo-Fi* (baja fidelidad: bajo coste y poco articulado)¹⁹ crea una sinergia letal y muy efectiva con otros sistemas, como el ataque con vehículos o los artefactos explosivos improvisados (AEI) fabricados por el propio terrorista y que no requieren demasiado esfuerzo personal, pero que sí proporcionan un resultado superior al de otras grandes operaciones, dado que la sangre fría y la propia motivación del atacante propician el resultado letal que se busca.

El ataque de Londres de junio de 2017, donde un grupo de tres terroristas condujo un vehículo por la acera del Puente de Londres atropellando a los viandantes, dirigiéndose acto seguido sus atacantes al Mercado de Borough apuñalando a numerosas personas allí, es uno de los numerosos ejemplos de este tipo de ataques donde se mezclan varios componentes: represalia (pueden ser llevados a cabo tras un resurgimiento de ataques contra Dáesh en territorios ocupados); emulación/motivación/inspiración (ataques de

¹⁶ En la tradición popular islámica, el degollamiento aparece en repetidas ocasiones como castigo para los infieles y este se produce con un arma blanca. Es un tipo de arma utilizada tradicionalmente como condena al «infiel» —no creyente— y que, por lo tanto, se relata constantemente en el adoctrinamiento radical. Por otro lado, existen suficientes pruebas que vinculan este *modus operandi* con la organización terrorista yihadista Hamás. Véase el ensayo de FERNÁNDEZ, Beatriz., PEDRUELO, Carmen. y De TORRES-SOLANOT, Clara. «Ataques terroristas con arma blanca: ¿Nuevo modus operandi de la yihad en Europa?», Publicaciones CAP, 10/11/2016. Fecha de consulta 10.01.2021.

¹⁷ ECHEVERRÍA. Op. cit., 2019, p.34.

¹⁸ ORIZIO, Pietro. «Terrorismo all'arma bianca», ANALISIDIFESA, 6/06/2017. Disponible en <https://www.analisdifesa.it/2017/06/terrorismo-allarma-bianca/>.

¹⁹ ORIZIO, Op. cit.

imitación que inspiran otros); gran efectividad (en número de víctimas, alarma e impacto social); e imprevisibilidad (cualquiera puede atacar de cualquier modo y con cualquier método por un «módico precio»).

Una estrategia señalada en la revista *Inspire* de AQ que, en mayo de 2016, en su artículo *O knife revolution head toward America*, hacía gala del sentimiento antisemita y antiisraelí que define a la organización, instando a los musulmanes a exportar a los EE. UU. el «modo típico de los terroristas palestinos en Israel»²⁰. «Where are the zealous Muslims in America, who clearly see their Muslim brothers in Palestine being tortured?»²¹.

El «terrorismo de arma blanca», junto al resto de métodos de «bajo coste», representa, por tanto, la cara más polivalente del yihadismo, una diferenciación de las tácticas terroristas en Occidente y una «adaptabilidad a las renovadas campañas antiterroristas» (infiltraciones, expulsiones, represiones, etc.). La imaginación e innovación —resiliencia y persistencia— de los terroristas parecen ilimitadas, así lo evidencian estas formas de yihad urbano que marcan tendencia.

El terrorismo suicida: ideología y simbolismo

Una de las principales fuerzas en la proliferación del terrorismo suicida y su transformación de un fenómeno local a uno internacional, fue el factor ideológico. AQ introduciría el ideal del auto sacrificio, *istishhad*, como el compromiso supremo y la manifestación última de la yihad global, su valor organizativo principal²², convirtiéndose así en su propio símbolo o marca, encarnación suprema de la yihad global. El concepto de *istishhad* como un deber personal (yihad como deber u obligación), como medio de guerra, es parte de esa filosofía general que ve la yihad activa contra los enemigos

²⁰ El 13 de septiembre de 2015 comenzó en Israel la que fue denominada como «Intifada de los cuchillos», donde la «red social intifada» incitaba a matar a judíos, publicando los llamamientos en las redes sociales, en donde se exponían imágenes y videos sobre cómo hacerlo. Véase «Intifada en las redes sociales: ¿una nueva etapa de conflicto sangriento?», diciembre 2018, Military Review. Disponible en <https://es.topwar.ru/150590-intifada-socialnyh-setej-novyj-jetap-krovavogo-konflikta.html>.

²¹ ADL, «Latest issue of *Inspire* magazine encourages small scale attacks», 19/05/2016. Disponible en <https://www.adl.org/blog/latest-issue-of-inspire-magazine-encourages-small-scale-attacks>. Fecha de la consulta 10.01.2021.

²² Entre los «seleccionados» para participar en los atentados del 11S, figuraban aquellos dispuestos a martirizarse. Esta cualidad era la más importante para cualquier operativo de Al Qaeda. Este criterio tuvo preeminencia sobre cualquier otro en dicho proceso (la paciencia —dado que la planificación de los ataques podría llevar años—, era otra de esas cualidades a valorar). Tras la selección y el juramento, el elegido era entrenado y se filmaba el «vídeo de martirio». Véase Informe de la COMISIÓN del 11-S, The 9/11 Commission Report (Comisión Nacional sobre Ataques Terroristas contra EE.UU.). Washington, 2004. Cap. *The attack looms*, pp. 231-240. Disponible en <https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>.

percibidos del islam, como un pilar ideológico central y un ideal organizativo, lo que eleva el sacrificio personal del martirio al estado de «principio de fe»²³.

El ataque de Mumbai demostraría algo inusitado hasta el momento. No se trataba de un ataque suicida como los anteriores, uno en el que el acto mismo del ataque depende de la propia muerte del perpetrador, quien es plenamente consciente de que si no muere —suicidio—, el ataque no llegará nunca a su término; por el contrario, el de Mumbai, en el que 62 largas horas de asedio así lo constatarían, implicaba algo muy diferente: hacer el máximo daño posible al mayor número posible de personas utilizando una variedad importante de medios, antes de que la amenaza sea detectada, antes de morir, muy posiblemente, casi con total seguridad. Se trataba de «matar sin un plan para regresar con vida»²⁴.

Este terrorista itinerante, cuya intención principal no consistirá en detonarse en el lugar objetivo y de una manera inmediata, sino en transitar o desplazarse (por ejemplo, añadiendo al plan una toma de rehenes, tal y como ocurrió en los ataques de la sala Bataclán, en noviembre de 2015 en París) antes de activar su cinturón explosivo, marcaría la diferencia entre un *inghimasi* y un terrorista suicida o alguien que se inmolaba de forma automática como propósito único de su misión. El objetivo de un *inghimasi* no será otro que causar el mayor número posible de víctimas, convirtiéndose así en una auténtica arma letal.

Yihad urbano: un método de combate globalizado. El escenario europeo

Europa, y así se confirma por la experiencia acumulada, se ha convertido en un escenario cómodo para la ejecución de acciones de yihad urbano, independientemente de la sofisticación de los mismos, que son emprendidos en numerosas ocasiones por actores individuales, algo que genera a su vez una enorme alarma social. Es una muestra más del alcance global de la amenaza yihadista²⁵. Ataques como el de Mehdi

²³ FIGHEL, Op. cit., 2008.

²⁴ CALVENTE, M^a Dolores. «Inghimasi, ¿los nuevos terroristas suicidas?», marzo de 2020, Revista Digital de contra narrativa Al-Ghuraba, n°31. Disponible en https://issuu.com/ciseg/docs/31_esp.

²⁵ Esta actuación espontánea, en solitario, es más efectiva e indetectable a las medidas de seguridad lo que acrecienta, además, el agotamiento del enemigo. Véase QUINTERO, Juan P., Trabajo Fin de Máster «Masacre de Utoya: Motivaciones políticas y elementos ideológicos del ataque terrorista perpetrado el 22 de julio de 2011 por Anders Behring Breivik en Noruega», TFM Universidad Internacional de la Rioja (UNIR), 21/07/2020, p. 40. Véase también TOBOSO, M., Op., cit., pp. 59 y ss., y PÉREZ-VENTURA, Óscar. Mustafa Setmariam, el ideólogo de la yihad moderna, Documento Marco IEEE 5/2004. [Enlace web IEEE](#)

Nemmouche en el Museo Judío de Bélgica el 24 de mayo de 2014, o el de Ayoub El Kjezzani en agosto de 2015, en el tren Thalys Amsterdam-París, evidencian la importancia que tiene Europa para los yihadistas en su «campo de batalla universal»²⁶.

Para comprender la yihad urbana en Europa, es de gran importancia destacar la existencia de ataques de similares características producidos en otros lugares del mundo, todo ello por la significancia que tienen para grupos yihadistas en la Unión Europea (UE).

Ataca allí donde te encuentres, ataca allí donde los encuentres

El año 2015 sería un año clave para comprender la amenaza de la yihad urbana en la UE: Charlie Hebdo y el supermercado Kosher. Entre el 7 y el 9 de enero de 2015, los hermanos Said y Cherif Kouachi, franceses de origen argelino, mantuvieron en vilo a París y al mundo entero con sus ataques a la revista satírica Charlie Hebdo, un ataque casi sincronizado con el de Amedy Koulibali, frente al supermercado kosher, en el que este último asesinó a un policía y a cuatro clientes. Ambas acciones, la primera reclamada por Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP) y la segunda por Dáesh, provocaron 17 muertos²⁷; en febrero, se producía un ataque de yihad urbano en Copenhague en el que murieron un cineasta y un guardia de seguridad; el 13 de noviembre de 2015, se produjeron varios ataques terroristas en París y Saint Denis en el que morirían 130 personas, dejando además 415 heridos.

Los ataques a los países occidentales varían en lo que se refiere a las características, pero todos tienen en común que siguen las instrucciones dadas por Abu Mohamed Al Adnani, portavoz de Dáesh, en mayo de 2016, quien pedía a sus militantes llevar a cabo ataques contra civiles tanto en Europa como en EE. UU.²⁸ provocando así muerte y terror, unas instrucciones que han seguido evocándose y compartiéndose a pesar de la

²⁶ Alusión del profesor ECHEVERRÍA para explicar la extraordinaria capacidad de Dáesh de nutrir sus filas y explotar escenarios de combate propicios para sus objetivos. Ver «El grupo Maute azota Filipinas, un objetivo más del campo de batalla universal del yihadismo», 22/08/2017 (2017b). Disponible en <https://eldebatedehoy.es/politica/grupo-maute-filipinas-a/>.

²⁷ ECHEVERRÍA. Op. cit., 2019.

²⁸ Véase BLANCO, José R. «Yihad Global como centro de gravedad de la expansión del terrorismo yihadista en el Sahel», Programa de Doctorado en Seguridad Internacional, 2019, p.144. Ver también TOBOSO, Op. cit. 2014, pp. 169-171.

muerte de Al Adnani en 2016, lo que indica que su legado aún permanece vigente entre los yihadistas de todo el mundo²⁹.

Habría más ataques. El 14 de julio de 2016, en la fiesta nacional en Francia, un hombre se lanzaba con un camión contra una multitud en Niza. Murieron 86 personas. El individuo sería abatido por la policía, y el ataque reivindicado por Dáesh.

El 26 de julio de 2016, también en Francia, dos adolescentes vinculados a Dáesh degollaron a un sacerdote frente a los fieles de su iglesia de Saint-Etienne-du-Rouvray. Estos son solo un par de ejemplos, los casos son muy numerosos³⁰.

España ha representado también un papel destacado dentro del relato yihadista. Ha sido presentada, y continúa siéndolo, como una tierra que debe ser recuperada ya que le fue «arrebataada al islam»³¹, por lo que sigue muy presente en el imaginario del terrorismo yihadista. La instrumentalización del Al-Ándalus es, por tanto, un eje más en la estrategia de los grupos yihadistas, a pesar de que España no ha sido cantera significativa de combatientes de la yihad si la comparamos con otros países de nuestro entorno europeo³².

El método de los atropellamientos masivos llegaría a suelo español en 2017 con los atentados de Barcelona y Cambrils. Estos evidenciaron esa versatilidad que caracteriza a los terroristas yihadistas, que tras la explosión accidental del chalé de Alcanar (estancia alquilada para la fabricación de los artefactos que pretendían utilizar los terroristas), redirigieron el ataque y planes iniciales adaptándolos a las circunstancias sobrevenidas. Fue un ejemplo impactante del cada vez más utilizado «método urbano» diseminado por los grupos yihadistas en las sociedades occidentales. El llamamiento realizado por el Dáesh algún tiempo después, el 24 de junio de 2017, desde su agencia Nasher, donde se publicaron desconcertantes carteles que pedían a sus simpatizantes realizar atropellamientos y apuñalamientos, ejemplifica la utilización por la organización de estas nuevas maniobras de ataque.

Ataques con más o menos sofisticación, ponían sobre el tablero el gran desafío al que la UE se enfrentaba con este tipo de acciones de sujetos receptivos al relato de AQ o

²⁹ ECHEVERRÍA. Op. cit., 2019, p.38.

³⁰ BLANCO. Op. cit., 2019, pp. 146 y ss.

³¹ TORRES, Manuel Ricardo. «El mito del Al-Ándalus como tierra arrebatada al Islam sigue presente en el imaginario del terrorismo yihad, 14/12/2015. Disponible en <https://www.upo.es/fundaciones/el-mito-de-al-andalus-como-tierra-arrebatada-al-islam-sigue-presente-en-el-imaginario-del-terrorismo-yihadista/>.

³² ECHEVERRÍA. Op. cit., 2018a.

Daesh, unas acciones violentas de una gran crudeza e impacto mediático³³, como también lo fue el «ataque de San Bernardino» (California) en el que 14 personas fueron asesinadas en una fiesta tras un tiroteo y que fue reivindicado por Dáesh.

El lema estaba bien claro: «Ataca allí donde te encuentres, ataca allí donde los encuentres»³⁴.

Conclusiones

La amenaza que representan AQ y Dáesh, ambas con la misma ideología sectaria, nos lleva a pensar que la proliferación de ataques de yihad urbano seguirá expandiéndose por suelo europeo, objetivo yihadista desde hace años. La utilización de medios algo menos sofisticados (armas blancas o atropellamientos mortales) que el uso de explosivos, cuya complejidad y riesgo son mayores, ofrece sin lugar a duda estructuras de oportunidad para todos aquellos comprometidos con la causa, porque todo vale para conseguir el objetivo deseado: producir víctimas aprovechando las ventajas que ofrece el escenario urbano.

En los atentados de Mumbai de 2008, se alcanzaron numerosas bajas con una extraordinaria organización; el ataque estuvo muy bien estructurado, y el grupo, igualmente bien entrenado y armado, mantuvo un esfuerzo sostenido en el tiempo contemplando el martirio como la finalización de su acción violenta (matar sin un plan preestablecido para regresar con vida). Lo mismo ocurrió en ataques posteriores que buscaron emular los de Mumbai, aunque a nivel europeo ninguno alcanzó niveles parecidos de ambición hasta los ataques sincronizados y sostenidos en París el 13 de noviembre de 2015.

Si Asia fue el lugar de nacimiento de la yihad urbana, es también uno de los escenarios más tristes desde su implantación y hasta la actualidad. Afganistán es considerado uno de los países más castigados por el yihadismo en el mundo. En África, de igual modo, la

³³ Los medios de comunicación han sido claves para la divulgación y propagación de los ataques de yihad urbano. DOLNIK, Adam. «From Sydney to Paris. The return of terrorist barricade hostage incidents?», Combating Terrorism Center, junio de 2015, vol. 8, issue 1. Disponible en <https://ctc.usma.edu/from-sydney-to-paris-the-return-of-terrorist-barricade-hostage-incidents/>.

³⁴ El 24 de enero de 2016, el Dáesh distribuiría a través de la red social Twitter el anuncio de un video de la organización de medios Al-Hayat titulado «Mátalos donde los encuentres», centrado en los ataques de la organización del 13 de noviembre en París que se saldaron con la muerte de 130 personas. Horas después, el video de unos 18 minutos de duración mostraba imágenes de las ejecuciones de algunas de las víctimas. Se publicó en línea. Información disponible en <https://insidethejihad.com/2016/01/on-the-latest-is-video-re-paris/>. Fecha de la consulta 10.01.2021.

amenaza yihadista se expande de forma insidiosa, se ha fortalecido en Nigeria, y repunta con fuerza en el centro y sur de África, con eclosiones yihadistas en Mozambique o República Democrática del Congo³⁵.

Es importante comprender que para que acciones violentas de este tipo sean llevadas a cabo por sus ejecutores, estos han de estar alimentados por la radicalización que postula la yihad global, además de poseer un fiel compromiso con la misma. El terrorismo de etiología yihadista se ha convertido en un fenómeno que consolida su objetivo expansionista y en ese proceso de expansión la ideología es clave, siendo esta uno de los elementos definitorios del terrorismo de corte yihadista, que precisamente por su solidez favorece su increíble capacidad de movilización (transnacionalización del movimiento yihadista) y como consecuencia de esta, su alta letalidad.

La táctica del yihad urbano asegura un estado de alarma permanente y utiliza un entorno, el urbano, que puede ofrecer muchas oportunidades a los grupos yihadistas: acceso a objetivos «duros» y «blandos» (grandes concentraciones de víctimas potenciales) que no pueden ser protegidos en su totalidad; posibilidades de alcanzar a gran cantidad de víctimas; polarización de la sociedad (lo que alimenta el debate entre libertad, seguridad y/o protección de la privacidad); armas fáciles de utilizar y muy accesibles; grandes posibilidades de pasar desapercibidos; medios de comunicación como carcasa clave para la difusión de los ataques, lo que facilita el patrocinio y publicita a las organizaciones yihadistas, etc.

Las implicaciones que para Europa ha supuesto esta «guerra urbana» han sido visibles en multitud de ataques contra ciudades europeas. Comprobamos así, como el fenómeno del yihad urbano prolifera en las sociedades europeas desde hace años, donde población e infraestructura civil, son objetivos fáciles para los grupos terroristas y actores solitarios que aterrorizan con sus atentados a las poblaciones urbanas, un riesgo acrecentado además cuando los combatientes se mueven entre la propia población civil. No obstante, los ataques contra Occidente no sitúan el epicentro de la amenaza del yihad urbano en Europa Occidental, EE.UU o incluso Australia, ya que tal y como explica el Doctor Echeverría en sus numerosos ensayos sobre la cuestión, en número de víctimas se ha de seguir mirando hacia otras direcciones, África y Asia principalmente.

³⁵ DÍEZ, Op. cit., p. 12. Ver también VEGA TAPIA, Alba y DÍEZ ALCALDE, Jesús, Mozambique: la amenaza yihadista se expande en el sur de África, Documento de Opinión IEEE 52/2021. [Enlace web IEEE](#)

Las organizaciones terroristas yihadistas exhortan a sus seguidores a emular acciones pasadas tomando las experiencias de combate recientes como los de Irak, Afganistán, Siria o Libia para extraer de ellos «lecciones a aprender», las instrucciones a este respecto son muy claras para sus simpatizantes y el campo de batalla urbano abre las puertas a cualquiera con estímulos, capacidad y oportunidad para «atacar allí donde se pueda» con comodidad.

La motivación del terrorista yihadista salafista es muy alta, aun sabiendo que el ataque muy posiblemente le cueste la vida, pero la interiorización de que sus actos, cometidos en nombre de la fe, serán gratamente recompensados en la otra vida, le encaminan hacia una ejecución segura. En la memoria reciente, los ataques de Mumbai ejemplifican el alcance de esta «guerra urbana» y la escalada violenta del yihad urbano, una táctica terrorista que evoluciona, se adapta y de forma flexible, innovadora e intuitiva, permanece en nuestras sociedades.

*M^a Dolores Calvente Moreno**

Funcionaria del Ministerio del Interior
Análisis Terrorismo, Insurgencias y Movimientos Radicales
[@MdoloresCalvent1](#)



31/2022

31 de marzo de 2022

Gabriela Sánchez de la Cuesta Sánchez
de Ibarquén*

**La ambición territorial de la
amenaza terrorista**

La ambición territorial de la amenaza terrorista

Resumen:

Con frecuencia, la literatura especializada niega el nexo entre territorio y terrorismo, ya que considera esta amenaza global como un conflicto de carácter no territorial, más orientado hacia el campo del terror y la coacción, a diferencia de otros actores violentos como la guerrilla o la insurgencia decididos a obtener territorio. Sin embargo, la evidencia histórica y la cada vez mayor territorialidad del terrorismo yihadista demuestran lo contrario: el territorio incrementa su importancia tanto para la acción de los grupos terroristas como para el control y Gobierno que ejercen sobre los territorios conquistados. Por ello, identificar las ambiciones de la amenaza terrorista y las condiciones que favorecen su asentamiento territorial —refugio o santuario, esfera de influencia o para-Estado insurgente— resultan clave para determinar los escenarios más vulnerables, elaborar indicadores de alerta temprana y evitar la implantación de nuevos modelos que emulen el Estado califal de Dáesh en Siria e Irak, en el futuro próximo.

Palabras clave:

Terrorismo, Estado, insurgencia, para-Estado, territorio, Dáesh, Al-Shabaab, FARC, Hezbolá, control territorial, Siria, Irak.

***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.

Territorial ambition in terrorist groups

Abstract:

Specialized literature frequently denies a link between territory and terrorism, considering this global threat a conflict of non-territorial nature oriented mainly towards terror and coercion, unlike other violent actors such as guerrilla or insurgents focused on gaining territory. However, historical evidence and the increasing territoriality of jihadist terrorism demonstrate otherwise: territory is increasing in importance both in regards to the action of terrorist groups as well as for the control and government they will exercise over the conquered territories. Therefore, identifying the ambitions of a terrorist threat and the conditions that favor its territorial settlement —refuge or sanctuary, sphere of influence or insurgent para-state— is key to determining the most vulnerable scenarios, develop early warning indicators, and prevent the future establishment of new models similar to the caliphal state of Daesh in Syria and Iraq.

Keywords:

Terrorism, State, insurgency, para-state, territory, Daesh, Al-Shabaab, FARC, Hizbolah, territorial control, Syria, Iraq.

«Territory is a key both to war and to peace¹»

La conexión entre el terrorismo y el territorio

El nexos entre territorio y terrorismo ha sido frecuentemente negado por parte de la literatura especializada que ha situado tradicionalmente al terrorismo como un tipo de conflicto no territorial. Para algunos autores, el territorio no es una característica inherente a la naturaleza de los grupos terroristas —por ejemplo, Merari² lo considera distintivo de la guerrilla o Cronin³ de la insurgencia—; otros (Weinstein⁴) estiman que se encuentra fuera de su objeto de interés, que está más orientado al campo del impacto psicológico, el terror y la coacción. Mientras, otro sector argumenta que los grupos terroristas carecen de la capacidad para conquistarlo (Hofman⁵, Laqueur⁶, Shapiro⁷).

Asimismo, entre otras objeciones a este vínculo, destaca que en sí mismo es estratégicamente perjudicial para el grupo, toda vez que el territorio los convierte en vulnerables, al perder la clandestinidad y su condición de red difusa o geográficamente amorfa que impide su localización. Específicamente, se considera además que para los grupos yihadistas la conquista de territorio es ideológicamente lejana, ya que aspiran a la ascendencia sobre una comunidad religiosa (la *umma*), que no se adscribe a una nacionalidad o un contexto geográfico sino a una identidad religiosa.

Estas objeciones al control territorial encajan con la naturaleza y objetivos de los grupos anarquistas del siglo XIX, como la *Narodnaya Volya*, y otros grupos revolucionarios del siglo XX, como la *Baader Meinhof* alemana o las *Brigate Rosse* italianas, que luchaban contra el capitalismo, o la secta japonesa de carácter apocalíptico Aum Shirikyo. Por el contrario, la vinculación es muy cuestionable a la luz de otras evidencias históricas, ya

¹ VASQUEZ, John A.; VALERIANO, Brandon. Territory as a Source of Conflict and a Road to Peace. *The Sage handbook of conflict resolution*, 2008. p. 193.

² MERARI, Ariel. Terrorism as a Strategy of Insurgency. *Terrorism and Political Violence*, 1993, vol. 5, no. 4. (Edición online). Disponible en:

https://www.researchgate.net/profile/Ariel_Merari/publication/338268577_2_Terrorism_as_a_Strategy_of_Insurgency/links/5e5a28e492851cefa1cd9949/2-Terrorism-as-a-Strategy-of-Insurgency.pdf. Fecha de consulta: 22/03/22.

³ CRONIN, Audrey Kurth. How Al-Qaida ends: the decline and demise of terrorist groups. *Quarterly Journal: International Security*, vol. 31, no. 1. 2006. p. 32. Disponible en

https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/How_alQaida_Ends.pdf Fecha de consulta: 22/03/22.

⁴ WEINSTEIN, Jeremy M. *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 17.

⁵ HOFFMAN, Bruce. HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism (Edición Revisada y ampliada)*. Nueva York: Columbia University Press, 2006. p. 35.

⁶ LAQUEUR, Walter. Postmodern Terrorism. *Foreign Affairs*, 1996, vol. 75, no. 5. P. 25.

⁷ SHAPIRO, Jacob. *The terrorist dilemma. Managing violent covert organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013. p. 2. Disponible en [Google Scholar](#)

que existen numerosos ejemplos de una fuerte vinculación entre terrorismo y territorio. Por ejemplo, los movimientos de liberación nacional —considerados organizaciones terroristas— tienen o han tenido fines de carácter indiscutiblemente territorial, como los Tigres de Liberación de Tamil Eelam (LTTE) —que luchaban por establecer un Estado tamil independiente de Sri Lanka al noroeste de la isla— o el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) —que busca la independencia de Kurdistán y la autodeterminación de las minorías de las zonas de mayoría kurda—. Asimismo, otros grupos de inspiración marxista, como las Fuerzas del Ejército Revolucionario de Colombia o Sendero Luminoso en Perú, han ejercido su dominio y autoridad en los territorios bajo su control, aunque sin pretensión secesionista.

Más recientemente, hay numerosos grupos yihadistas que actúan con una lógica territorial. Por ejemplo, Al Qaeda ha buscado el territorio como refugio y base de sus operaciones primero en Sudán —desde 1991 a 1996, tras la llegada al poder del grupo islamista el Frente Islámico Nacional— y, posteriormente, en Afganistán bajo el poder del régimen talibán. También el grupo somalí Al Shabaab llegó a controlar y administrar amplias extensiones del centro y sur de Somalia; y, como paradigma, el Estado Islámico de Siria e Irak (Dáesh) logró materializar su ambición territorial al instaurar un califato bajo su bandera en los territorios conquistados de Siria e Irak desde 2014 hasta su derrota territorial en 2019.

Junto a la evidencia histórica, encontramos otro grupo de autores que defienden este binomio territorio-terrorismo como objetivo: una necesidad básica, un factor indudablemente ventajoso y un elemento crucial para la supervivencia de los grupos. Entre ellos, destacan Kydd y Walter⁸, que contemplan el logro del cambio territorial como uno de los cinco objetivos principales de los grupos terroristas. También Rock defiende que el terrorismo «está «por naturaleza» intrínsecamente dirigido al dominio del espacio geográfico»⁹ o Hepner y Medina¹⁰, que subrayan la naturaleza geopolítica de las motivaciones de los grupos terroristas y su deseo de control geográfico, junto a la necesidad de establecer una base para la supervivencia del grupo.

⁸ Junto con cambio de régimen, cambio de política, control social y mantenimiento del *statu quo*. Vid. KYDD, Andrew H., WALTER, Barbara F. The Strategies of terrorism. *International Security*, 2006, vol. 31, no. 1. p. 52. Fecha de consulta: 22/03/22.

⁹ ROCK, John C. The geographic nature of terrorism. *Pennsylvania Geographer*, 2006, vol. 44, no 2 : Disponible en [http://www.ontology.buffalo.edu/smith/courses01/papers/Rock\(Geo\).pdf](http://www.ontology.buffalo.edu/smith/courses01/papers/Rock(Geo).pdf) Fecha de consulta: 22/03/22.

¹⁰ MEDINA, Richard M.; HEPNER, George F. *The geography of international terrorism: an introduction to spaces and places of violent non-state groups*. CRC Press, 2013. p. 2.

Todo ello nos lleva a reivindicar la importancia del territorio tanto como un objetivo ideológico del grupo —en aquellos casos en los que el nacionalismo o el establecimiento de una patria es parte de la razón de ser del grupo—; una condición que incide en su supervivencia —en cuanto que facilita reclutamiento¹¹ y la financiación, comunicación, logística¹², etc.—; y, por último, en su éxito, puesto que incide positivamente en una mayor letalidad¹³ y capacidad de negociación¹⁴.

Clasificación de las aspiraciones territoriales

Como puede observarse en los ejemplos citados, las ambiciones de los grupos son diversas. Castán y Radil¹⁵ clasifican las pretensiones territoriales de estos en función del grado de control efectivo que ejercen sobre el territorio —nulo, redes locales o áreas contiguas— y en el que se disputan la soberanía estatal —no pretende alterar el *statu quo*; busca crear un espacio de autoridad dentro del Estado; o formar un espacio político nuevo que implique incluso extender las fronteras existentes—.

¹¹ DE LA CALLE, Luis; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. Rebels without a Territory: An Analysis of Nonterritorial Conflicts in the World, 1970–1997. *Journal of Conflict Resolution*, 2012, vol. 56, no. 4. pp. 583-584.

¹² GATTI, Adolfo. Urban Terrorist Sanctuaries in Europe: The Case of Molenbeek. En PEKTAS, Serafettin; y LEMAN, Johan (Eds.), *Militant Jihadism* Lovaina: Leuven University Press, 2019. p.155. Disponible en www.jstor.org/stable/j.ctvq2vzmt.12. Fecha de consulta: 22/03/22.

¹³ ARSENAULT, Elizabeth Grimm; BACON, Tricia. *Eliminating terrorist safe havens: One size does not fit all*. Brookings, 6 de abril de 2015. Disponible en <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/04/06/eliminating-terrorist-safe-havens-one-size-does-not-fit-all/>. Fecha de consulta: 22/03/22.

¹⁴ DE LA CALLE, Luis; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. Rebels without a Territory: An Analysis of Nonterritorial Conflicts in the World, 1970–1997. Op.cit. pp. 583.

¹⁵ CASTAN PINOS, Jaume; RADIL, Steven. The territorial contours of terrorism: A conceptual model of territory for non-state violence. *Terrorism and political violence*, 2020, vol. 32, no 5. pp. 9-14.

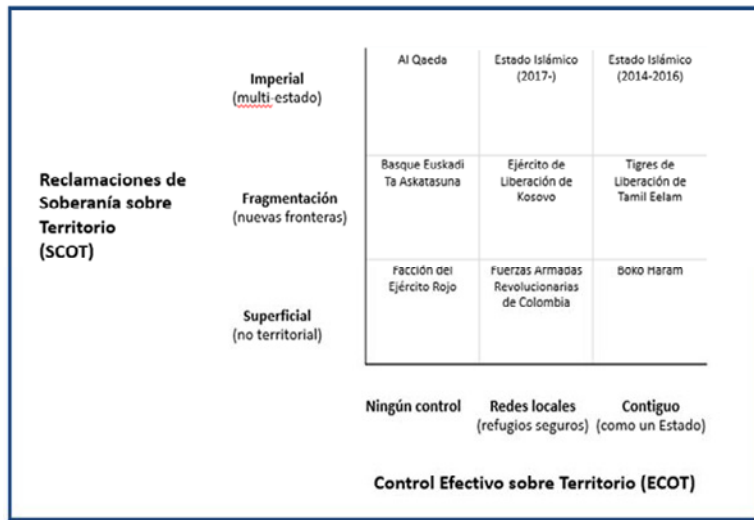


Figura 1. Relación entre SCOT y ECOT. Fuente. CASTAN PINOS, Jaume; RADIL, Steven. The territorial contours of terrorism: A conceptual model of territory for non-state violence. Op. cit. p.15.

Por su parte, Hastings distingue las ambiciones de los grupos en función de la extensión de sus pretensiones y los planes que ambicionan respecto a un territorio concreto: el lucro, el control del territorio o su Gobierno.

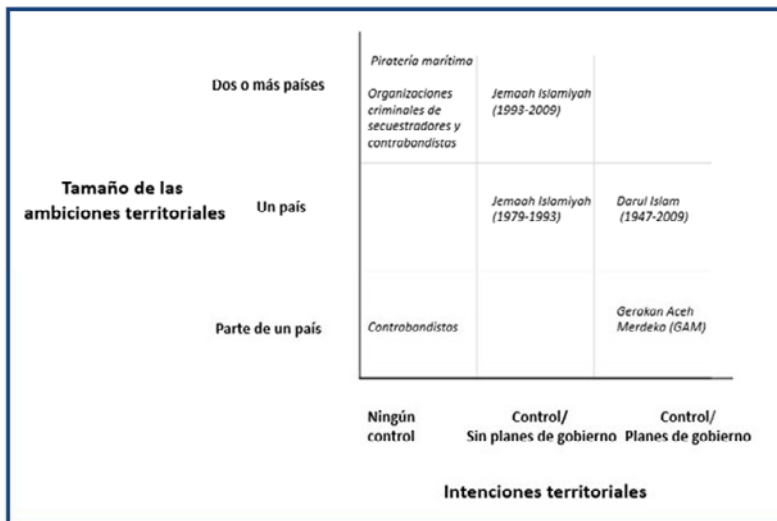


Figura 2. Organizaciones clandestinas y su intención territorial. Fuente. HASTINGS, Justin V. No Man's Land: Globalization. Territory and Clandestine Groups in Southeast Asia. Ithaca [NY]; London: Cornell University Press, 2010. pp. 20-21.

En nuestro estudio diferenciamos dos tipos de aspiraciones territoriales, según la organización ambicione el territorio como medio (refugio, entrenamiento o lucro), o como

fin en sí mismo, por estar estrechamente conectado con la causa del grupo y sobre el que alberga una pretensión soberanista. Esta distinción nos permite además evidenciar territorios vulnerables: aquellos que sirvan para proporcionar al grupo lo necesario para sus fines serán en extremo preciados —aunque sustituibles—; mientras que aquellos otros donde puedan materializar su «agenda política» serán un objetivo que conseguir.

Utilizando la variable «uso o finalidad», distinguimos las siguientes aspiraciones territoriales de acuerdo con los objetivos del grupo y el tipo de control que quiere o pretende ejercer sobre el territorio en:

- el establecimiento de santuarios o bases físicas, utilizados para su desarrollo;
- el control sobre el territorio sin que incluya necesariamente el gobierno absoluto de la población, pero sí una esfera de poder y dominación; y
- la reclamación de soberanía donde aspira a crear un para-Estado insurgente, que incluya el control físico y la organización política, bien sea sobre una parte o todo el territorio de un Estado o, incluso de varios.

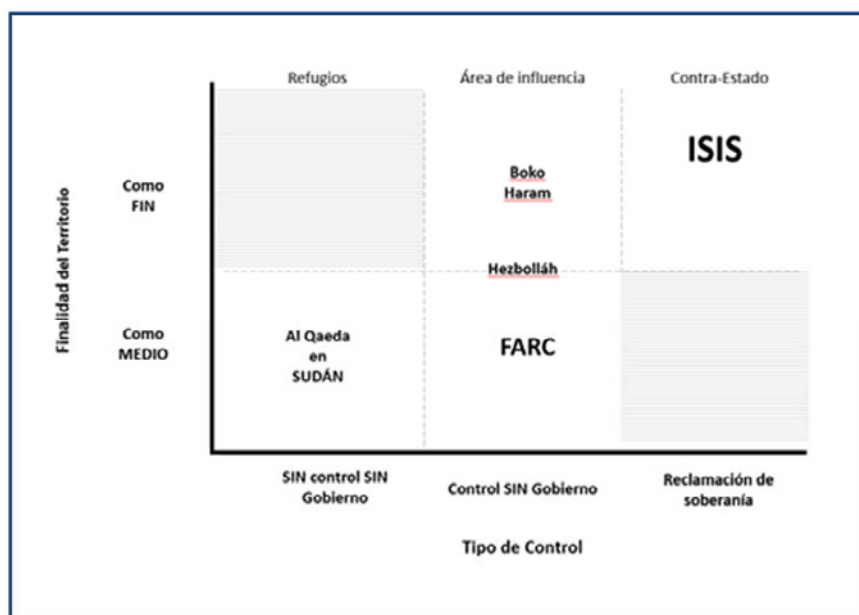


Figura 3. Relación entre finalidad y tipo de control terrorista. Fuente. Elaboración propia.

El santuario o refugio

El santuario terrorista es el espacio —o la serie de espacios— que proporciona al grupo refugio y le sirve de plataforma para organizar la infraestructura necesaria para desarrollar sus actividades. Como describe Gatti, un refugio seguro, por definición, «debe proporcionar la capacidad de moverse con seguridad dentro, así como hacia y desde, el área»¹⁶. Asimismo, los santuarios permiten la posibilidad de adquirir armas, financiación y el material necesario para la planificación y la ejecución de los ataques con éxito, lo que incide en una mayor letalidad del grupo¹⁷. Por otra parte, el santuario ofrece al grupo un espacio donde generar conexión y confianza entre sus miembros, y forjar alianzas con otros grupos¹⁸.

La importancia de los refugios para el éxito de las operaciones terroristas cobró fuerza tras el atentado contra las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, organizado por Bin Laden desde su refugio afgano en las montañas de Tora-Bora. Desde entonces, el énfasis de la guerra contra el terrorismo recayó en impedir la existencia de estos refugios y castigar a los gobiernos que los permitían. Por ejemplo, las estrategias contra el terrorismo elaborada por los EE. UU. en 2003 y 2011 recogen la figura de los santuarios como base física que permite a los terroristas «existir, ganar fuerza, planificar y ejecutar sus ataques», y destacan la idoneidad de los Estados débiles para las redes terroristas. En el ámbito nacional, la Estrategia Española de Seguridad de 2011, «Una responsabilidad de todos»¹⁹ destaca la existencia de estos refugios, así como el peligro que suponen la existencia de los Estados fallidos en tanto que facilitan el desarrollo y las actividades de los grupos terroristas. En la misma línea, la recién promulgada Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 «Un proyecto compartido» subraya la necesidad de «impedir que determinadas zonas puedan convertirse en refugio para terroristas, bien sea por la debilidad de los gobiernos de esos territorios o por la afinidad ideológica de estos con los grupos yihadistas»²⁰.

¹⁶ GATTI, Adolfo. Urban Terrorist Sanctuaries in Europe: The Case of Molenbeek. Op. cit. p.161.

¹⁷ ARSENAULT, Elizabeth Grimm; BACON, Tricia. *Eliminating terrorist safe havens: One size does not fit all*. Op.cit.

¹⁸ BACON, Tricia. Alliance hubs: Focal points in the international terrorist landscape. *Perspectives on Terrorism*, 2014, vol. 8, no 4, p. 8. Fecha de consulta: 22/03/22.

¹⁹ *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Gobierno de España, 2011. pp.49, 53. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf>

²⁰ *Estrategia Española de Seguridad. Un proyecto compartido*. Madrid: Gobierno de España, 2021. pp.28, 76 Fecha de consulta: 22/03/22.

Características del refugio terrorista

Los refugios de los grupos terroristas no son homogéneos y se localizan en regiones tan distintas como las regiones selváticas de Colombia, el desierto sirio, las montañas del Hindu Kush en Afganistán o la cuenca del lago Chad. Asimismo, la dinámica oportunista de los grupos junto con las distintas funciones a las que un santuario puede servir dificulta una caracterización rígida de los mismos. No obstante, existen algunos rasgos que se dan con mayor o menor medida en todos ellos.

Los santuarios terroristas son frecuentemente asimilados a zonas de colapso estatal «donde los terroristas pueden establecer bases con poco riesgo de ser detectados»²¹. Así, son frecuentes los grupos que establecen sus refugios en Estados débiles o fallidos o en áreas donde la ausencia estatal supone «su principal balón de oxígeno»²². Además del estatus de una determinada zona geográfica (débil, fallida o colapsada), la posición gubernamental frente a un determinado grupo también influye. En este sentido, Arsenault y Bacon²³ destacan la capacidad y voluntad de un gobierno para negar refugio a un grupo. Entre los principales factores que influyen en la capacidad, el grado de penetración estatal en determinadas áreas y su capacidad para contrarrestar al grupo resultan muy indicativos. Y, respecto a la voluntad gubernamental, incide fuertemente si el grupo supone una amenaza para el gobierno o bien sirve a sus intereses, así como el grado de afinidad de éste con el gobierno que favorezca la laxitud con respecto a las actividades que desarrolla dentro del territorio estatal.

Ejemplo de ello lo encontramos en Pakistán, donde el gobierno ha llevado operaciones contra los talibanes paquistaníes en las antiguas Áreas Tribales Federalmente Administradas (FATA) pero mantiene su disposición a ofrecer refugio a la Red Haqqani.

Para otros autores, junto con la debilidad estatal —propiciada por las tensiones sociales, la existencia de violencia, la corrupción, la geografía o la injerencia extranjera— resulta también clave la existencia de las ventajas comparativas; entre otros, las oportunidades económicas que el área ofrece, el subdesarrollo, la religión o la etnicidad o los estímulos

²¹ MENKHAUS, Ken. Quasi-states, nation-building, and terrorist safe havens. *Journal of Conflict Studies*, 2003, vol. 23, no 2. p. 7-23. Disponible en <https://journals.lib.unb.ca/index.php/jcs/article/view/216/374> Fecha de consulta: 22/03/22.

²² Teniente coronel Jesús Díez Alcalde: «El principal oxígeno de la sinrazón yihadista es la ausencia del Estado». Instituto de Seguridad y Cultura, 11/10/2019. Disponible en <https://seguridadycultura.org/teniente-coronel-jesus-diez-alcalde-el-principal-oxigeno-de-la-sinrazon-yihadista-es-la-ausencia-del-estado/> Fecha de consulta: 22/03/22.

²³ ARSENAULT, Elizabeth Grimm; BACON, Tricia. Eliminating terrorist safe havens: One size does not fit all. Op. cit.

regionales, que permiten a un grupo libertad de movimiento y acción²⁴. Otros analistas añaden a las anteriores características las cualidades geográficas del paisaje — especialmente aquellas zonas de difícil acceso, porosas y fronterizas con una jurisdicción ambigua— junto con las del paisanaje; esto es, una población favorable que comparte algún tipo de vínculo con las milicias terroristas²⁵.

A efectos de este análisis, y en resumen, tres son las características principales de los refugios: (1) la debilidad estatal —falta de capacidad—y una voluntad gubernamental permisiva o débil; (2) las cualidades geográficas —un paisaje físico que impida la penetración estatal, favorezca la ocultación y el sustento y tenga una localización cercana a la frontera; y (3) la popularidad del grupo rebelde y su grado de afinidad con la población donde se localiza el refugio —que comparte el mismo anhelo étnico y cultural del grupo pero no las tácticas terroristas—. Además, estas cualidades no son sólo aplicables a zonas rurales sino también a las propias ciudades, como el barrio de Molenbeek, en Bruselas, que sirvió de santuario urbano a los grupos terroristas²⁶.

El control del territorio sin gobierno

El segundo tipo de ambición terrorista es el control del territorio y la creación de una esfera de dominio y poder. Podemos hablar de control efectivo cuando el grupo tiene capacidad para establecer campamentos o bases; establecer controles en las vías de comunicación e interrumpir la circulación de bienes y personas en su área de control; y, por último, gobernar determinados aspectos de la población civil en las localidades que capturan²⁷.

Entre los grupos que han logrado controlar amplias extensiones de terreno destacan las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Sendero Luminoso o Hezbolá que ofrecen ejemplos de control del territorio en distinto grado. Por ejemplo, las FARC llegaron a controlar 42.000 km cuadrados en el centro de Colombia -en el área conocida

²⁴ EHRHARDT, David; KORTEWEG, Rem. *Terrorist Black Holes: A Study into Terrorist Sanctuaries and Governmental Weakness*. 2ª ed. La Haya: TNO Defence, Security and Safety – Clingendael Centre for Strategic Studies, 2005. p. 4.

Fecha de consulta: 22/03/22.

²⁵ MEDINA, Richard M.; HEPNER, George F. *The geography of international terrorism: an introduction to spaces and places of violent non-state groups*. CRC Press, p. 122.

²⁶ GATTI, Adolfo. Urban Terrorist Sanctuaries in Europe: The Case of Molenbeek. Op.cit.

²⁷ DE LA CALLE, Luis; y SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. Rebels without a Territory: An Analysis of Nonterritorial Conflicts in the World, 1970–1997. Op.cit. p. 597.

como Despeje- que el grupo administró entre 1998 y 2002. Por su parte, el grupo Sendero Luminoso, en su mayor apogeo, tomó el control de varias zonas rurales de Perú en la región selvática y cocalera del valle de Huallaga²⁸, donde tuvo más de 10 000 seguidores y el apoyo de los campesinos de las zonas rurales con poca penetración estatal. En Líbano, el grupo chií Hezbolá controla gran parte de las áreas de mayoría chií del Líbano, entre ellas, partes de Beirut, el sur del Líbano y el valle de Bekaa²⁹.

El control del territorio no es solo un indicador del éxito militar del grupo, sino además le reporta importantes beneficios en términos de reclutamiento y financiación y le protege de la represión estatal. Por otro lado, el control del territorio permite al grupo diversificar sus estrategias e incluir nuevas acciones tipo guerrilla³⁰.

Esta transición del grupo que transita del terrorismo clandestino a la insurgencia incipiente puede observarse en un cambio de sus actitudes políticas y militares. Estas actitudes nos alertan de que sus ambiciones pretenden un objetivo mayor que el establecimiento limitado a una base. Políticamente, la actitud del grupo pasa de socavar la autoridad de forma clandestina a desafiarla abiertamente y compite con ella con una estructura administrativa paralela en las zonas bajo su control. Entre los indicadores de este cambio pueden observarse la provisión de servicios sociales o administrativos, el reconocimiento de la nueva administración por el Gobierno o las empresas internacionales que negocian directamente con el liderazgo del grupo³¹.

Militarmente, el grupo lanza ataques con mayor frecuencia, que además son más agresivos y sofisticados, y también crece el número de reclutas en sus filas. Entre los principales indicadores pueden distinguirse: el aumento del tamaño y composición; el incremento o calidad de las armas; la infiltración en los fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado o el aumento de la disciplina militar, entre otros³². Junto al aumento de la capacidad militar, el incremento del número de seguidores y patrocinadores es

²⁸ KENT, Robert B. Geographical Dimensions of the Shining Path Insurgency in Peru. *Geographical Review*, 1993, vol. 83, no. 4. pp. 441-454.

²⁹ EARLY, Bryan R. «Larger than a party, yet smaller than a state»: locating Hezbollah's place within Lebanon's state and society. *World Affairs*. 2005, vol. 168, pp. 115-128.

³⁰ DE LA CALLE, Luis; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. How armed groups fight: Territorial control and violent tactics. *Studies in Conflict & Terrorism*, 2015, vol. 38, no. 10. p. 797.

³¹ AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA DE EEUU. *Guide to the Analysis of Insurgency*. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2012. pp. 13-16. Disponible en <https://www.hsdl.org/?abstract&did=713599> Fecha de consulta: 22/03/22.

³² Ibid.

igualmente clave. Asimismo, en caso de que exista apoyo externo —diplomático, militar, económico o político—, éste se vuelve aparente y sin restricciones.

Asimismo, para la inteligencia americana, hay tres factores críticos en los que una insurgencia tendrá que incidir para establecer el control sobre un territorio y que extendemos a los grupos terroristas: las actitudes, la organización y la seguridad. Las «actitudes» hacen referencia la predisposición favorable de la población local hacia el grupo terrorista, que puede observarse en su receptividad hacia los actos del grupo, su rechazo hacia el gobierno o su participación en el liderazgo o filas del grupo. La «organización» indica la capacidad organizativa del grupo para movilizar e involucrar a la población local, gestionar y explotar los recursos locales, llevar a cabo una campaña de propaganda o proveer a la población de servicios locales, entre otros. Finalmente, la «seguridad» hace referencia a la capacidad del grupo para proteger a sus líderes, militantes, partidarios y a la comunidad de los ataques gubernamentales.

Una vez establecido el control de una determinada zona, si puede imponerse el orden al caos, se establece un pacto social entre la población local y el grupo armado. El contenido de este contrato variará en función del grado en el que grupo busque implicarse en los asuntos locales, y también su capacidad para establecer una administración que resulte beneficiosa para la población y favorezca la consolidación del grupo, lo que además llevará a un aumento del apoyo popular y las oportunidades de financiación.

El tipo de gobierno del grupo rebelde variará en función de sus objetivos más o menos ambiciosos respecto al territorio conquistado. En los casos en los que el grupo tenga altas expectativas de consolidación, buscará instaurar un Gobierno rebelde («rebelocracia»³³) que intervenga de forma amplia, legisle y gestione la vida de la población. En caso de que se busque una injerencia mínima, el grupo intervendrá en la seguridad (condición necesaria para el Gobierno) y el cobro de impuestos, pero dejará la mayoría de las cuestiones civiles en manos de las autoridades oficiales, líderes tradicionales o figuras religiosas.

Este grado de implicación respecto a la población —cuyo favor es vital para el devenir del grupo— arroja información sobre las expectativas del grupo en caso de que su

³³ ARJONA, Ana. *Rebelocracy*. Nueva York: Cambridge University Press, 2016. p. 28.

aspiración sea consolidar su poder y establecer un Estado *de facto*, la tercera aspiración de nuestra investigación.

Características del control territorial sin gobierno

Además de la mayor capacidad militar y política del grupo, son necesarias una serie de cualidades del territorio donde se pretende ejercer este control, que se repiten respecto a los refugios, aunque de forma más extrema. A la debilidad física del Estado —falta de capacidad y respuesta—, se le suma la debilidad moral —pérdida de legitimidad entre parte de su población— que favorece el rechazo al gobierno y, en consecuencia, el posible apoyo al grupo. El valor estratégico del territorio —ubicación, existencia de áreas claves y puntos de tránsito— cobra especial importancia, junto a la existencia de recursos y redes de tráfico ilícito que permitan la financiación de la milicia armada. Y, en cuanto a la población, resultan especialmente favorable que esté polarizada, donde la existencia de agravios históricos y minorías discriminadas, entre otros factores, permitan al grupo presentarse como adalid de sus reclamaciones y ampliar su base de apoyo. Paralelamente, un contexto regional violento, la existencia de redes de crimen organizado que favorezcan el lucro del grupo y, en su caso, los apoyos externos contribuyen significativamente al establecimiento del grupo en las áreas controladas.

Control y gobierno: la creación del «para-Estado» terrorista

Finalmente, la aspiración más ambiciosa es la creación de un «para-Estado» terrorista o «contra-Estado» en la que el grupo terrorista busca la consolidación de su proyecto estatal y cambia «el énfasis de la acción desde la orientación militar a una más política»³⁴ o, podríamos añadir, decididamente política con la pretensión añadida de ejercer el gobierno de la población.

Aunque el caso más paradigmático de Estado yihadista es el autodenominado califato del Estado Islámico en el escenario sirio iraquí, podemos encontrar con anterioridad otros esfuerzos modernos de creación de un proto-Estado yihadista. Entre ellos, se encuentra

³⁴ McCOLL, Robert W. The insurgent state: Territorial bases of revolution. *Annals of the Association of American Geographers*, 1969, vol. 59, no. 4. p.630.

el Emirato Islámico de Kunar³⁵, un experimento salafista temprano y de corta duración (1989-1991) fundado en la provincia afgana homónima por Jamil al-Rahman y su partido político salafista, Jama'at al-Da'wa ila al-Qur'an wal-Sunna (JDQS). Posteriormente, el grupo talibán consolidó su insurgencia en la década de 1990 e instauró un nuevo emirato en la mayor parte del país —a excepción de las regiones del noroeste controladas por la Alianza del Norte— desde 1996 a 2001, para volver nuevamente al poder tras la salida de las tropas de EE. UU. y la caída del Gobierno de Asraf Ghani en agosto de 2021. En esta ocasión, con dominio de todo el territorio y la vocación de obtener el pleno reconocimiento internacional.

De igual forma, encontramos también ejemplos en otros países como Somalia, donde el grupo Al Shabaab controla grandes zonas del centro y sur del país y lucha desde 2009 por establecer el Emirato Islámico de Somalia o en Mali. En él, los grupos yihadistas invadieron las regiones norteñas del país (Tombuctú, Kidal, Gao y el norte de Bamako) y establecieron el breve Emirato Islámico de Azawad (2012-2013).

No obstante, el caso del autodenominado Estado Islámico (Dáesh) en el escenario sirio-iraquí (2013-2019) sobresale por su extensión, duración y grado de gobierno de la población y marcó un hito en la insurgencia terrorista. Con una aspiración híbrida entre Estado y califato, Dáesh llevó a cabo una política territorial marcada por dos ideas centrales: permanencia y expansión. Para ello, desarrolló todos los atributos del Estado: territorio, población y gobierno a excepción de la capacidad para entablar relaciones con otros Estados y, en coherencia con su teoría expansiva atrajo a militantes de todo el mundo a vivir en los territorios conquistados y se expandió a territorios no contiguos mediante la conquista o a través del juramento de lealtad de grupos afines.

Respecto a las ambiciones previas (refugio y control), la constitución del «contra-Estado» supone para el grupo el éxito total frente a las estructuras estatales, a las que sustituye y reemplaza. Además de las ventajas internas —en cuanto a financiación, reclutamiento, una base para su ejército y la consolidación de su razón de ser—, existen también importantes ventajas derivadas del control de parte o la totalidad del Estado, principalmente, legitimidad y apoyo externo. Por un lado, la creación nuevo Estado demuestra la debilidad del Gobierno, tanto hacia su propia población como hacia el resto

³⁵ El Emirato Islámico de Kunar fue un estado islámico salafista fundado por Jamil al-Rahman y su partido político en Afganistán en 1990. BELL, Kevin. *The First Islamic State: A Look Back at the Islamic Emirate of Kunar*. CTC *Sentinel*. New York: Combating Terrorism Center at West Point, 2016, vol. 9, no 2. Disponible en <https://ctc.usma.edu/the-first-islamic-state-a-look-back-at-the-islamic-emirate-of-kunar/>. Fecha de consulta: 20/03/22.

de las potencias mundiales. Además, si la narrativa terrorista logra que esta toma de control parezca responder a un sentir generalizado de la población y a un levantamiento popular, podría legitimar al movimiento y atraer a su vez apoyo interno y externo³⁶ hacia la causa.

La transición del mero control territorial al total Gobierno del Estado, se articula a través de unos cambios substanciales del grupo respecto de su posición militar, geográfica y política. Por un lado, militarmente, necesita aumentar su capacidad hasta lograr un equilibrio respecto a las fuerzas estatales que le permitan enfrentarse con éstas en una batalla abierta y, al mismo tiempo, defender las áreas ya conquistadas. Por otro, geográficamente, tiene que ampliar sus bases y sus áreas bajo control, aumentando su potencia conectándolas entre sí. Finalmente, debe asimilar un amplio número de civiles —que bien se han unido a sus filas voluntariamente o han sido absorbidos en las áreas conquistadas— a los que debe proveer para mantener y aumentar su legitimidad a ojos de la población.

Características del «para-Estado» terrorista

En Afganistán, Somalia, Mali, Siria e Irak podemos observar una serie de características estatales repetidas que propiciaron el asentamiento terrorista. En primer lugar, una historia previa de violencia u oposición política al Gobierno central. A continuación, un gobierno central débil o inexistente, a nivel local o nacional. Como tercer parámetro, la posibilidad de acceso a objetivos militares y políticos, servicios críticos y redes de comunicación. En cuarto lugar, la existencia de fronteras porosas y áreas de autoridad política débil, con una geografía favorable para las operaciones militares. Además, recursos que permitan la autofinanciación del grupo. La sexta característica es la existencia de agravios en la población que pueden ser explotados y un grupo o comunidad afín. Finalmente, el apoyo externo bien gracias a un país vecino que tolere o no pueda hacer frente al refugio del grupo en sus fronteras o a través del apoyo decidido de otra potencia a la que el dominio del grupo pueda servir a sus intereses. Como puede observarse, estas cualidades coinciden con las premisas básicas de las aspiraciones territoriales ya referidas, aunque potenciadas en un grado muy superior. Asimismo, la

³⁶ McCOLL, Robert W. The insurgent state: Territorial bases of revolution. Op.cit. p.614

coyuntura externa favorable (al grupo) —definida por una dinámica regional inestable o violenta y el apoyo exterior— es una característica clave.

En el caso del Emirato Islámico de Afganistán, las razones que permitieron al régimen talibán consolidar su proyecto territorial en un primer momento y recuperarlo nuevamente en 2021, permanecen: un gobierno debilitado y marcado por la corrupción; una geografía propicia en la cadena montañosa fronteriza con Pakistán que le facilitó refugio y acceso a los puntos estratégicos de tránsito de personas, armas y mercancías; la explotación del cultivo de opiáceos como principal fuente de financiación junto con el cobro de impuestos en las áreas bajo su control y el apoyo de las tribus pastunes del sur, donde instaló sus bastiones. Al tiempo, la reciente salida de EE. UU. del país brindó al emirato terrorista una ventana de oportunidad e inclinó militarmente la balanza a su favor. Junto a todo ello, la favorable relación del grupo con donantes externos, y principalmente con Pakistán³⁷, le proporcionó armamento y apoyo.

En Somalia, encontramos igualmente un escenario propicio, castigado por la postguerra y el vacío de poder que siguió a la guerra civil somalí y a la derrota de la Unión de Cortes Islámicas. La falta de capacidad del Estado colapsado, el desorden y la fragmentación que siguió al conflicto civil favorecieron la aceptación del grupo por los clanes somalíes, a quienes Al Shabaab apoyó en su agenda local. Por otro lado, el grupo explotó económicamente las oportunidades que el estratégico golfo de Adén y su amplia costa marítima ofrecen para la piratería y los tráfico ilícitos junto con la imposición de tributos. Además, un ambiente regional conflictivo y una injerencia extranjera desestabilizadora propiciaron la consolidación exitosa de las aspiraciones territoriales del grupo.

Igualmente, en el caso de Dáesh, el convulso contexto sirio iraquí surgido tras la invasión de Irak, marcado por la caída del Gobierno del presidente Saddam Hussein y la guerra civil en Siria, ofreció al grupo un terreno propicio para materializar sus aspiraciones. La violencia existente en ambos países, su fragilidad estatal y la favorable geografía desértica pero provista de recursos, facilitaron la conquista y supervivencia del grupo en amplios territorios en Siria e Irak a ambos lados de la frontera trazada por Sykes Picot. Allí, controló sus principales núcleos de población, redes de comunicación y recursos petrolíferos y gasísticos. Además, conquistó la voluntad de gran parte de la población

³⁷ CONGRESO DE EE. UU. *Lessons learned in Afghanistan*. Washington: Oficina de Publicaciones del Gobierno de EEUU. 15 de enero de 2020. U.S. Disponible en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-116hhrg38915/html/CHRG-116hhrg38915.htm> Fecha de consulta: 22/03/22.

local y extranjera que se unió a sus filas —bien por la fuerza, explotando agravios o por la persuasión de su potente propaganda— y gobernó los territorios bajo su poder como un Estado *de facto*. Para ello, una extensa burocracia se dedicó a administrar y gestionar la provisión de bienes y servicios básicos, impartir justicia, regular todos los aspectos necesarios de la vida cotidiana —por ejemplo, la pesca, la agricultura o el alquiler—, impuso tributos que contribuyeron a la financiación del grupo, junto con la explotación de los recursos naturales y el tráfico ilícito y, por último, luchó por legitimar sus acciones y ganar el apoyo popular a través de las narrativas difundidas por su aparato propagandístico.

Conclusiones

Como hemos observado a lo largo de este análisis, el territorio es un elemento clave de las ambiciones terroristas, ya sea como fin —conexión con su identidad o su razón de ser— o como medio —amparo, entrenamiento o lucro, entre otros—. Estas ambiciones, que varían en función del grado en que el territorio sirve a sus intereses, pueden abarcar el mero refugio, el control de amplias zonas del territorio —sin un interés profundo en su administración— o la creación de un «para-Estado» terrorista, en el que el grupo desarrolla su agenda política.

En la materialización de estas aspiraciones coinciden una serie de condiciones similares, cuya combinación e intensidad resulta clave: la capacidad y voluntad estatal— en especial su ausencia y su tolerancia hacia un grupo—; la geografía favorable —ubicación estratégica, existencia de recursos y puntos de tránsito—; y el apoyo de la población, cuyo favor es vital para el grupo. Además, un contexto favorable marcado por un entorno regional inestable o violento —que favorezca el tránsito de armas, militantes, financiación y tráfico ilícitos—, junto con el apoyo de países vecinos, favorece considerablemente las oportunidades del grupo de conquistar, consolidar y expandir su base territorial.

Comprender la importancia del territorio y conocer la clave del atractivo de determinadas zonas y, por tanto, su vulnerabilidad, nos permite una mejor aproximación a la lucha contra el terrorismo. En este mismo sentido, Díez Alcalde, en referencia a la amenaza yihadista, afirma que «resulta imprescindible conocer la situación política, económica y

social de aquellos lugares donde se originan»³⁸ y «el contexto en el que esta se desarrolla»³⁹. Por extensión nosotros defendemos la necesidad de prestar igual atención a los países hacia dónde se expanden las pretensiones terroristas y el contexto regional que los rodea.

En primer lugar, para prevenir nuevos asentamientos terroristas, mediante la monitorización de indicadores clave y la alerta temprana de escenarios frágiles. En segundo, para incidir en la capacidad del Estado —a nivel político, diplomático o militar— para modificar las circunstancias que propician la actividad terrorista, a través de la aplicación tanto de medidas contraterroristas, como de tácticas de contrainsurgencia, toda vez que la acción terrorista ya no se circunscribe únicamente al terror sino también a revertir el orden establecido en un determinado territorio. Y, finalmente, para evitar que se reproduzcan las mismas condiciones que abonaron el terreno del éxito terrorista y resurjan o se exporten nuevos «contra-Estados» a otras zonas vulnerables, como alertan numerosos medios de la reorganización de Dáesh en el desierto central de Siria, una zona estratégicamente beneficiosa para estos esfuerzos.

Por último, y conscientes de que este breve análisis no permite ahondar en esta vinculación terrorismo-territorio, resulta de interés elaborar un marco que estudie la interacción de las fuerzas internas y externas, así como los parámetros comunes a ellas, que influyen decisivamente en la materialización de las aspiraciones terroristas y que convierten a un territorio en objetivo codiciado del terrorismo. Todo ello con la pretensión final de profundizar en los parámetros que subyacen en esta amenaza global, que es el primer y necesario paso para conseguir su total erradicación.

Gabriela Sánchez de la Cuesta Sánchez de Iburgüen*
Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

³⁸ ALCALDE, Jesús Díez. Yihadismo global, la amenaza más persistente. *RIET (Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo)*, 2021, no 2, p. 7-17., p.15. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/OIET-RIET%20Yihadismo-global-la-amenaza-mas-persistente-JDA%2027abr2021.pdf> Fecha de consulta: 22/03/22.

³⁹ ALCALDE, Jesús Díez. Yihadismo en África: Amenaza, contexto y respuesta. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2015, no 1, p. 10. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA10-2015_YihadismoAfrica_JDA.pdf Fecha de consulta: 22/03/22.

32/2022

4 de abril de 2022

Enrique Cubeiro Cabello*

El ciberespacio en la guerra de Ucrania**El ciberespacio en la guerra de Ucrania****Resumen:**

Un mes después del inicio de la invasión de Ucrania por las tropas rusas, el autor analiza el empleo que del ciberespacio se ha hecho del conflicto, especialmente por parte de Rusia, a través de la crónica de las acciones más notables que han trascendido a los medios. Finalmente, expone las claves que a su juicio podrían explicar el por qué el ciberespacio está jugando un papel mucho menos relevante y decisivo que el que muchos expertos vaticinaban *a priori* y las razones por las que Rusia no estaría obteniendo excesivos éxitos en un ámbito de las operaciones en el que se le suponía la supremacía al inicio de la invasión.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, Putin, ciberataque, ciberguerra, ciberespionaje, propaganda, *malware*, infraestructura crítica, guerra híbrida, phishing, Anonymous.

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

Cyberspace in the Ukrainian war

Abstract:

One month after the start of the invasion of Ukraine by Russian troops, the author analyses, through the chronicle of the most notable actions revealed by the media, how both opposing parties (especially Russia) are using cyberspace to support their objectives. Finally, he exposes the key elements that, in his opinion, could explain why cyberspace is playing a much less relevant and decisive role than the one that many experts predicted a priori and the reasons why Russia would not be obtaining excessive success in a domain of operations in which its supremacy had been taken for granted at the beginning of the invasion.

Keywords:

Russia, Ukraine, Putin, cyberattack, cyberwarfare, cyberespionage, propaganda, malware, critical infrastructure, hybrid warfare, phishing, Anonymous.

El ciberespacio en la guerra de Ucrania

Transcurrido un mes desde el inicio de la invasión de Ucrania por las tropas rusas, parece un buen momento para analizar qué está pasando en la dimensión ciberespacial del conflicto; dimensión que es, sin duda, la más opaca por motivos obvios.

A priori, muchos analistas esperaban que Rusia explotara sus enormes capacidades para operar en y a través del ciberespacio para inclinar, todavía más, la contienda a su favor. Esta creencia nacía de varias circunstancias. En primer lugar, por el de sobra conocido empleo sistemático, desde hace más de una década, del ciberespionaje, el cibersabotaje, la desinformación y la propaganda por parte de los rusos en el marco de eso que se ha dado por llamar guerra híbrida y que podríamos definir como el empleo coordinado y sincronizado de todas las capacidades de un Estado —económicas, militares, de información, diplomáticas, etc.— para combatir y erosionar a un oponente sin rebasar jamás el umbral que pueda desencadenar el derecho de respuesta en legítima defensa e, incluso, imposibilitando cualquier tipo de respuesta. Dado que la utilización de esas capacidades en tiempo de paz podría estar sujeta a prevenciones que seguramente desaparecerían en caso de conflicto armado, se suponía que Rusia las utilizaría de forma masiva, intensa y decisiva. Al fin y al cabo, así lo había hecho en anteriores ocasiones: ataques masivos de denegación de servicio, simultaneados con campañas de desinformación habían sido empleados con anterioridad contra Estonia en el 2007 y contra Georgia y Kirguistán en los años siguientes, justo antes de iniciarse las campañas militares contra estos dos últimos Estados¹. Y, en estos más de 10 años transcurridos, se suponía que Rusia habría multiplicado enormemente sus capacidades.

Además, Rusia lleva desde el 2014 utilizando a Ucrania como una especie de campo de pruebas para sus ciberarmas y las campañas de desinformación y propaganda. Por tal motivo, se sospechaba que las agencias rusas podrían haber posicionado malware en infinidad de sistemas ucranianos (de infraestructuras críticas, de servicios esenciales, de información gubernamentales, y hasta de mando y control, de combate y de armas de sus fuerzas armadas) y que, llegado el momento decisivo, se activarían al unísono provocando algo así como un «apagón» del ciberespacio ucraniano, con el que vendría el caos, la confusión, la desmoralización y hasta la inacción defensiva de su oponente.

¹ KOZŁOWSKI, Andrzej. *Comparative analysis of cyberattacks on Estonia, Georgia and Kyrgyzstan*. Disponible en: <https://eujournal.org/index.php/esj/article/view/2941>

En resumen, lo que se vaticinaba era que Rusia emplearía de forma simultánea, y en una fase que se iniciaría con cierta antelación (días, semanas) a la invasión militar, un amplio abanico de acciones en y a través del ciberespacio. Entre ellas:

- Activación de *malware* previamente posicionado en objetivos de interés (fundamentalmente, con fines de sabotaje).
- Ciberataques masivos de denegación distribuida de servicios (DDoS) contra sitios web ucranianos.
- Ciberataques masivos contra infraestructuras críticas y servicios esenciales de Ucrania (*wipers*, *ransomware*, DDoS).
- *Defacements* masivos en sitios oficiales ucranianos.
- Campañas masivas de *phishing*.
- Campañas masivas de suplantación de identidad en redes sociales (RRSS).
- Distribución de *malware* altamente sofisticado (*wipers*, *ransomware*, troyanos, *exploit kits*).
- Potentes campañas de desinformación y propaganda.
- Iniciativa, manejo y control de la narrativa.

Además, se esperaba que esas actividades no se circunscribieran al ciberespacio ucraniano y que estuvieran dirigidas, en mayor o menor medida, a terceros actores, especialmente a la OTAN, la UE y a sus Estados miembros.

Tampoco parecía muy probable la intervención ofensiva en el conflicto de otros actores. Se consideraba más que probable que Rusia avasallase desde el principio a Ucrania y mantuviera una supremacía en el ciberespacio que le otorgara su control total y que, debido a la transversalidad del ciberespacio, tuviera enorme impacto en los ámbitos operativos terrestre, naval y aéreo.

Pero, como ha ocurrido en cada guerra en las tres o cuatro últimas décadas, la corriente mayoritaria entre los analistas se ha visto contestada por una realidad inesperada.

Quizá lo más llamativo de esta guerra es que, cuando todo el mundo suponía un conflicto diferente a todo lo anterior debido al esperado empleo masivo de las «herramientas híbridas», nos hemos encontrado con el conflicto más convencional de las últimas décadas.

Y frente a aquellos que vaticinaban que la próxima gran guerra comenzaría con un clic y se dirimiría en gran medida en y a través del ciberespacio, nos encontramos una guerra en la que carros y obuses tienen casi el total protagonismo, con una pequeña dimensión aérea y naval y un peso casi insignificante de «lo ciber», al menos en apariencia.

Recopilemos cronológicamente lo más reseñable acontecido en la dimensión ciberespacial del conflicto (al menos, de lo que ha podido conocerse a través de fuentes abiertas):

Entre el 13 y el 15 de enero —unos 40 días antes de la invasión y justo después del fracaso de las conversaciones entre EE. UU. y Rusia sobre la posible admisión de Ucrania en la OTAN— se produjo una oleada de ataques que dejaron sin servicio varias decenas de sitios web gubernamentales, entre los que estaban el del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Gabinete de Ministros y el Consejo de Seguridad y Defensa, así como servicios bancarios². Los atacantes reemplazaron los sitios web con texto en ucraniano y ruso en los que decían: «¡Ucranianos! ... Toda la información sobre ti se ha hecho pública. Ten miedo y espera algo peor. Es tu pasado, presente y futuro» (Figura 1).

² Disponible en: <https://www.reuters.com/technology/massive-cyberattack-hits-ukrainian-government-websites-amid-russia-tensions-2022-01-14/>

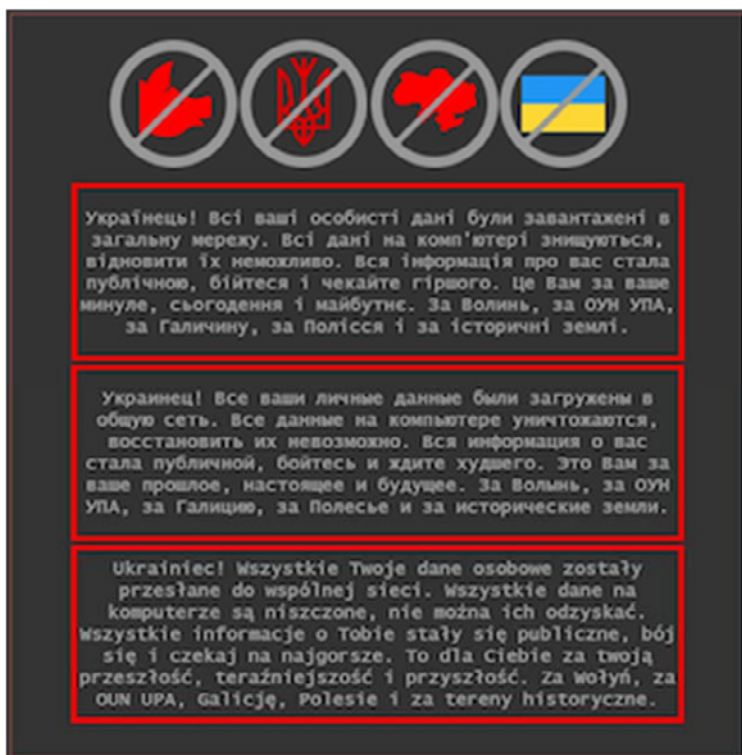


Figura 1. Texto aparecido en los dispositivos afectados por el ataque de mediados de enero.

Según fuentes oficiales ucranianas, no se filtró ningún dato y la mayoría de los sitios fueron restaurados en unas pocas horas.

En esas mismas fechas, se detectó por vez primera un *malware* cuya estructura era similar a la de un *ransomware*, pero que carecía de función de recuperación, por lo que su finalidad era únicamente la de borrado. El *wiper*, denominado DEV-0586 o WhisperGate, afectó a numerosos dispositivos de organizaciones gubernamentales y de entidades civiles ucranianas³. El Gobierno de Ucrania acusó de estos ataques a Rusia, lo que fue negado por el gobierno ruso.

Tras estos hechos, la OTAN anunció que daría a Ucrania acceso a su plataforma de intercambio de información sobre *malware*⁴.

El 15 de febrero, una segunda gran oleada de ataques de denegación distribuida de servicios (DDoS) golpeó los sitios web del Ministerio de Defensa, el Ejército y los dos

³ Disponible en: <https://www.microsoft.com/security/blog/2022/01/15/destructive-malware-targeting-ukrainian-organizations/>

⁴ Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_190850.htm

bancos más grandes de Ucrania, afectando a las aplicaciones móviles y los cajeros automáticos de los bancos⁵. Tanto el Gobierno del Reino Unido como el Consejo de Seguridad Nacional de los EE. UU. atribuyeron públicamente el ataque a la Dirección Principal de Inteligencia (GRU) de Rusia, declarando haber observado la transmisión de grandes volúmenes de información desde la infraestructura conocida del GRU hacia las IP y dominios afectados^{6,7}. Nuevamente, desde el Kremlin se negó que el ataque se originara en Rusia.

El 23 de febrero, una tercera oleada de ataques DDoS eliminó varios sitios web gubernamentales, militares y bancarios de Ucrania⁸. El mismo día, *malware* de borrado de datos fue detectado en cientos de dispositivos pertenecientes a organizaciones ucranianas, que abarcaban los sectores financiero, de defensa, de aviación y de las tecnologías de la información⁹. El *malware*, bautizado como HermeticWiper, fue compilado a finales de diciembre de 2021¹⁰.

El ataque coincidió con el reconocimiento ruso de las regiones separatistas en el este de Ucrania y la autorización del despliegue en ellas de tropas rusas, que se iniciaría al día siguiente. De nuevo hubo lanzamiento de acusaciones desde EE. UU. y Reino Unido¹¹, negadas por Rusia.

El 27 de febrero, la organización hacktivista Anonymous anunciaba en Twitter estar «oficialmente en guerra contra el Gobierno ruso» y prometía apoyar a Ucrania contra «la brutal invasión del Kremlin»¹². El mismo día declaraban haber echado abajo el sitio web del Ministerio de Defensa ruso¹³, sin que esto haya sido confirmado.

⁵ MCLAUGHLIN, Jenna. *Ukraine says government websites and banks were hit with denial of service attack*. Disponible en: <https://www.npr.org/2022/02/15/1080876311/ukraine-hack-denial-of-service-attack-defense?t=1648144256783>

⁶ Disponible en: <https://www.ncsc.gov.uk/news/russia-ddos-involvement-in-ukraine>

⁷ RFE/RL. U.S., U.K. Say Russian Government Responsible For Cyberattack On Ukraine. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/us-blames-russia-cyberattack-ukraine/31710689.html>

⁸ CERULUS, Laurens. *Minister: Ukraine websites down in another 'massive' online attack*. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/minister-ukraine-websites-down-in-another-massive-online-attack/>

⁹ GUERRERO-SAADE, Juan Andrés. *HermeticWiper: New Destructive Malware Used In Cyber Attacks on Ukraine*. Disponible en: <https://www.sentinelone.com/labs/hermetic-wiper-ukraine-under-attack/>

¹⁰ EDITOR. *HermeticWiper: nuevo malware que borra datos ataca a Ucrania*. Disponible en:

<https://www.welivesecurity.com/la-es/2022/02/24/hermeticwiper-nuevo-malware-tipo-wiper-ataca-ucrania/>

¹¹ TIDY, Joe. *Ukraine crisis: 'Wiper' discovered in latest cyber-attacks*. Disponible en:

<https://www.bbc.com/news/technology-60500618>

¹² MILMO, Dan. *Anonymous: the hacker collective that has declared cyberwar on Russia*. Disponible en:

<https://www.theguardian.com/world/2022/feb/27/anonymous-the-hacker-collective-that-has-declared-cyberwar-on-russia>

¹³ BUZZ Staff. *'Anonymous' Hackers' Cyber War Against Russia For Ukraine Has Twitter Rooting*. Disponible en:

<https://www.news18.com/news/buzz/anonymous-hackers-cyber-war-against-russia-for-ukraine-has-twitter-rooting-4812329.html>

El 28 de febrero, la compañía estadounidense de comunicaciones por satélite Viasat emitió un comunicado en el que informaba de que procedía a investigar un ciberataque que había provocado una interrupción parcial de sus servicios de banda ancha en Ucrania y en toda Europa¹⁴. Al parecer, los primeros indicios atribuían la interrupción al mismo ataque DDos que había afectado a bancos y sitios gubernamentales de Ucrania el día 23 de febrero.

A primeros de marzo, la compañía Avast anunciaba la distribución gratuita de un descifrador para la cepa de *ransomware* Hermetic Wiper¹⁵, periodo inusualmente breve para lo que suele ser habitual en el lanzamiento de una solución frente a un *ransomware*.

El 3 de marzo, un grupo afín a Anonymous declaraba haber atacado la Agencia Espacial de Rusia, lo que fue desmentido por el director de la Agencia, que calificó a los supuestos atacantes de «estafadores de poca monta»¹⁶. Del mismo modo, algunos grupos de hackers (por ejemplo, Conti) declararon su apoyo a Putin y amenazaron a aquellos que actuaran en su contra¹⁷.

Ese mismo día, el Servicio de Seguridad de Ucrania (SSU) anunciaba que piratas informáticos «enemigos» habían comprometido diversos sitios web pertenecientes a organismos oficiales ucranianos a través de los cuales estaban distribuyendo falsos comunicados de capitulación de Ucrania¹⁸.

Según diversos informes, a partir del día 6 de marzo, Rusia incrementa significativamente la intensidad de las campañas de *phishing* contra la población ucraniana, con la intención de insertar *malware* en sus dispositivos¹⁹. Debido al éxodo masivo hacia occidente, estas campañas llegan con bastante intensidad a Polonia y Hungría.

En torno al 15 de marzo, Anonymous cambia su estrategia de atacar sitios web e infraestructuras rusas para centrarse en los ataques a las multinacionales (por ejemplo,

¹⁴ Disponible en: <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/satellite-firm-viasat-probes-suspected-cyberattack-ukraine-elsewhere-2022-02-28/>

¹⁵ Disponible en: <https://www.bleepingcomputer.com/news/security/free-decryptor-released-for-hermeticransom-victims-in-ukraine/>

¹⁶ SENDINO, Sara. *Anonymous ataca la agencia espacial rusa y su director les llama "estafadores de poca monta"*. Disponible en: https://www.lasexta.com/tecnologia-tecnologia-ciencia/anonymous-ataca-agencia-espacial-rusa-director-llama-estafadores_202203036220f9915bbac900016d2fb9.html

¹⁷ BING, Christopher. *Russia-based ransomware group Conti issues warning to Kremlin foes*. Disponible en: <https://www.reuters.com/technology/russia-based-ransomware-group-conti-issues-warning-kremlin-foes-2022-02-25/>

¹⁸ GATLAN, Sergiu. *Ukraine says local govt sites hacked to push fake capitulation news*. Disponible en: <https://www.bleepingcomputer.com/news/security/ukraine-says-local-govt-sites-hacked-to-push-fake-capitulation-news/>

¹⁹ KREBS, Brian. *Report: Recent 10x Increase in Cyberattacks on Ukraine*. Disponible en: <https://krebsonsecurity.com/2022/03/report-recent-10x-increase-in-cyberattacks-on-ukraine/>

Nestlé) que siguen operando en Rusia²⁰ (Figura 2), así como a intentar romper el bloqueo informativo al que Putin ha sometido a su propia población, mediante el empleo de campañas masivas de SMS y WhatsApp²¹, cuyos efectos reales se desconocen por el momento. Por esas mismas fechas, algunas fuentes informan de la práctica desarticulación del grupo Conti, al haber sido expuesta información crítica sobre el grupo por *insiders* ucranianos²².

El 21 de marzo, el presidente Biden alertaba de que Rusia podría lanzar posibles ciberataques contra su país en los próximos días: «Tenemos información de inteligencia que indica que Rusia está explorando opciones para potenciales ciberataques»²³. Biden urgía al sector privado estadounidense, propietario y gestor de la mayoría de las infraestructuras críticas y servicios esenciales de la nación, a «acelerar los esfuerzos para cerrar sus puertas digitales» y a reforzar sus sistemas de seguridad.

Y, para finalizar, el 24 de marzo, fecha de cierre de este artículo, cuentas simpatizantes del grupo Anonymous se hacían eco del ataque del grupo hacktivista al Banco Central de Rusia²⁴ y avisaban de la publicación inminente de miles de archivos confidenciales obtenidos en el ataque.

²⁰ Disponible en: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-10639253/Anonymous-hackers-tell-companies-operating-Russia-pull-youre-next.html>

²¹ DEL CASTILLO, Carlos. *Anonymous centra su "ciberguerra" contra Rusia en torpedear la censura del Kremlin*. Disponible en: https://www.eldiario.es/tecnologia/anonymous-centra-ciberguerra-rusia-torpedear-censura-kremlin_1_8831374.html

²² LAPIENYTĖ, Jurgita. *Conti leaks: pro-Ukrainian member exposed more gang's chats and Trickbot's source code*. Disponible en: <https://cybernews.com/news/conti-leaks-pro-ukrainian-member-exposed-more-gangs-chats-and-trickbots-source-code/>

²³ SGANGA, Nicole. *"It's coming": President Biden warns of "evolving" Russian cyber threat to U.S.* Disponible en: <https://www.cbsnews.com/news/russia-cyber-attack-threat-biden-warning/>

²⁴ FERNÁNDEZ, Manuel. *Anonymous habría hackeado el Banco de Rusia: amenaza con publicar miles de documentos*. Disponible en: https://www.elespanol.com/omicron/software/20220324/anonymous-hackeado-banco-rusia-amenaza-publicar-documentos/659684106_0.html



Anonymous TV 🇺🇸
@YourAnonTV



Press Release: We call on all companies that continue to operate in Russia by paying taxes to the budget of the Kremlin's criminal regime: Pull out of Russia! We give you 48 hours to reflect and withdraw from Russia or else you will be under our target! #Anonymous #OpRussia



10:56 pm · 20 Mar 2022 · Twitter for Android

Figura 2. Comunicado en Twitter de la cuenta Anonymous TV publicado el 20 de marzo de 2022.

Por lo tanto, de manera resumida, el panorama en el ciberespacio ha venido hasta ahora dibujado por lo siguiente:

- Ataques rusos muy puntuales a infraestructuras críticas y servicios esenciales de Ucrania.
- Ataques masivos rusos a sitios web de Ucrania (fundamentalmente, DDoS).
- Numerosos *defacements* en sitios oficiales de Ucrania.
- Campañas de *phishing* y suplantaciones de identidad a media escala en RRSS.
- Distribución limitada de *malware* ruso de sofisticación media-baja.
- Ámbito de actividad bastante circunscrito a Ucrania.
- Anonymous y otros grupos hacktivistas han tomado partido contra Rusia (con escaso impacto hasta ahora).

- Campañas rusas de desinformación y propaganda, con gran efectividad en territorio ruso y Estados afines y escasa en el resto del Mundo.
- Narrativa ampliamente a favor de Ucrania, con Rusia a la defensiva y muy escasa capacidad de contranarrativa.

Es decir, se ha cumplido lo esperado en lo referente a ataques contra sitios web, cuentas oficiales y redes sociales, e incluso podemos identificar dos fases diferenciadas:

- Una primera, previa la invasión, iniciada en torno al 13 de enero, enfocada a la preparación del entorno operacional (esencialmente, a provocar temor, caos, confusión en la población ucraniana, debilitando su voluntad de vencer y la confianza en sus dirigentes e instituciones).
- Una segunda, iniciada en el momento de la invasión, en la que se continuó con la metodología de la primera, intensificándose progresivamente y ampliando sus objetivos, probablemente existiendo cierta sincronización de las acciones con las del resto de ámbitos operacionales en el plano militar.

Pero, por lo general, todos los ataques han sido de escasa complejidad técnica y de efectos bastante efímeros. Para nada ha existido, de momento, algo parecido a ese «ciberapagón» pronosticado.

Y en cuanto a la desinformación y propaganda, ocurre algo similar. Las armas rusas puede que estén perdiendo efectividad por ser ya demasiado conocidas. Los ejércitos de troles y sus medios oficiales de desinformación parecen no ser tan efectivos como en épocas pasadas. El hecho de que la opinión pública esté de forma abrumadora a favor de Ucrania impide practicar esas tácticas rusas, exitosas en campañas anteriores en las que la igualdad entre las partes era mucho más acusada. También el que las redes sociales hayan aplicado medidas activas contra la desinformación y se haya amordazado a Sputnik y RT en la mayor parte del mundo han debilitado enormemente la capacidad del Kremlin para influir sobre la narrativa.

El que Rusia no haya impuesto su enorme superioridad para operar en el ciberespacio es algo que está suscitando gran interés. ¿No ha querido o no ha podido?

Al igual que ya hay numerosas voces que sostienen que la capacidad del ejército ruso para la guerra convencional ha sido ampliamente sobreestimada, hay quien extiende esa misma impresión al ciberespacio. La opacidad del ciberespacio y la sofisticación y

efectividad de algunas campañas rusas de ciberespionaje y sabotaje pueden haber llevado a calibrar esas capacidades muy por encima de la realidad. Desde luego, parece extraño que, de haber podido, Rusia no haya hecho un uso más amplio del ciberespacio contra su, *a priori*, débil oponente. Esa superioridad, y sus efectos sobre el resto de capacidades, habrían reducido notablemente la capacidad de respuesta ucraniana, disminuyendo su moral y voluntad de vencer, y permitiendo a Putin algo bastante más parecido a un paseo militar que lo que se está encontrando.

De ahí que haya quién considere que Rusia ya ha gastado su arsenal para el ciberespacio²⁵. Porque resultaría extraño que, de tener esa capacidad en sus manos, Putin no la hubiera empleado ya de forma amplia y decisiva para evitar la prolongación de un conflicto cada vez más contestado en todo el mundo (Rusia incluida) y que siega la vida de decenas, si no centenares, de soldados rusos cada día. Según esta corriente de opinión, Rusia sería también un gigante con pies de barro en el ciberespacio.

Pero hay otras posibles explicaciones.

Por ejemplo, que ese supuestamente temible «ciberarsenal» ruso haya perdido bastante de su efectividad en los últimos meses. Para que un *malware* funcione, ha de explotar alguna vulnerabilidad en el sistema objetivo. Ucrania lleva años siendo apoyada por diversos Estados y organizaciones en la mejora de su nivel de ciberseguridad. Por lo que se sabe, esos apoyos experimentaron un gran salto cualitativo y cuantitativo desde octubre del año pasado, al involucrar EE. UU. en ello importantes recursos a través de su Mando de Ciberdefensa, el US CYBERCOM, y de algunas de sus principales compañías tecnológicas (por ejemplo, Microsoft)²⁶. Ese apoyo habría permitido reducir de forma rápida y notable muchas de las vulnerabilidades existentes en sus infraestructuras críticas y servicios esenciales, lo que explicaría el tan elevado como inesperado nivel de conectividad y operatividad que todavía presentan a estas alturas del conflicto.

También hay quien sostiene que la intención de invadir Ucrania fue algo solamente conocido por el círculo más cercano al presidente Putin. El mantenimiento del secreto habría impedido planear debidamente la campaña a los diferentes organismos estatales con capacidad para ello. A mi juicio, esto no parece muy probable, salvo que en esas

²⁵ WOLF, Josephine. *Why Russia Hasn't Launched Major Cyber Attacks Since the Invasion of Ukraine*. Disponible en: <https://time.com/6153902/russia-major-cyber-attacks-invasion-ukraine/>

²⁶ Disponible en: <https://www.windowcentral.com/microsoft-has-committed-over-35-million-help-ukraine>

altas esferas se valorara la invasión como un paseo militar, que cualquiera sabe. Pero sigamos con el razonamiento. Es posible que en el resto de ámbitos operativos se haya hecho uso de planes de contingencia que no existían para el ciberespacio. Aunque *best sellers*, películas y series de televisión hayan creado la idea de que los ciberataques se planean y ejecutan en segundos, la realidad es muy otra. Un ciberataque dirigido puede requerir semanas o meses de concienzudo análisis. Por lo tanto, de estar en lo cierto, aquellos que opinan que la invasión pilló desprevenidas a las agencias de inteligencia y a las fuerzas armadas, sería probable que en cuestión de semanas o meses se intensificaran los ciberataques, una vez completadas las fases de análisis, *weaponization*, entrega, explotación, instalación, establecimiento del mando y control y acciones sobre el objetivo, propias de la *killchain* de un ciberataque complejo. En cualquier caso, esta situación demostraría que *una* de las creencias más extendidas entre los expertos (el preposicionamiento de malware en sistemas ucranianos para ser activado llegado el momento) no se habría producido. O, quizá, invitaría a sospechar que buena parte de él pudiera haber sido localizado y desactivado en esos últimos meses de intenso apoyo estadounidense.

El temor de Rusia a los efectos colaterales impredecibles que resultan inherentes a los ciberataques podría ser otro argumento. En un contexto en que los daños infligidos a Estados neutrales podrían tener unas consecuencias importantes, nos encontramos con unas «armas» cuyos efectos destructores, en algunas ocasiones propagados en cascada, pueden extenderse mucho más allá del objetivo pretendido. Stuxnet (2010) fue un ataque quirúrgico cuyo único objetivo era la central iraní de Natanz y, más concretamente, su planta de enriquecimiento de uranio. A pesar del aislamiento de la red objetivo, unos años más tarde los sistemas infectados en todo el mundo se contaban por millares²⁷. NotPetya (2017) fue un ataque que se cree de origen ruso y dirigido muy específicamente contra Ucrania. En este caso, los sistemas infectados fueron mucho más numerosos y provocaron pérdidas que se estiman en torno a los 10 000 millones de dólares en todo el mundo²⁸ (la compañía Maersk valoró sus pérdidas en unos 200 millones²⁹). El ciberespacio se percibe con frecuencia como un universo paralelo, en el

²⁷ VELUZ, Danielle. *STUXNET Malware Targets SCADA Systems*. Disponible en:

<https://www.trendmicro.com/vinfo/us/threat-encyclopedia/web-attack/54/stuxnet-malware-targets-scada-systems>

²⁸ GREENBERG, Andy. *The Untold Story of NotPetya, the Most Devastating Cyberattack in History*. Disponible en:

<https://www.wired.com/story/notpetya-cyberattack-ukraine-russia-code-crashed-the-world/>

²⁹ MATHEWS, Lee. *NotPetya Ransomware Attack Cost Shipping Giant Maersk Over \$200 Million*. Disponible en:

<https://www.forbes.com/sites/leemathews/2017/08/16/notpetya-ransomware-attack-cost-shipping-giant-maersk-over-200-million/>

que existe una gran dificultad para la atribución de las acciones. Por ello, tendemos a pensar que Rusia no solo carece absolutamente de escrúpulos, sino también de temores al emplear sus cibercapacidades ofensivas. Pero puede que hayamos vuelto a errar en la evaluación. Es posible que Putin prefiera no correr el riesgo de extender el conflicto y haya renunciado, al menos por el momento, a utilizar algunas de las más potentes ciberarmas de su arsenal para evitar que esos daños colaterales, descontrolados e impredecibles, que podrían ser calificados de ataque armado, afecten a algún tercer Estado y puedan alterar una situación que tiene razonablemente controlada (por ejemplo, mediante la invocación por parte del Estado víctima del artículo 5 de la OTAN).

Por otra parte, el abrir una contienda ilimitada en el ciberespacio es algo que tampoco le conviene a Putin. Rusia es una potencia en lo que se refiere a capacidades ofensivas en el ciberespacio; aunque no la única ni la más capaz. Pero tiene un enorme «cibertalón» de Aquiles: la ciberseguridad de sus infraestructuras, redes y sistemas. Rusia no está precisamente considerado como uno de los países más ciberseguros del mundo³⁰. Y, en el caso de un conflicto desatado en el ciberespacio, podría sufrir intensamente en sus carnes todo aquello de lo que lleva años aprovechándose.

En cualquier caso, lo que resulta evidente es que el ciberespacio no está jugando ese papel decisivo que muchos le auguraban y, también, que parece poco probable que esta situación varíe de forma sustancial a corto plazo.

Esto puede llevarnos a extraer conclusiones equivocadas (por ejemplo, a suponer que la dimensión ciberespacial va a jugar un papel residual en los conflictos modernos) que nos lleven a adoptar decisiones que nos pesen en un futuro (por ejemplo, a no dedicar suficientes recursos a esta capacidad militar). Seamos prudentes. Este es un conflicto muy peculiar y todavía desconocemos de él muchas cosas.

A pesar de lo visto, yo sigo opinando lo mismo que hace un mes: la importancia del ciberespacio en el devenir de los conflictos será cada vez mayor y, dada su transversalidad, la superioridad propia en los ámbitos terrestre, naval o aéreo nunca estará asegurada si el adversario cuenta con la superioridad ciberespacial.

Enrique Cubeiro Cabello
Capitán de navío

³⁰ FRISBY, Joshua. *Cybersecurity Exposure Index (CEI) 2020*. Disponible en: <https://passwordmanagers.co/cybersecurity-exposure-index/>

33/2022

5 de abril de 2022

Carlos Javier Frías Sánchez *

**Ucrania y el ejército ruso:
primeras impresiones****Ucrania y el ejército ruso: primeras impresiones****Resumen:**

Indiscutiblemente, es muy pronto para extraer conclusiones sólidas sobre la eficacia real del ejército ruso en Ucrania. Más aún cuando la información disponible es claramente sesgada, gracias al dominio en ese campo de los ucranianos. No obstante, algunas de las informaciones que nos llegan resultan coherentes con lo que sabíamos previamente del ejército ruso, o con las tendencias históricas y la cultura militar de estas fuerzas. En consecuencia, y con todas las reservas posibles, es factible apuntar algunas conclusiones, siempre con carácter provisional y advirtiendo al lector que este análisis tiene las lógicas lagunas que se derivan de la falta de información fiable y completa.

Palabras clave:

Ejército ruso, Rusia, Ucrania, guerra.

***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.

La doctrina rusa

Todos los ejércitos se configuran alrededor de una doctrina, entendida como la manera *correcta* (para cada ejército) de conducir el combate. Esta doctrina se codifica, mejor o peor, en una serie de manuales que, muy frecuentemente, son de difícil lectura y comprensión, y no siempre son ampliamente difundidos. Sin embargo, los soldados que se incorporan a las unidades aprenden pronto a hacer las cosas *como siempre*, y ese *como siempre* no es más que la aplicación de la doctrina vigente, en una suerte de transmisión oral y casi consuetudinaria. La doctrina determina la organización, la forma de desplegar, las características de sus materiales e incluso su número y composición, llegando a condicionar hasta el sistema educativo.

La doctrina soviético-rusa mantiene una notable continuidad: la actual doctrina rusa es una evolución de la soviética. Así, la doctrina actual del ejército ruso sigue siendo *heredera* de la «batalla en profundidad» de Tujashevski, Triandafilov, Svechin, Issersson..., desarrollada en los años 30 y empleada con éxito en la Gran Guerra Patria (la Segunda Guerra Mundial), acontecimiento reivindicado todavía hoy. Posteriormente, los soviéticos la fueron actualizando y refinando, pero sin cambiar las ideas fundamentales que la componen.

En su concepto original, la «batalla en profundidad» se explica en el manual *PU-36*, documento fundamental en la historia doctrinal soviético-rusa. Toda la concepción doctrinal del PU-36 nació de la consideración de que los ejércitos creados tras la revolución industrial eran excesivamente grandes como para ser destruidos en una sola batalla decisiva (un Austerlitz o un Borodino modernos), en consecuencia, la destrucción del ejército enemigo solo podía obtenerse mediante una serie de batallas simultáneas o secuenciales, pero en todo caso dirigidas a un fin único y, por lo tanto, concebidas y ejecutadas bajo un mando también único. Este es el origen del concepto de «arte operacional». El despliegue de estos enormes ejércitos implicaba que las fuerzas situadas en la línea de contacto (el *frente*) no son más que la *superficie* de un sistema más amplio y complejo, en el que, además, los elementos vitales (artillería de campaña, puestos de mando, sistema logístico...) se encuentran situados muy alejados de la línea de contacto. Sin embargo, para alcanzar el colapso enemigo, es imperativa la destrucción de estos elementos vitales (si solo se actúa sobre las fuerzas en contacto, el resultado es una «guerra de desgaste», muy larga y poco decisiva, como ocurrió en el frente occidental de la Primera Guerra Mundial). Por ello es necesario destruir esos

elementos situados en la profundidad del despliegue, al mismo tiempo que se anula la acción ofensiva de los elementos en contacto. Si el flanco enemigo se apoya en la costa, es posible emplear también medios navales para actuar sobre la profundidad del despliegue (fuegos y desembarcos). Para ejecutar esta doctrina, son necesarios una serie de medios: fuegos de largo alcance (artillería y aviación) y fuerzas aerotransportadas para neutralizar/destruir los elementos críticos situados en profundidad, infantería y artillería para mantener estable el frente, más artillería para romper el frente enemigo y caballería/medios acorazados para penetrar en la profundidad del despliegue enemigo y destruir esos elementos críticos o para ocupar puntos clave en el terreno... La necesidad de emplear medios aéreos (para reconocimiento, para ejecutar fuegos en profundidad y para emplear fuerzas aerotransportadas) hacía imprescindible que el jefe operacional tuviese autoridad sobre las fuerzas terrestres y aéreas (y, en su caso, navales), lo que hace que el nivel operacional sea necesariamente conjunto. La doctrina actual soviética tiene continuidades y rupturas sobre lo contemplado en el PU-36. La principal ruptura es el hecho de que los ejércitos modernos son mucho más pequeños, por lo que no cabe excluir una batalla decisiva. La principal continuidad es la concepción del enemigo como un sistema complejo, compuesto por mucho más que las fuerzas armadas en presencia, y, como entonces, dependiente de una serie de sistemas críticos situados físicamente alejados de las fuerzas desplegadas (caso hoy de los satélites, o las comunicaciones por internet), pero también de una opinión pública muy vulnerable a la manipulación informativa. En consecuencia, la doctrina rusa actual sigue siendo omnicomprensiva y busca atacar al enemigo «en toda la profundidad de su despliegue», sea esta profundidad física o ligada a otros dominios (como el informativo).

Esta doctrina, extraordinariamente similar a la *blitzkrieg* alemana, tiene un grave inconveniente para los rusos: necesita que los jefes, a todos los niveles, ejerzan una gran iniciativa, para lo que precisan una elevada preparación y la necesaria autoridad para aprovechar las oportunidades que se presentan en el campo de batalla. Los alemanes confiaban en encontrar un punto débil en el despliegue enemigo, y en explotarlo inmediatamente para romper el frente enemigo. Después, debían avanzar en la retaguardia enemiga, intentando cortar las líneas de alimentación logística del enemigo y destruir o desorganizar su sistema de mando y control. Puesto que el lugar donde aparecería el punto débil era imprevisible, el planeamiento era necesariamente muy poco

detallado, confiando en el buen criterio de los jefes ejecutantes para conseguir el efecto último deseado por su mando. Un buen ejemplo de este proceder es la ruptura del frente italiano en la batalla de Caporetto, tan pronto como en 1917, por el joven teniente Rommel y perfectamente descrita en su libro *La infantería al ataque*¹.

Sin embargo, la *cultura* del ejército ruso sigue siendo soviética (la iniciativa y el apartarse del estricto cumplimiento de las órdenes es un camino que lleva, antes o después, a Siberia). Es importante recordar que el sistema soviético se basaba en planes centralizados diseñados al nivel más alto, y ejecutados sin cuestionarlos por los subordinados a todos los niveles. Cualquier cambio en la ejecución del plan podía entenderse como una crítica o una falta de confianza en la jerarquía que había diseñado el plan, algo mortalmente peligroso... La solución soviética para ejecutar la doctrina de la «batalla en profundidad» con un ejército absolutamente centralizado y sin iniciativa fue la abundancia de medios: donde los alemanes *buscaban* un punto débil, los soviéticos lo *creaban*, mediante la artillería de campaña (ya decía Stalin que la artillería era el *dios de la guerra*), explotando la ruptura con contingentes masivos de carros e infantería sobre vehículos, siguiendo un plan rígido, pero con medios suficientes para superar cualquier resistencia...

La aviación soviética actuaba de forma similar a la Luftwaffe, en el sentido de que era una especie de «artillería volante», dedicada en exclusiva al apoyo a las fuerzas terrestres. Sin embargo, igual que las fuerzas terrestres, se atiene estrictamente al plan aprobado. Como consecuencia, muchas de las misiones que ejercía la Luftwaffe estaban fuera del alcance de la aviación roja: puesto que el momento y el lugar en que se producirían los posibles contraataques enemigos era difícilmente previsible, la aviación roja rara vez era capaz de intervenir frente a ellos, pues esa actuación implicaba una modificación del plan. Por los mismos motivos, tampoco era capaz de reaccionar rápidamente en caso de situaciones imprevistas (una resistencia mayor que la esperada o la aparición de fuerzas no previstas en el plan inicial).

La publicación *PU-36* subrayaba la necesidad de evitar que, tras la ruptura del frente, el enemigo pudiera reorganizarse y crear un nuevo frente defensivo. Por ello, el ejército rojo no detiene su avance nunca, salvo que sea imprescindible. Esto implica que, en general, las unidades del ejército rojo no relevan a sus fuerzas en ofensiva: las unidades

¹ ROMMEL, Erwin. *La infantería al ataque*. Tempus, Madrid, 2009 (primera edición en alemán en 1937).

de primera línea atacan hasta que son destruidas, momento en el que las unidades de segunda línea «pasan por encima» de ellas y continúan el ataque. Por ello, la logística es relativamente escasa: no se planea reabastecer a fuerzas que se consideran destruidas tras el primer ataque. De esta característica nace el antiguo concepto OTAN de *follow-on forces attack* (FOFA): si se destruían las unidades en segunda línea, el avance soviético sería muy corto, por el propio desgaste de las unidades de primera línea y por su limitado alcance logístico. Esta mentalidad soviética implica también que las unidades se consideran *consumibles*, de donde nace también la disposición soviética a sufrir pérdidas mucho más severas de lo que acostumbramos en Occidente.

En mi opinión, en Ucrania, los rusos han iniciado un plan coherente con los postulados de la «batalla en profundidad»: un ataque simultáneo sobre todo el dispositivo enemigo, geográfica y funcionalmente (intentan cercar al ejército ucraniano en el este con una pinza en el norte en dirección Jarkov-Poltava y otra desde Crimea, para unirse con la anterior y cerrar el cerco; y destruir el nivel político en el oeste, tomando Kiev). De la misma forma, no han esperado a alcanzar la superioridad aérea para atacar (la doctrina pide «ataque simultáneo»). El mismo Tujashevski habría aprobado el plan.

La ejecución del plan

Entonces, ¿qué ha fallado?

Aparte de la inesperada resistencia ucraniana, la ejecución de la «batalla en profundidad» sin iniciativa en los escalones subordinados requiere al ejército rojo: es decir, una masa enorme de fuerzas. En una conversación entre Tujashevski y Voroshilov (*comisario del pueblo* a cargo de la defensa), este último decía que «preferiría un ejército de cincuenta divisiones a pie y a caballo que uno de cinco divisiones mecanizadas» como las que proponía Tujashevski. Este le respondió que lo que hacía falta entonces era un ejército de cincuenta divisiones mecanizadas. En aquella época (los años 30), Fuller, De Gaulle, Guderian... defendían la necesidad de ejércitos mecanizados. El elevado precio de los medios y su complejidad implicaban la necesidad de que fuesen pequeños y profesionales. Los pensadores soviéticos creían que esa preferencia respondía al miedo de las burguesías capitalistas a un ejército *popular* que pudiera hacer una revolución, y que era posible crear un gran ejército mecanizado (dedicando suficientes recursos) y con tropa de reemplazo (simplificando al máximo las

tareas y con la aplicación rígida e inflexible de procedimientos). El Ejército Rojo fue el resultado de estas ideas. Por eso los soviéticos podían aplicar la «batalla en profundidad», disponiendo de una cantidad enorme de fuerzas, que les permitía ser fuertes en todas partes y disponer de los nutridos segundos escalones operacionales que requería su doctrina... Da la impresión de que, en Ucrania, los rusos han hecho un plan a escala soviética (lo que han estudiado de memoria en sus academias), y han olvidado que ahora tienen un ejército ruso: pequeño y pobre.

En efecto, el ejército ruso no es el ejército rojo. El éxito soviético en la Segunda Guerra Mundial, donde, tras la debacle de 1941, aplicaron con éxito las ideas recogidas en la *PU-36*, ocurrió «a pesar del sistema», no gracias a él, y se basaba en el masivo tamaño de las fuerzas empleadas. Con la paz de la Guerra Fría, el sistema soviético se fue enraizando cada vez más: el ejército rojo funcionaba con procedimientos cada vez más rígidos, con un control absolutamente centralizado y sin ningún margen para la iniciativa (es interesante a ese respecto estudiar sus operaciones en los 80 en Afganistán, como se relata en el libro *Ghost Wars*, de Steve Coll)². La caída de la Unión Soviética no hizo sino agudizar esa crisis, difícilmente reversible: después de cincuenta años de crear una cultura de obediencia ciega al plan y de huir de la iniciativa, cambiarla es casi imposible en pocos años. La guerra de Chechenia mostró pronto las graves carencias del ejército ruso. Putin ha intentado mejorar la situación del ejército, dando poder a técnicos muy competentes... en su campo, que no es necesariamente el militar (caso del ministro de Defensa, Shoigu).

Así, pese a tener ideas doctrinales muy claras (el concepto *RUK*, que bautizamos en Occidente como *A2/AD*, sin comprenderlo en su conjunto, por ejemplo)³ y teniendo la capacidad de modificar la estructura y los medios de su ejército para estar en condiciones de aplicarlas (basta ver la capacidad de fuegos de la brigada rusa actual en comparación con las nuestras, su potente defensa antiaérea o sus medios de EW), su efectividad en combate es limitada. En realidad, el ejército ruso no se ha enfrentado a un enemigo de entidad suficiente como para analizar sus capacidades militares reales en un conflicto de

² COLL, Steve. *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden from the Soviet Invasion to September 10, 2001*. Penguin Books, London, 2004.

³ FRIAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *El campo de batalla futuro... que ya es presente*. Documento Marco 07/2021, IEEE, Madrid, 19 mayo de 2021. [IEEE - El campo de batalla futuro... que quizá es presente.- Carlos Javier Frías Sánchez](#)

alta intensidad (Georgia fue poco más que una escaramuza frente a un enemigo muy débil).

El ejército ruso tiene otras limitaciones: por un lado, mezcla tropa profesional con tropa de reemplazo (con un año de servicio militar), pero lo hace de una manera muy específica. El primer batallón de maniobra de cada brigada/regimiento es de tropa profesional, lo mismo que la primera batería de los grupos de artillería de cada brigada (antiaérea, de campaña o contracarro), y la primera compañía de las unidades de apoyo. El resto, se nutren de tropa de reemplazo, con algunas posiciones críticas (tiradores de carro de combate, apuntadores de piezas de artillería...) ocupadas por profesionales. Las limitaciones de presupuesto hacen que el adiestramiento se concentre en las unidades profesionales y sea mucho menor en las de reemplazo. Así, cada brigada es, en realidad, un grupo táctico sobre la base de un batallón de infantería/caballería, una batería de campaña, otra antiaérea, otra contracarro, una compañía de transmisiones... Es decir, un Battalion Task Group (BTG), que es lo que están empleando en Ucrania. Sin embargo, esta organización implica que los puestos de mando de brigada o los de la artillería, se nutren también de tropa de reemplazo, lo que hace que, si se decide no emplear tropa de reemplazo en la operación, el nivel brigada no existe, y, en consecuencia, que los BTG carezcan de elementos esenciales de su artillería (radares de contrabatería, puestos de mando de grupo, medios de integración de la artillería antiaérea en el sistema de defensa aérea...) y de apoyos clave procedentes de su brigada (en logística, transmisiones y UAV). De la misma forma, las unidades logísticas reciben esencialmente tropa de reemplazo. Algo similar ocurre a nivel división. Así, los puestos de mando de las grandes unidades ejército rusas (estos *ejércitos* en realidad equivaldrían casi a nuestras divisiones o a un pequeño cuerpo de ejército, pues se componen, en la mayoría de los casos, de dos reducidas divisiones de unos 10.000 efectivos, más ciertos apoyos) acaban controlando directamente un número variable de BTG, sin escalones de mando intermedios. Y, siguiendo la costumbre rusa, cada BTG espera un plan detallado de su misión. Esto satura a los PC de las GU Ejército, y exige un gran esfuerzo de planeamiento que necesita tiempo⁴.

⁴ GRESSEL, Gustav. «Combined farces: Russia's early military failures in Ukraine», *European Council of Foreign Relations*. 15 de marzo de 2022. Disponible en: [Combined farces: Russia's early military failures in Ukraine – European Council on Foreign Relations \(ampproject.org\)](https://www.ecfr.eu/article/document/european-council-on-foreign-relations-combined-farces-russia-s-early-military-failures-in-ukraine)

El único cuartel general que tiene una plantilla numerosa es precisamente el de la gran unidad ejército. En caso de guerra, cada cuartel general de distrito militar, la organización militar básica de tiempo de paz se reorganiza para generar el puesto de mando de una gran unidad ejército. Puesto que es un cuartel general con responsabilidades cotidianas en tiempo de paz, sus plantillas están relativamente completas. A cambio, gran parte de su personal carece de experiencia en el desempeño de sus funciones en el seno del puesto de mando de tiempo de guerra.

Las limitaciones presupuestarias hacen que, salvo el ejercicio anual *Zapad*, el ejército ruso rara vez ejecuta ejercicios de entidad superior a BTG, por lo que el empleo de los apoyos de brigada y división se practica muy poco. Algo similar ocurre con la coordinación aire-tierra, que se realiza normalmente a nivel gran unidad ejército.

Los batallones rusos solo tienen una sección de apoyo logístico, con capacidades muy limitadas en mantenimiento y abastecimiento. El primer escalón logístico digno de ese nombre aparece en el nivel brigada, que dispone de un batallón de mantenimiento y otro de abastecimiento. Esto implica que los BTG, si no son reforzados por su brigada, tienen muy poca capacidad para recuperar vehículos averiados o para reabastecerse⁵.

Las brigadas rusas disponen, en teoría, de una compañía de UAV, con tres equipos de tres aparatos, en general, Orlan-10. Estos UAV operan en grupos de dos o tres, con uno de ellos volando a una altura de 1.000 o 1.500 m, en misión *ISTAR* (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Surveillance* — inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento), otro actúa como escolta electrónica portando equipos de guerra electrónica, y, en caso necesario, otro vuela retrasado y a mayor altura, ejerciendo como relé para ampliar el alcance del conjunto. En teoría, los UAV deben preceder el avance de las unidades de su brigada, proporcionando información⁶.

El ejército ruso no tiene suboficiales en el sentido occidental del término⁷. En general, los suboficiales son tropa profesional seleccionada, que hace un breve curso para ser sargento. Su preparación es muy limitada. Las unidades basadas en tropa de reemplazo

⁵ MANRIQUE MONTOJO, Fernando. «Las Brigadas Mecanizadas rusas», *Revista Ejército*, n.º 947. Marzo de 2020, pp. 24-31. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2020/947/accesible/revista_Ejercito_947_marzo_2020.pdf

⁶ EURASIA. «UAV use in the Russian Armed Forces». Disponible en: [file:///C:/Users/cfria/Downloads/2018-06-01%20UAV%20Use%20in%20the%20Russian%20Armed%20Forces%20\(Bartles\).pdf](file:///C:/Users/cfria/Downloads/2018-06-01%20UAV%20Use%20in%20the%20Russian%20Armed%20Forces%20(Bartles).pdf)

⁷ BARTLES, Charles K. «Russian Armed Forces. Enlisted professionals», *NCO Journal*. 11 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/NCO-Journal/Archives/2019/March/Russian-ncos/>

no tienen suboficiales al mando, sino que los suboficiales profesionales ocupan aquellas posiciones que requieren ciertos conocimientos técnicos, lo que no implica que ocupen posiciones de mando. En consecuencia, las funciones que en nuestro Ejército hacen los suboficiales o los cabos 1.º se realizan en el ejército ruso por tenientes y tenientes primeros. Esto hace que puedan dedicar muy poco tiempo a la instrucción de su unidad. Las novatadas son habituales y muy duras, llegando a suponer un problema de nivel incluso político. Como consecuencia, la cohesión de las pequeñas unidades de tropa de reemplazo es muy baja, y su adiestramiento muy escaso.

Por su parte, la fuerza aérea rusa tiene experiencia en combate real, adquirida en Siria. Sin embargo, en ese teatro no hay amenazas reales para sus aviones (ni aéreas ni antiaéreas). Por otra parte, en Siria los rusos han empleado fundamentalmente armas no guiadas (solo un 5 % de los ataques han empleado armas guiadas). Este escaso uso de armas *inteligentes* (inferior al utilizado por la Coalición contra Sadam Hussein en 1991, conflicto en que los aliados emplearon un 10 % de armas guiadas) implica una experiencia limitada en su empleo, pero también puede ser el síntoma de una escasa disponibilidad de este tipo de armas, que, por otro lado, son muy costosas.

En mi opinión, muchas de las dificultades que han encontrado las tropas rusas en Ucrania derivan directamente de las mencionadas características del ejército ruso.

Aparentemente, el presidente Putin asumía que no habría una oposición real al avance ruso, por lo que las fases iniciales de la campaña se dirigieron a destruir la fuerza aérea ucraniana, al tiempo que las tropas terrestres realizaban un veloz avance para tomar Kiev y para cercar al grueso del ejército ucraniano en el Este del país. Sin embargo, la fuerza aérea ucraniana —probablemente con información procedente de Estados Unidos— dispersó previamente sus aparatos, reduciendo mucho su vulnerabilidad. Por otra parte, los ataques rusos se dirigieron contra las zonas de aparcamiento de los aviones y contra determinadas instalaciones clave, como los depósitos de combustible, pero respetando las infraestructuras más lentas de reconstruir, como las pistas. Esto parece indicar una cierta voluntad de mantener las bases ucranianas en estado de poder ser utilizadas por los aviones rusos tras su ocupación. Las medidas preventivas de los ucranianos redujeron la efectividad de los ataques rusos, que, por otra parte, no reiteraron sus ataques, quizá porque el plan original no contemplaba esa reiteración... Así, la fuerza aérea ucraniana continúa volando, aunque muy limitada por la superioridad aérea rusa.

Los vídeos publicados en internet —con todas las reservas que implica la «guerra de la información» que existe alrededor de ese conflicto— muestran frecuentemente aviones de alta tecnología (Su-30 o Su-34) lanzando bombas de gravedad, lo que les obliga a entrar dentro del alcance de las defensas antiaéreas ucranianas. A título de comparación, en los 78 días de bombardeos sobre Kosovo (38.000 salidas aéreas)⁸, no hay evidencia de que los aviones de la OTAN entrasen en el alcance de la artillería antiaérea serbia (quizá lo hicieron de forma excepcional). Pero, lanzar bombas de gravedad implica volar muy bajo, para tener un mínimo de precisión. Además de ello, esas imágenes muestran aviones rusos que no lanzan bengalas, procedimiento normal cuando, por alguna razón, tienen que entrar en alcance de los misiles antiaéreos de guía infrarroja, como los Stinger o los Iгла. Ambas circunstancias podrían indicar una muy temprana escasez de armas guiadas y de elementos básicos como las bengalas.

Como era previsible, el avance terrestre ha puesto de manifiesto las limitaciones de la organización en BTG: los apoyos de brigada apenas se han utilizado, de forma que los batallones rusos han tenido graves problemas de logística (tanto de abastecimiento como de mantenimiento y recuperación de vehículos); los UAV Orlan-10 se han utilizado muy poco, en apariencia, por lo que los rusos han avanzado sin medios de reconocimiento aéreo. Ante las imágenes de los carros rusos destruidos por las armas contracarro ligeras de la infantería ucraniana, ya hay algunas voces que pregonan que «el carro ha muerto»⁹. En realidad, los carros rusos no son más vulnerables hoy frente a los misiles contracarro que en la Segunda Guerra Mundial, cuando se enfrentaban a las barreras de cañones anticarro de la Wehrmacht. Lo que se echa en falta en el ejército ruso es precisamente el enfoque *interarmas*: como en la Segunda Guerra Mundial, un adecuado reconocimiento a vanguardia de las columnas acorazadas (hoy más sencillo gracias a los UAV) y el recurso a la artillería de campaña cuando se detectan las armas contracarro enemigas deberían poder solucionar —hoy como entonces— esta *nueva* vulnerabilidad.

Por otra parte, la potente artillería antiaérea rusa se ha empleado en baterías aisladas, sin medios de coordinación y de integración en el sistema de defensa aérea. Las baterías antiaéreas rusas no están diseñadas ni entrenadas para actuar de forma aislada, sino

⁸ OTAN. «Kosovo Air Campaign». 7 de abril de 2016. Disponible en: [NATO - Topic: Kosovo Air Campaign \(Archived\)](#)

⁹ Como la página *Corporal Frisk*. Disponible en: <https://corporalfrisk.com/2022/03/19/the-things-we-dont-know/>

siempre integradas y bajo las órdenes del PC de su Grupo. Si estos PC no se han activado, las baterías antiaéreas simplemente no han desplegado (nadie les ha ordenado cómo y dónde hacerlo), lo que explicaría las imágenes de columnas de vehículos rusos moviéndose por carreteras sin protección antiaérea o las de sistemas avanzados (como el Tunguska) moviéndose en convoy o capturados en grupo (su despliegue táctico sería en lanzadores aislados, separados varios kilómetros entre ellos).

El limitado tamaño de la fuerza disponible hace además que la segunda línea de unidades, fundamental para mantener el impulso inicial, simplemente no exista. En consecuencia, agotados los recursos logísticos iniciales, no hay una unidad a retaguardia que permita continuar las operaciones. El ejército ruso carece de medios para mantener el ritmo sostenido de operaciones que era una de las características esenciales de la «batalla en profundidad».

La entidad de los BTG y el número de ellos disponible los hace simplemente incapaces de tomar una ciudad de cierta entidad. Como ejemplo, en la segunda batalla de Faluya (Irak), los norteamericanos emplearon unos 18.000 soldados para tomar una ciudad de 321.000 habitantes, defendida por unos 5.000 milicianos, empleando un mes y medio. Kiev tiene 3.000.000 de habitantes, y su guarnición es muchísimo más numerosa que la de Faluya. Járkov tiene un millón y medio. Es fácil deducir que las escasas fuerzas rusas (el total de los efectivos rusos en Ucrania parece estar en torno a los 180.000 hombres) resulta insuficiente para tomar ninguna ciudad de cierto tamaño.

¿Y, ahora, qué?

¿Quiere decir esto que el ejército ruso ha fracasado? En realidad, no, aunque es cierto que es muy difícil que venza. Pero lo ha sido desde el principio: simplemente, el ejército ruso es demasiado pequeño para invadir Ucrania. Es importante no olvidar que «ejércitos pequeños implican operaciones pequeñas». Sin embargo, como decía nuestro viejo amigo Clausewitz, la victoria se alcanza cuando el enemigo asume que ha sido derrotado. Es decir, que la victoria de los rusos podría producirse si los ucranianos deciden rendirse. Hoy en día, esto no parece probable, aunque no es descartable un desfondamiento del ejército ucraniano o que la presión militar lleve a un acuerdo de paz favorable a los rusos. En realidad, hay muy poca información sobre las pérdidas ucranianas, pero deben ser importantes.

En cualquier caso, si Ucrania resiste, el ejército ruso deberá cambiar de planes. En ese caso, muy probablemente, los rusos aplicarán las medidas que suelen emplear los ejércitos cuando les faltan tropas: el apoyo de fuegos. Así, es previsible que la abundante artillería rusa comience a hacerse mucho más presente que hasta ahora en el campo de batalla. Por otra parte, la escasez demostrada de armas guiadas implica la necesidad de gran cantidad de munición convencional y también un grado muy elevado de «daños colaterales». Muy malas noticias para la población ucraniana.

Otro efecto destacado de las acciones hasta ahora ha sido la contención con que los soldados rusos han tratado a la población civil ucraniana, al menos en los primeros días de la ofensiva. Pese a episodios más o menos cómicos, hay pocas evidencias gráficas confirmadas de que los soldados rusos hayan disparado deliberadamente sobre civiles ucranianos (aunque las autoridades ucranianas les acusan de hacerlo regularmente). El empleo masivo de artillería contra las ciudades hace que el sufrimiento de la población civil vaya a ser mayor. Además, el comportamiento de las tropas rusas con respecto a la población civil podría cambiar radicalmente conforme aumente la frustración de Putin y, con ella, la presión sobre sus tropas. Esta presión se sumará al natural desgaste de la moral conforme aumenten las pérdidas. Es importante recordar que, en el pasado, muchos ejércitos de tamaño inferior al necesario han recurrido a otro multiplicador de fuerzas: el terror. Esperemos que la conciencia de saber que las tropas rusas están bajo constante observación de la opinión pública mundial evite que recurran a ese procedimiento.

Finalmente, queda la mayor de las incógnitas: el recurso al arma nuclear. La doctrina nuclear soviética incluye el recurso al lanzamiento de un arma nuclear *táctica* (de potencia limitada, similar a las empleadas en Hiroshima y Nagasaki) contra un objetivo secundario, como «último aviso» antes de pasar a un empleo generalizado de armas nucleares. Es lo que los rusos denominan «escalar para desescalar» (y es la etapa final de los ejercicios anuales Zapad). Si esto ocurre, en ese mismo momento, estaremos en un mundo nuevo, en una situación sin precedentes.

Conclusiones

El ejército ruso es víctima de sus propias limitaciones doctrinales y organizativas. Por un lado, por intentar aplicar una doctrina de guerra de movimiento que requiere un personal

bien preparado y con mucha iniciativa o una masa de tropas muy superior a la disponible. En ausencia de ambas características, la «batalla en profundidad» es inaplicable.

Por otra parte, las decisiones organizativas derivadas de la falta de presupuesto se han revelado muy perjudiciales. La brigada rusa es un sistema integrado, concebido para operar de una manera muy concreta, codificada en su doctrina. Dadas las limitaciones presupuestarias, en lugar de adiestrar brigadas completas, los jefes rusos han decidido priorizar determinados elementos de su sistema (las unidades de maniobra y, de entre los apoyos, alguna batería de armas) en perjuicio de otros. La postergación de los sistemas de mando y control y de la logística ha llevado a la ineficacia de las fuerzas desplegadas. En efecto, la obsesión por desplegar tantas *fuerzas* como sea posible en detrimento de la «cola logística» o de otros elementos clave (como los PC de artillería o los UAV) han destruido el carácter sistémico de la brigada —y del BTG—, que, al final, acaba siendo poco más que una agregación de medios descoordinados y con muy escasa autonomía. En efecto, las grandes unidades son sistemas complejos, cuya operación requiere la actuación coordinada de sus elementos constitutivos. Si pierde alguno de esos elementos o alguno de los nexos que permiten su integración, el resultado es un batiburrillo de medios sin capacidad de operar de forma armónica.

Por otra parte, no debe sorprendernos que los generales rusos hayan diseñado una operación *soviética* con medios rusos. En todos los ejércitos modernos existe la tendencia a planear como se nos ha enseñado (con una doctrina derivada de la existente en la Primera Guerra Mundial, con ejércitos de millones de hombres), pero con muchas menos tropas. Y muchas veces nos engañamos a nosotros mismos pensando que lo que hace cuarenta años necesitaba una división, hoy puede hacerlo un batallón... Pero, en realidad, los medios de una división de hace cuarenta años no son tan diferentes de los que tenemos hoy: la primera versión del carro Leopard 2 es de los años 70, el obús M-109 es de 1963... En consecuencia, es engañoso suponer que con una unidad veinte veces menor podemos hacer lo mismo. Creo que el aparente fracaso ruso en Ucrania es una prueba de ello. A ver si aprendemos en Occidente y escarmentamos en cabeza ajena.

El final de esta historia no está escrito. Pero, aunque el ejército ruso sea mucho mayor y más potente que el ucraniano, sus capacidades siguen siendo objetivamente insuficientes para ocupar Ucrania (incluso, para tomar las grandes ciudades). Ante el descrédito político que implicaría una derrota, es previsible que Putin intente mantener

la presión militar con una operación mucho más *tradicional*: infantería y artillería, sin armas guiadas y con escaso apoyo aéreo, con tropa de reemplazo, para intentar tomar alguna de las grandes ciudades ucranianas (Kiev, Járkov...) como baza negociadora. Si Ucrania no se desfonda, esto implicaría una larga guerra, que aumentará la presión sobre la castigada economía rusa y un elevado número de bajas (rusas y ucranianas), lo que tendrá un importante efecto sobre la opinión pública en ambos países.

Carlos Javier Frías Sánchez*
GB (Artillería)

34/2022

7 de abril de 2022

Luis A. Hernández-García *

La zona gris: una aproximación conceptual desde las FAS**La zona gris: una aproximación conceptual desde las FAS****Resumen:**

El sistema internacional actual se caracteriza, entre otros rasgos, por la combinación de la competencia extrema entre actores con una gran interdependencia en sus relaciones. En este contexto, las partes implicadas en controversias internacionales solo en contadas ocasiones recurren al conflicto armado abierto como forma de resolución de sus litigios y recurren al empleo de estrategias híbridas que, con el telón de fondo de la disuasión militar, consisten en la actuación multidimensional e integrada en ámbitos de enfrentamiento no convencionales, como el económico, el cibernético, el legal, el demográfico, el diplomático y, sobre todos ellos, el informativo, por mencionar solo algunos de los más relevantes.

Este tipo de enfrentamiento, que en ningún caso traspasa el umbral del *casus belli*, es lo que se conoce como el conflicto en la zona gris y posee un carácter propio basado en la ambigüedad, la transversalidad, el revisionismo¹ a largo plazo o el gradualismo en la aplicación de las estrategias híbridas. El conflicto en la zona gris convierte a la población civil en objetivo, a la vez que en vector de agresión al contrario, mediante la manipulación cognitiva, erigiéndose las narrativas en factor clave en este tipo de enfrentamientos.

Palabras clave:

Zona gris, Fuerzas Armadas, estrategias híbridas, población civil.

¹ Entendido el revisionismo como el fenómeno por el cual determinados actores internacionales buscan la reordenación del *statu quo* geopolítico, regional o internacional, por considerarlo injusto o desfavorable para sus intereses.

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

*The grey zone: a conceptual approach from the Armed Forces**Abstract:*

The current international system is characterized, among other features, by the combination of an extreme competition between actors, with a great interdependence, especially economic, of their relations.

In this context, parties involved in international disputes only rarely resort to open armed conflict as a means of resolving their disputes. The aforementioned interdependence, together with the low tolerance of today's societies with armed conflicts and especially with own casualties in armed conflicts, makes certain actors resort to coercion to cause harm to their adversaries, leaving aside the use of lethal force, though far beyond the principle of good faith (bona fide) which should prevail in the legitimate international competition.

To achieve this, they use hybrid strategies which, with military deterrence as a backdrop, consist of multidimensional and integrated actions in unconventional areas of confrontation such as economic, cyber, legal, demographic, diplomatic and, above all, informative, to mention only some of the most relevant.

Keywords:

Grey zone, Armed Forces, hybrid strategies

Introducción

«Guerra», «amenaza» o «estrategia híbrida», al igual que «zona gris», son términos de uso habitual desde hace unos años en el vocabulario geopolítico estratégico especializado, incluso en documentación oficial nacional o de organizaciones internacionales de seguridad y defensa.

En los últimos tiempos se incorporan con relativa frecuencia a publicaciones y reflexiones de carácter más divulgativo, dirigidas al público general, siempre para hacer referencia a un tipo de conflicto internacional que combina la acción de las fuerzas armadas convencionales con otras agresiones, más allá de lo achacable a la competencia legítima, en ámbitos no convencionales, como el económico, cibernético, legal, demográfico, diplomático y, sobre todos ellos, el informativo, por mencionar solo algunos de los más relevantes.

La geopolítica actual —como en cierta medida la de tiempos pasados, salvando distancias tecnológicas y de interrelación global— se encuentra plagada de este tipo de confrontaciones, que nos atrevemos a calificar de híbridas o grises, guiados por la propia intuición, en clara referencia al carácter mixto de los modos y medios empleados a la hora de dirimir las controversias.

Al margen de un carácter genérico, todas ellas poseen características y circunstancias diferenciadoras que hacen que no haya dos conflictos de zona gris o de carácter híbrido idénticos, lo que motiva que la manera de abordarlas deba seguir una estrategia *ad hoc* en cada caso.

El actual conflicto de Ucrania, aunque hunde sus raíces muchos años atrás, a finales del pasado siglo —pero especialmente en marzo de 2014—, es buena prueba de ello. Sanciones económicas, intensa negociación diplomática, movilización social, flujos migratorios forzados, ciberataques, propaganda, desinformación, desafíos a la soberanía, políticas de hechos consumados y amenazas de escalada nuclear se entremezclan en esta confrontación con demostraciones de fuerza y maniobras a gran escala y, desde el pasado 24 de febrero, con el empleo masivo de la artillería o el avance territorial de fuerzas militares rusas, enfrentadas en combate abierto con las fuerzas de defensa de Ucrania.

Sin embargo, la literatura existente al respecto de «lo híbrido» —también la especializada— arroja en no pocas ocasiones una cierta confusión cuando emplea indistintamente los términos citados al comienzo del texto. Lo hace de forma no siempre acertada, sin delimitar el alcance de los términos, los cuales hacen referencia a conceptos solapados en gran medida y con una amplitud tal de connotaciones que propician que cualquier acción de agresión internacional sea calificada indistintamente como híbrida o de zona gris.

La falta de definiciones afinadas y distintivas de las categorías de «lo híbrido» o «zona gris», así como la desproporcionada amplitud de su alcance conceptual para el que las utiliza, las llegan a convertir a efectos prácticos en inservibles, por imprecisas e inabarcables. De esta manera, se dificulta en gran medida su operacionalización, tan necesaria para evolucionar de lo abstracto a lo tangible, convirtiéndose en tarea prácticamente imposible manejarlas a efectos de planeamiento u organización, llegado el caso.

Además, dado el carácter multidimensional de estos conflictos, que trasciende del mero enfrentamiento de fuerzas militares convencionales —muchas veces ausentes más allá del efecto disuasorio que implica su sola posesión—, parece aconsejable tratar de definir cuál es el papel reservado al instrumento militar como uno más de los disponibles para que un Estado haga frente a la zona gris, pues sí es claro que no hay zona gris sin fuerzas armadas, bien como elemento clave para la disuasión, bien como apoyo al elemento civil (Baqués, 2021)².

La nota conceptual «El papel de las FAS en la zona gris» (NCZG)

El Estado Mayor de la Defensa, a través del Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos (CCDC) de la División de Desarrollo de la Fuerza (DIVDEF) del EMACON, acaba de publicar la nota conceptual³ de uso oficial «El papel de las Fuerzas Armadas (FAS) en la zona gris» (NCZG), en la que combina, por un lado, una aproximación conceptual a lo

² BAQUÉS, Josep. *De las guerras híbridas a la zona gris: la metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI*. UNED, Madrid, 2021, pp. 165-170.

³ Una nota conceptual es un «documento de reflexión con carácter prospectivo, de menor entidad que un concepto, que investiga sobre elementos de referencia con vistas a un posterior desarrollo conceptual. Su oportunidad vendrá derivada, normalmente, de evoluciones en el entorno operativo, posibilidades de mejorar capacidades con nuevas tecnologías, cambios orgánicos, nuevos procedimientos, u otras causas» (JEMAD. Instrucción Comunicada 10/21, «Instrucción de Conceptos Conjuntos». Noviembre de 2021).

que se entiende por zona gris y, por otro, las posibilidades que brindan las capacidades militares como instrumento de poder en manos del Estado para afrontar escenarios de esta naturaleza.

El trabajo reflejado en la NCZG ha sido desarrollado por un grupo de expertos en la materia, civiles y militares, coordinados durante cinco meses por el CCDC, siguiendo la metodología de desarrollo de conceptos y experimentación (CD&E). El proyecto ha optado por un enfoque colaborativo e iterativo, que ha tenido en cuenta tanto la bibliografía de fuentes abiertas más relevante como los documentos oficiales y resultados de seminarios militares de los últimos años, en los ámbitos nacional e internacional.

El punto de partida de la NCZG es la definición del término que se encuentra recogido en la PDC-01 (A)⁴, la cual se refiere a la «zona gris» como «la 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».

Con respecto a la terminología en sí, la nota conceptual aprovecha la intercambiabilidad observada en el uso común del término «zona gris» con los de «guerra», «amenaza» o «estrategia híbrida» para tratar de clarificar lo que se entiende por cada uno de ellos.

Así, tomando como referencia el espectro de los conflictos, que evoluciona desde la situación de paz a la de guerra o conflicto armado para, a través del postconflicto, retornar a la paz, se entiende por zona gris un espacio de ese espectro que, a pesar de caracterizarse por una competencia extremada más allá del principio de buena fe (*bona fide*), se sitúa en lo que el común entiende por paz, incluyendo el postconflicto y siempre sin atravesar el umbral del *casus belli*, que provocaría un combate militar abierto.

La guerra híbrida, en contraposición, por una mera cuestión semántica, se encuentra en el espacio del espectro que ocupa tradicionalmente la guerra o el conflicto armado, más allá del *casus belli*, cualquiera que sea su carácter. De hecho, volviendo a la actualidad del conflicto de Ucrania, algunos autores afirman que Rusia incluye un protagonismo

⁴ MINISTERIO DE DEFENSA. PDC-01(A). *Doctrina para el empleo de las FAS*. 2018.

significativo del enfrentamiento convencional en su concepción y ejecución de la guerra híbrida (Clark, 2020)⁵.

El establecimiento de una zona gris tiene normalmente objetivos de carácter revisionista por la parte agresora, esto es, que pretenden una reordenación del *statu quo* geopolítico regional o internacional por considerarlo injusto o desfavorable para sus intereses. Para alcanzarlos, esta empleará inicialmente medios no letales, pero igualmente orientados a causar daño, desestabilización o a configurar un escenario en el que aprovechar su ventaja estratégica sobre el adversario. Una vez conseguidos, la agresión se mantendrá, al menos inicialmente, en esta modalidad de zona gris como fin en sí misma.

No obstante, en otras ocasiones, cuando los objetivos no se logran sin recurrir al empleo abierto de la fuerza militar, la zona gris es empleada como preludio de la guerra, sea esta híbrida o convencional. Volviendo a la actualidad, en el conflicto de Ucrania la comunidad internacional ha sido testigo de la evolución de un escenario de zona gris a otro que incluye, además, el conflicto armado.

«En lo que respecta a la guerra de Ucrania, ni Estados Unidos ni los países europeos —incluida España— actúan como neutrales, sino como no beligerantes. Es decir, el respaldo político y militar a la defensa legítima de Ucrania implica inevitablemente corresponder a la escalada en la zona gris iniciada por Moscú. Si bien la diada de conflicto entre Rusia y Ucrania no es de zona gris sino de guerra (negro), la diada entre Rusia y los países occidentales ha pasado del “gris claro” (campañas de desinformación, injerencia política, ciberataques leves, etcétera) a un gris con tonos más sombríos»⁶.

En el momento en el que se produzca un cese del enfrentamiento militar abierto, parece pertinente pensar en un más que probable retorno a la región de las dinámicas propias de la confrontación en la zona gris.

Continuando con la cuestión terminológica, una estrategia híbrida es la planificación multidimensional e integrada de diferentes instrumentos de poder (político, económico, diplomático, militar, legal, cognitivo, etcétera) que emplea un actor internacional para

⁵ CLARK, Mason. *Russian Hybrid Warfare*, Military Learning and the Future of War Series. Institute for the Study of War (ISW), Washington DC, septiembre de 2020.

⁶ JORDÁN, Javier. «Una oscura “zona gris”», *Global Strategy*, 7 de marzo de 2022. Disponible en: <https://global-strategy.org/una-oscura-zona-gris/> [consulta: 14/3/2022].

agredir al adversario, directamente o a través de agentes interpuestos, con fines coercitivos.

El actor que soporta la aplicación de este tipo de estrategias como parte agredida las percibe desde su perspectiva como una amenaza híbrida. Las estrategias híbridas y, por tanto, las amenazas híbridas existen a lo largo de todo el espectro del conflicto, tanto en paz (zona gris) como en guerra (guerra híbrida).

Las estrategias híbridas se conforman aglutinando actuaciones de la más variada naturaleza, que incluyen desde la aplicación torticera de las leyes, manipulando su ejecución, hasta la realización de operaciones encubiertas, sabotajes, boicots económicos, ciberataques, fomento de tráfico ilícitos, desinformación, disturbios sociales, acciones terroristas, espionaje, demostraciones de fuerza militar, etcétera, una larga lista cuyos límites se encuentran solo en los de la capacidad creativa e innovadora del agresor.

En la figura 1 se muestra el esquema de lo que se considera una zona gris en relación con la guerra híbrida, así como las nociones de amenaza y estrategia híbrida.

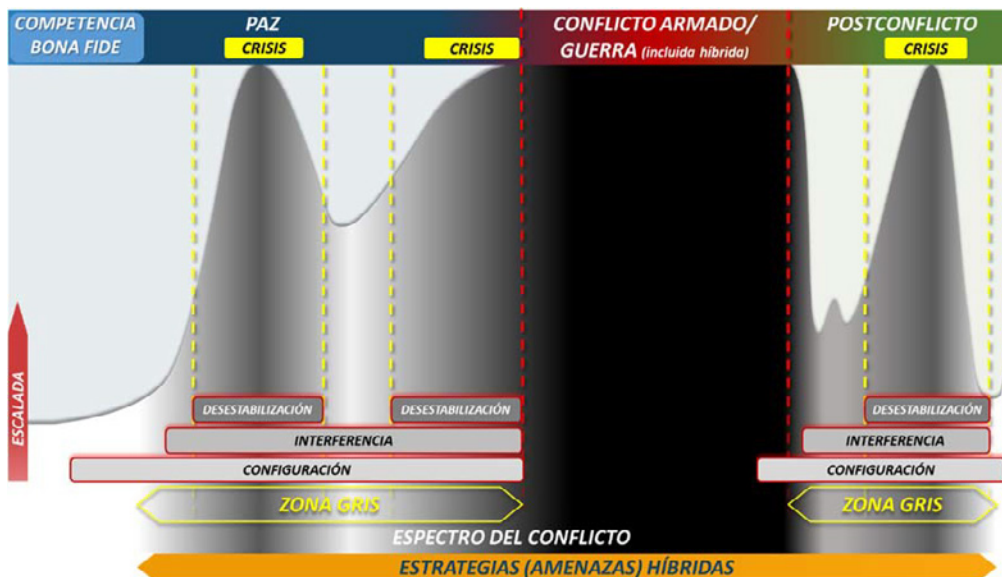


Figura 1. La zona gris en el contexto del espectro de los conflictos

Características y elementos de la zona gris

Asentado el matiz conceptual de los diferentes términos, es necesario describir las características intrínsecas de una zona gris, pues el segundo motivo de confusión que generan algunos análisis geopolíticos estriba en considerar cualquier actuación agresiva de carácter no militar en el escenario internacional como un indicador de que existe un conflicto de este tipo entre dos actores internacionales.

Así, es necesario resaltar en primer lugar el carácter de enfrentamiento a largo plazo que conlleva toda generación de una zona gris por una potencia agresora. Consistirá este en la aplicación sostenida en el tiempo de estrategias de carácter híbrido, que incluyen actuaciones diversas con fines, como se ha dicho, revisionistas, aunque en ocasiones puedan ser de mera desestabilización sostenida o de aprovechamiento de la situación con posterioridad.

Estas estrategias, en no pocas ocasiones impensables hasta el momento de su materialización, son muchas veces innovadoras, difíciles de detectar y de ser sometidas a seguimiento. Las estrategias híbridas se materializan en varios de los ámbitos de la relación internacional, utilizando los más variados instrumentos de poder, aunque el militar, por su efecto coercitivo, el informativo, por la relevancia de las narraciones y su asimilación por las diferentes audiencias, o el económico, por el alto impacto sobre la sociedad y su modo de vida cotidiano, van a estar siempre presentes en su diseño. Este carácter multidimensional e integrado las convierte en un elemento clave para la generación de sinergias, optimizando los efectos, medios y esfuerzos de la parte agresora.

Asimismo, en numerosas ocasiones la identificación y, sobre todo, la atribución legal de su autoría son prácticamente imposibles, al utilizarse canales como el ciberespacio o técnicas como la desinformación para llevarlas a cabo. Todo ello, unido a lo difuso de los respectivos umbrales de tolerancia de las partes implicadas, hace que la ambigüedad predomine en este tipo de escenarios.

De esta manera, sea por la dificultad de detección de la agresión, por su escasa entidad o por la ambigüedad generada, el agresor normalmente se esforzará en evitar reacciones contundentes de la parte agredida, al manipular su umbral de respuesta, aprovechando la situación para aumentar progresivamente la ventaja estratégica.

Se puede afirmar por ello que las estrategias híbridas que se dan en este tipo de escenarios se aplican de forma gradual por parte del agresor, pues la zona gris no es homogénea en su intensidad ni en los efectos buscados, según el momento, y en ella también tiene lugar la escalada propia de cualquier conflicto.

De este modo, en determinadas ocasiones, la parte agresora se centrará más en la configuración del escenario, empleando, por ejemplo, la propaganda o la desinformación, tratando de ganar progresivamente una ventaja estratégica sobre el adversario que le permita incrementar la eficiencia de posteriores intervenciones. En otras, el agresor interferirá activamente, aún de forma limitada, en la vida política, social o económica de su adversario, empleando para ello acciones intrusivas encaminadas a la coerción, el desgaste o la degradación. En el nivel más alto de intensidad de la escalada, apostará decididamente por la desestabilización puntual, a ser posible desde el anonimato, pudiendo generar episodios críticos de enfrentamiento.

La población civil es otro de los elementos característicos de los conflictos en la zona gris, pues su protagonismo ha sufrido una evolución con respecto a conflictos anteriores. Así, las sociedades han pasado de ser meros sujetos pacientes en los conflictos convencionales a convertirse en objeto preferente de influencia, adoptando un nuevo rol. Este no es otro que el de ser empleado como «espacio» de las operaciones, en la medida en que la influencia cognitiva ejercida por la parte agresora se sirve de las personas comunes, mediante la manipulación de percepciones y voluntades, para convertirlas en vector de ataque del adversario y, cuando menos, en cómplices necesarios para la consecución de sus objetivos.

Debido a lo anterior, como se apuntó con antelación, es crítico el papel que juegan en este tipo de conflictos las narrativas, tanto las empleadas por parte del agresor —con fines de desinformación, confusión legal (*lawfare*), propagandísticos o de mera agitación social— como las generadas por la parte agredida con el fin de contrarrestar las anteriores e incrementar la resiliencia social, tan necesaria en este tipo de escenarios.

Otro aspecto importante a la hora de estudiar la zona gris son los actores protagonistas, sean estos agresores, intermediarios o la parte agredida. Los actores principales en una zona gris suelen ser Estados, como se desprende de la abundante literatura especializada al respecto.

Los Estados van a materializar su agresión de forma directa o mediante la utilización, consciente o inconsciente, de agentes interpuestos o *proxies*, que pueden ser a su vez terceros Estados, actores no estatales —desde entidades subestatales a grupos terroristas o de crimen organizado transnacional— o incluso organizaciones pertenecientes a la sociedad civil y al ámbito privado con capacidad suficiente para actuar como vector o multiplicador de efectos de las estrategias híbridas. Se incluyen en esta última categoría, entre otras, ciertas ONG, compañías de sectores estratégicos, corporaciones mediáticas, diásporas, minorías étnicas, grupos de *hackers*, organizaciones religiosas, políticas o asociaciones culturales.

Cuando alguno de estos actores no estatales posee competencias e instrumentos en diversos ámbitos de la relación internacional (los ya citados político, económico, diplomático, legal, cognitivo, etcétera), con un respaldo militar o equiparable, para aplicar por su cuenta estrategias híbridas a un Estado con fines revisionistas o de desestabilización, la controversia creada puede llegar a considerarse también como parte del fenómeno de los enfrentamientos en la zona gris.

Capacidades militares para la actuación en la zona gris

La reacción ante las agresiones de zona gris es un hecho que debe afrontarse en todo caso y sin excepción por la parte agredida, con el objetivo fundamental, aunque parezca contradictorio, de evitar una escalada, bien en intensidad dentro de la propia zona gris, bien en la evolución de la controversia a un conflicto armado abierto, sea este convencional o híbrido.

Para ello, la parte agredida deberá diseñar su propia estrategia *ad hoc*, que definirá los objetivos, los medios y las formas de contrarrestar la agresión no solo desde una perspectiva paciente, sino también proactiva, apostando por la prevención y optando por un enfoque integral que coordine todos los instrumentos de poder estatales y, en su caso, internacionales a su alcance para disuadir, detectar y responder a la agresión.

Con independencia del empleo de todo tipo de herramientas en los más variados campos o instrumentos de poder —el caso, por ejemplo, de las sanciones económicas, la negociación diplomática o la elaboración de narrativas, por citar solo algunos—, todo el

enfoque integral se sustenta sobre dos elementos esenciales, además del militar convencional: la detección temprana y la resiliencia social.

La detección temprana de estrategias híbridas ha de plasmarse en un sistema de indicadores y alertas, integrado a nivel estatal y, llegado el caso, internacional, capaz de vigilar indicadores distintos a los estrictamente militares, poniendo especial énfasis en dimensiones como la diplomática, política, social, informativa, económica, etcétera. La resiliencia social, ya mencionada, tiene que ver con aumentar la capacidad de la población para soportar las más variadas agresiones derivadas de las amenazas híbridas, tanto en su vertiente física —infraestructuras, abastecimiento, condiciones de vida— como mental —cultura de seguridad, fortaleza psicológica, información veraz—.

Con respecto al instrumento de poder militar, su participación en el enfoque integral para responder a este tipo de agresiones será siempre limitada y complementaria a la del resto de instrumentos —por suceder en situación de paz—, si bien será a la vez esencial. Así, el principal papel de las Fuerzas Armadas es el de proyectar un adecuado nivel de disuasión militar que, junto con la propiciada en sus respectivos ámbitos por otros instrumentos de poder del Estado, controle una potencial escalada hacia un conflicto armado.

Además, las características intrínsecas de las Fuerzas Armadas —su resiliencia, la disciplina, la unidad y la jerarquía organizativa— las convierten en una herramienta especialmente apta para la planificación y ejecución en este tipo de escenarios, en los que los tiempos y las fases iniciales de la detección y la reacción son decisivos.

Por otro lado, la posesión de unas capacidades distintivas adecuadas en todos los ámbitos de operación —bien dotadas tecnológicamente, así como debidamente alistadas y entrenadas— permite a las Fuerzas Armadas contribuir al enfoque integral del conjunto del Estado, además de mediante la disuasión, en las más variadas tareas de detección y respuesta a agresiones en la zona gris.

Las citadas capacidades incluyen el apoyo y asesoramiento a las autoridades civiles en cuestiones relacionadas sobre todo con la seguridad pública y las emergencias o la ciberdefensa militar, que puede contribuir a la acción global del Estado en la zona gris a través de sus tres capacidades principales, esto es, defensa, explotación y ataque.

En estrecha coordinación con las operaciones en el ciberespacio, las operaciones electromagnéticas, dadas sus características intrínsecas —su no letalidad o la dificultad de detección y consiguiente atribución que en ocasiones tienen—, son una herramienta susceptible de emplearse con frecuencia en este tipo de escenarios.

Las unidades de operaciones especiales, normalmente de escasa entidad y gran versatilidad, pueden ser empleadas de forma muy eficiente en esta clase de enfrentamiento, pues proporcionan una amplia gama de opciones de respuesta, las cuales permiten gestionar y controlar más adecuadamente una potencial escalada.

La inteligencia militar puede ser un elemento clave para contribuir al irrenunciable sistema de indicadores de alerta integrado a nivel estatal que permita la detección temprana de estrategias híbridas. También puede contribuir al análisis de las circunstancias que las rodean o de los efectos perseguidos. La aportación de la inteligencia militar cobra especial importancia para la seguridad de los intereses nacionales en el exterior en zonas de operaciones donde se despliegan fuerzas propias.

Otro de los aspectos en los que el instrumento militar puede apoyar decisivamente mediante el empleo de sus capacidades es la logística. El despliegue, sostenimiento y repliegue de material y personas, en los más variados supuestos, será esencial en estos escenarios que requieren una movilidad eficaz y en tiempo.

En concreto, las infraestructuras militares existentes en territorio nacional y en el exterior pueden constituir un apoyo decisivo no solo para las operaciones, incluidas las logísticas, sino también como emplazamientos para la prestación de servicios básicos a la población civil o a personal de otras administraciones. En este sentido, el apoyo logístico es una de las capacidades militares que más puede enriquecer la necesaria resiliencia, no solo de las Fuerzas Armadas, sino de toda la sociedad.

El instrumento militar puede aportar también a las operaciones en el ámbito cognitivo, en el que la capacidad de elaborar narrativas y contranarrativas es esencial para la configuración de escenarios, la legitimación de actuaciones propias y el desmantelamiento de las del adversario. La experiencia militar puede ser muy importante en materia de análisis de la situación y asesoramiento a la necesaria estrategia global del Estado, pero también en cuestiones relativas a asuntos públicos militares o en la

realización de operaciones de información o psicológicas, sobre todo en los niveles operacional y táctico.

La seguridad cooperativa, por su parte, será esencial como contribución a la prevención de escenarios de zona gris que involucren a terceros Estados a los que se apoya, fortaleciendo su resiliencia frente a la radicalización o la actuación de actores no estatales hostiles, entre otras alternativas, mediante el asesoramiento a líderes locales, el adiestramiento de personal y de unidades o el soporte financiero para la mejora de capacidades relacionadas con la seguridad.

Para el diseño de un adecuado enfoque estatal que pueda coordinar todas estas capacidades de actuación en la zona gris, serán absolutamente necesarios: la existencia de un adecuado marco legal, tanto nacional como internacional; la posesión de un robusto y fiable sistema de mando, control, telecomunicaciones y redes digitales (C4) y capacidades interoperables entre los diferentes instrumentos de poder del Estado; el planeamiento conjunto orientado a este tipo de amenazas y la compartición de inteligencia.

El documento se refiere también al relevante papel que las tecnologías disruptivas y emergentes (*emerging and disruptive technologies*, EDT) parece que pueden llegar a tener. El exponencial desarrollo tecnológico de los últimos tiempos y lo que está por venir en los ámbitos de las tecnologías de la información, la biotecnología o los nuevos materiales facilitan en gran medida la innovación en los modos de enfrentamiento.

Así, el agresor las puede emplear para causar confusión y desestabilizar el tejido económico, social y político de las sociedades agredidas, especialmente de las más desarrolladas, dada su dependencia tecnológica. A su vez, el entendimiento y empleo de la tecnología será de gran utilidad a la parte agredida para contrarrestar, o al menos minimizar, estas amenazas.

En este sentido, el empleo de la inteligencia artificial o el *big data* están llamados a desarrollar un importante papel en lo que a análisis de la situación, consciencia situacional y aceleración de la toma de decisiones se refiere, siendo cruciales para los futuros sistemas de C2, especialmente en un entorno de operaciones multidominio. La incorporación de la computación cuántica será absolutamente necesaria para garantizar

la seguridad de las comunicaciones y la información, convirtiéndose en elemento indispensable para operar en el ciberespacio.

La posesión de tecnologías relacionadas con el espacio ultraterrestre será también determinante en un momento en el que los sistemas aeroespaciales cobran especial protagonismo en la competición internacional relativa a aspectos como las comunicaciones, la geolocalización o la observación terrestre.

Los nuevos materiales propiciarán capacidades más versátiles, baratas, ligeras y resistentes; los avances en la mejora y optimización de las capacidades humanas abrirán las puertas a la actuación en ámbitos de operación aún poco conocidos, como es el caso del campo cognitivo. Las armas no letales, por su parte, dada su precisión, intencionalidad y carácter intrínsecamente disuasorio, parecen estar llamadas a desempeñar un importante papel en los conflictos de zona gris.

Conclusiones

Los conflictos de zona gris mantienen plena su vigencia en la actualidad. En un escenario internacional muy interdependiente —sobre todo en lo económico—, avanzado tecnológicamente e interconectado desde un punto de vista informativo y de la comunicación, este tipo de conflictos son una apuesta previsible por parte de potencias regionales o internacionales revisionistas, pues la parte agresora es capaz de alcanzar objetivos estratégicos similares a los de una guerra sin derramamiento de sangre y con un coste menor en recursos y reputación.

Los Estados deben prepararse para afrontar los conflictos de zona gris adoptando un enfoque integral que coordine la actuación de todos los instrumentos de poder a su alcance, incluyendo el militar. El instrumento militar, aunque con un papel limitado y complementario del resto de capacidades civiles, es un elemento esencial tanto en materia de disuasión como por sus características intrínsecas y por la aportación de muchas de sus capacidades distintivas en apoyo al resto de capacidades estatales y a la resiliencia social.

La reciente publicación por parte del EMAD de una nota conceptual sobre «El papel de las FAS en la zona gris» (NCZG) supone un importante paso adelante tanto en la armonización terminológica del vocabulario geopolítico especializado en torno a «lo

híbrido» en el ámbito de las Fuerzas Armadas como en la identificación de las capacidades militares que mejor pueden contribuir al enfoque integral del Estado a la hora de afrontar un conflicto de este tipo.

*Luis A. Hernández-García**
Teniente coronel, EMACON/DIVDEF

35/2022

18 de abril de 2022

*Mario Guillamó Román, Rocío Vales
Calderón y Guillem Colom Piella****Las bases de Rota y Morón y su
relevancia estratégica para
España****Las bases de Rota y Morón y su relevancia estratégica para
España****Resumen:**

España y EE. UU. comparten una larga tradición en materia de cooperación e intercambios en materia de seguridad y defensa, constituyendo las bases de Rota y Morón la manifestación más evidente de la misma. El uso compartido de ambas bases reporta numerosos beneficios al reino de España, que van mucho más allá de su beneficioso impacto económico. El binomio Rota-Morón constituye un importante pilar estratégico para España, por no hablar de la contribución que suponen a la seguridad tanto atlántica como europea, de manera que resultaría necesario estudiar su impacto político, social, económico y estratégico para España y Andalucía.

Palabras clave:

Rota, Morón, España, Andalucía, EE. UU. defensa.

***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 Rota and Morón bases and their strategic relevance for Spain

Abstract:

Spain and the US have shared a long tradition of cooperation and exchanges in the field of security and defence, being the Rota and Morón bases the most apparent manifestation of it. The shared use of both bases brings numerous benefits to Spain, which go beyond its positive economic impact. The Rota-Morón binomial constitutes an important strategic pillar for Spain, not to mention the contribution it makes to both Atlantic and European security, so that it would be necessary to study its political, social, economic, and strategic impact for Spain and Andalusia.

Keywords:

Rota, Moron, Spain, Andalusia, USA, Defense.

Introducción

En el sur de Andalucía se hallan la base aeronaval de Rota (Cádiz) y la base aérea de Morón de la Frontera (Sevilla). Su privilegiada posición en el extremo meridional de la fachada atlántica española, cerca del estrecho de Gibraltar y de nuestras plazas de soberanía en el norte de África, les proporcionan un enorme valor estratégico que, en muchos casos, parece pasar desapercibido para la opinión pública andaluza.

En este sentido, no parece extraño que ambas bases fueran un pilar fundamental del eje Baleares-Estrecho-Canarias que orientó nuestra defensa durante la transición¹ o que, en los albores de la Guerra Fría, Washington se interesara —junto con las bases aéreas de Torrejón de Ardoz y Zaragoza— por estas instalaciones para desplegar fuerzas avanzadas para contener a la Unión Soviética.

Tras haberse convertido, hace una década, en la base que albergaría parte del escudo antimisiles estadounidense, Rota volvió a salir a la palestra por varios rumores recogidos por la prensa española. Primero, porque Marruecos presuntamente ofreció a Estados Unidos la base de Alcazaseguir, en la fachada mediterránea entre Tánger y Ceuta². Más recientemente, sobre un hipotético traslado de la base aeronaval de Rota a la localidad de Tan Tan, a orillas del océano Atlántico, cerca del Sáhara occidental y con proyección a las islas Canarias³. En este último caso, esta base —que carece de las infraestructuras básicas para albergar y sostener despliegues de esta entidad— se relacionaría con la normalización de relaciones entre Israel y Marruecos (en el marco de los Acuerdos de Abraham) y el consiguiente reconocimiento, por parte del expresidente Trump, de la soberanía marroquí sobre el Sáhara occidental⁴. Un acuerdo que no entrañaba ninguna ganancia para Estados Unidos y colisionaba de manera directa con la posición defendida

¹ Téngase en cuenta que España es un país con dos archipiélagos (Canarias y Baleares) separados de la península y posesiones territoriales en el norte de África. Parece lógico que, durante la transición política, se establecieran las bases del eje Baleares-Estrecho-Canarias (utilizado, entre otros asuntos, para fijar la postura negociadora española con la Alianza Atlántica) y posteriormente el eje Baleares-Península-Canarias, que reducía la vertiente aeronaval inicial. Aunque estas ideas desaparecieron formalmente con el fin de la Guerra Fría y la redefinición de los enfoques de seguridad nacional, este eje imaginario cuyo centro de gravedad se sitúa en uno de los cuellos de botella del globo debería estar siempre presente en nuestra concepción estratégica.

² MORENO, Sonia (5 de junio de 2020): «Marruecos ofrece a EEUU una base para cerrar Rota: Mohamed VI da facilidades a los americanos». El Español. Disponible en: https://www.elespanol.com/espana/20200705/marruecos-eeuu-rota-mohamed-vi-facilidades-americanos/502700238_0.html

³ ZULOAGA, Jesús (2 de enero de 2021): «Anuncian el posible traslado de la Base de Rota a Marruecos», La Razón. Disponible en: <https://www.larazon.es/espana/20210102/kml7lkq5dzclrg6oonsucpghke.html>

⁴ Para observar las carencias y limitaciones de estas bases, así como la rumorología vinculada con este asunto, véase: PULIDO, Guillermo (enero de 2021): «¿La base naval de Rota se traslada al Sáhara?. The Political Room. Disponible en: <https://thepoliticalroom.com/la-base-de-rota-se-marcha-al-sahara/> o VILLANUEVA, Christian (3 de enero de 2021): «La prensa española: haciendo el juego a Marruecos», Ejércitos. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/2021/01/03/la-prensa-en-espana-haciendo-el-juego-a-marruecos/>.

por el país desde hacía tres décadas: el apoyo a la autodeterminación del pueblo saharauí mediante un referéndum para definir su futuro⁵. La tibieza del presidente Biden con este asunto y varios movimientos realizados a lo largo de 2021⁶ podrían indicar que esta «relación especial» entre Rabat y Washington se ha templado. En consecuencia, a pesar de los altibajos de las relaciones entre Estados Unidos y España o la preponderancia del Indo-Pacífico y el Frente Oriental en la estrategia estadounidense, ambas instalaciones continuarán teniendo un papel relevante en la seguridad del Mediterráneo occidental. Una región que, junto con el mar de Alborán y la zona del estrecho de Gibraltar, puede ser cada vez más disputada, conflictiva y con efectos sobre la seguridad, estabilidad y bienestar de la población española y andaluza⁷.

Teniendo estos elementos en cuenta, a continuación, se presentarán las bases de Rota y Morón y se analizará su impacto político, económico, social y estratégico a nivel nacional, regional y local. Se trata de un fantástico complemento a la monografía sobre la geopolítica de las bases militares que próximamente se publicará en el Instituto.

La base naval de Rota

Construida en el siglo XIX, la base de Rota es la mayor infraestructura de la Armada. Tiene una extensión de 2300 hectáreas, tres muelles que suman 2400 metros lineales y un aeródromo militar con una larga pista de 4200 metros⁸. También cuenta con el mayor polvorín del continente europeo y allí arranca el oleoducto Zaragoza-Rota, construido tras los Pactos de Madrid (1953) para transportar combustible a las bases aéreas de

⁵ BOLTON, John (15 de diciembre de 2020): «Biden Must Reverse Course on Western Sahara», Foreign Policy. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2020/12/15/biden-reverse-course-western-sahara/>

⁶ Aunque Biden no se ha pronunciado al respecto, este reconocimiento ha terminado con el consenso que existía en Washington sobre la política a seguir con Rabat. Además, Biden ha frenado varias de las promesas de su antecesor, entre las que destacan la apertura de un consulado en territorio saharauí, la venta de cierto material bélico, la ausencia de negociación con el Frente Polisario o la conducción de ejercicios militares conjuntos en este territorio en disputa (CEMBRERO, Ignacio (3 de diciembre de 2021): «Los tres noes de EEUU a Marruecos: Washington templea las ambiciones de Rabat», El Confidencial. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-12-03/los-tres-no-de-eeuu-a-marruecos-sobre-el-sahara-y-otros-asuntos_3335058/). A tal efecto, es interesante observar cómo abordan estos asuntos el Comité del Senado para las Fuerzas Armadas (Committee on Armed Services (2021): *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022 – Report*, Senate Report 117-39, Washington DC: Government Printing Office).

⁷ COLOM-PIELLA, Guillem; PULIDO, Guillermo y GUILLAMÓ, Mario (2021): *Marruecos, el Estrecho de Gibraltar y la amenaza militar sobre España*, Madrid: Instituto Seguridad y Cultura.

⁸ Junto con su situación, tráfico aéreo y climatología, la extensión de esta pista de aterrizaje motivó que la NASA seleccionara Rota para acoger, en caso de necesidad, la llegada de sus trasbordadores espaciales. Aunque éstos fueron dados de baja en 2011, Estados Unidos todavía emplea el binomio Rota-Morón para actividades de exploración espacial.

Morón, Torrejón de Ardoz y Zaragoza⁹. A todo ello se le suma un amplio número de instalaciones militares y civiles, desde cuarteles generales y edificios administrativos a viviendas, centros de enseñanza, gimnasios, áreas comerciales y otras construcciones para el uso y disfrute de los marineros y de sus familias, así como de aquellos que se hallan en tránsito¹⁰. Además de estas infraestructuras portuarias, aeroportuarias y logísticas, Rota tiene a su disposición una importante industria de servicios que garantiza el mantenimiento y la reparación de todos los buques allí basados. Aunque los astilleros y los diques secos que posee la empresa pública Navantia son los más relevantes, a su alrededor existen numerosas empresas subsidiarias que aportan un gran valor a la economía de la zona.

En el caso español, estas instalaciones alojan los cuarteles generales de la Flota y de la Fuerza de Acción Naval. También se hallan otras dependencias como la Jefatura de Apoyo a la Bahía de Cádiz (ISEMER), el Centro de Doctrina de la Flota (CEFLOT) o el Polvorín (POLDIZ), entre otras¹¹. En Rota también se hallan las principales unidades de superficie de la Armada, agrupadas en torno a la Fuerza de Acción Naval, como puede ser el Grupo de Acción Naval 2, punta de lanza de la proyección de nuestro país, la 41ª Escuadrilla de Escoltas, que le proporciona la cobertura, la Flotilla de Aeronaves que compone su ala embarcada y una nutrida fuerza de apoyo para garantizar su operatividad. Además, la base constituye un importante punto para las unidades navales aliadas en tránsito hacia el mar Mediterráneo.

En el marco estratégico actual, su ubicación en el frente sur español es la idónea para realizar una amplia gama de cometidos. Estas comprenden desde el ejercicio de la soberanía sobre las zonas marítimas, el control de las líneas de comunicación marítimas, la proyección del poder o la gestión de crisis hasta el mando y control de operaciones conjunto-combinadas en varios escenarios relevantes para España. Estos comprenden el estrecho de Gibraltar para el control del tráfico, Ceuta y Melilla para el ejercicio de la

⁹ PARDO, Rosa (2003): «España y Estados Unidos en el siglo XX: de la rivalidad, el recelo y la dependencia a la cooperación», Ayer, 49: 13-53.

¹⁰ COLOM-PIELLA, Guillem (2016): «La geopolítica de las bases militares (I)», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Investigación 02/2016. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEEINV02-2016_Geopolitica_BasesMilitaresIx_GuillemColom.pdf

¹¹ PITA, José A. (2011): «La Bahía de Cádiz: base y apoyo del núcleo de la fuerza de la Armada», Revista General de Marina, 261 (2): 403-413. Recuérdese que, en el pasado, Rota albergó los históricos Grupo Alfa, con vocación oceánica y enfocado a la guerra aeronaval o antisubmarina y el control de las líneas de comunicación marítimas, y Grupo Delta para la proyección del poder tierra adentro, siendo el núcleo del poder naval español.

soberanía, disuasión y respuesta ante amenazas no-compartidas¹², el archipiélago canario para garantizar la comunicación con la península, el Atlántico sur desde el Sáhara occidental hasta el golfo de Guinea en respuesta a contingencias o el Mediterráneo y norte de África en la gestión de crisis.

No obstante, para nuestra opinión pública, la popularidad de Rota no radica ni en su importancia para nuestro país ni su empleo por parte de la Alianza Atlántica, sino en las instalaciones de uso conjunto, los medios y el personal que Estados Unidos mantiene permanentemente destacados en esta base. Los Pactos de Madrid de 1953 establecieron un marco de colaboración que se ha mantenido hasta la actualidad. Unos lazos que no solo han condicionado las relaciones de seguridad y defensa entre Madrid y Washington, sino que también han influido sobre el entorno local y regional¹³. Precisamente, la situación de Rota —a medio camino entre Estados Unidos y Oriente Medio, cabeza de puente de Europa, con proyección sobre el Estrecho de Gibraltar y el Mediterráneo Occidental y rápida accesibilidad al norte de África— ha permitido a Washington apoyar las labores de presencia avanzada, reconocimiento (en la década de 1980 se emplazó el 2º Escuadrón de Reconocimiento Aéreo de la Flota para la observación del Mediterráneo), apoyo logístico a la Flota, la defensa del flanco sur de la OTAN y, durante más de una década, albergar el más temido elemento de su tríada nuclear. Gracias a su ubicación a orillas del Océano Atlántico, entre 1964 y 1979 Rota acogió el 16º Escuadrón de Submarinos por su cercanía de los puntos de lanzamiento de los misiles en el Atlántico oriental cerca del continente europeo¹⁴.

¹² En este sentido, recuérdese que tras el reconocimiento de Trump de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental, su primer ministro, Saad Eddine El Othmani, declaró que una vez controlen plenamente el Sáhara Occidental, debería entrar en la agenda las plazas de Ceuta y Melilla, *La Vanguardia* (21 de diciembre de 2020): «El primer ministro Al Othmani defiende que Ceuta y Melilla 'son marroquíes'». Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/politica/20201221/6140092/primer-ministro-othmani-ceuta-melilla-sahara-occidental-marroqui.html>. Este afirmó que España apoya la postura de Rabat en el Sáhara a cambio de que Marruecos no plantee problemas en estas plazas de soberanía española. Por consiguiente, en caso de que la soberanía marroquí sobre el Sáhara quede consolidada y reconocida, este *quid pro quo* dejaría de existir, por lo que Ceuta y Melilla entrarían en las discusiones bilaterales y, con ello, la relevancia de Rota para garantizar las labores de presencia, disuasión y control de la escalada.

¹³ PIÑEIRO, Rocío (2002): *Guerra y Medio Ambiente: Una historia de la base aeronaval de Rota (desde 1953 hasta la actualidad)*. Tesis doctoral. Cádiz: Universidad de Cádiz. Recuérdese que la última actualización de estos convenios se realizó en el año 2013 para posibilitar el despliegue permanente de cuatro buques estadounidenses en esta base y el emplazamiento de un destacamento del Cuerpo de Marines para labores de respuesta rápida a crisis en la vecina base aérea de Morón (Ministerio de Defensa (2013): *Convenio de cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América (y otros documentos relacionados)*. Madrid: Ministerio de Defensa).

¹⁴ Esta unidad estaba equipada con submarinos nucleares lanzamisiles de la clase Benjamin Franklin y sus misiles Poseidon. Sin embargo, la renegociación del Tratado de Amistad y Cooperación junto con la voluntad española de que esta unidad —que constituiría uno de los principales objetivos de un primer ataque nuclear soviético— se retirara de suelo nacional, motivaron que Washington redespagara estos submarinos a Kings Bay (Georgia), en la costa este del país.

Desde el fin de la Guerra Fría, Washington ha sumado nuevos cometidos a la base de Rota, como la respuesta a crisis, la cooperación en seguridad con terceros países y, más recientemente, la participación en el escudo antimisiles aliado. Más concretamente, la base proporciona apoyo a las fuerzas navales en tránsito hacia otros puntos de Eurasia y a los vuelos militares entre el territorio continental americano y sus destinos en Europa. De hecho, Washington considera que el eje Rota-Morón es el principal *hub* para el puente aéreo entre Estados Unidos y Oriente Medio¹⁵. También apoya a las unidades de la 6ª Flota y a los mandos combatientes europeo (EUCOM), africano (AFRICOM) y central (CENTCOM). Además, Rota cuenta con las únicas instalaciones de todo el continente europeo capaces de limpiar los materiales y equipos de los grupos anfibios desplegados en la región¹⁶.

Entre las unidades destacadas en la base se halla el 521º Grupo de Operaciones de Movilidad Aérea, el 725º Escuadrón de Movilidad Aérea y la 60ª Escuadra de destructores. Precisamente, esta es una de las tres unidades de destructores desplegadas permanentemente fuera del territorio estadounidense. El despliegue permanente de esta Fuerza Naval de Despliegue Avanzado resulta del acuerdo suscrito en 2011 y ratificado dos años después. Esta unidad dependiente de la 6ª Flota está compuesta por cuatro destructores de la clase Arleigh Burke equipados con el sistema Aegis BMD. Sus cometidos combinan las operaciones navales en el Mediterráneo, mar Negro y Atlántico este con la defensa antimisil sobre Europa y Oriente Medio. Enmarcada en el programa European Phased Adaptive Approach (EPAA), esta pretende dotar a la Alianza Atlántica de un sistema antimisil interoperable con la Defensa de Misiles Balísticos estadounidense. Precisamente, su estacionamiento en Rota permite mantener dos buques en patrulla permanente en este teatro, reducir sus trayectos desde Estados Unidos e incrementar la cobertura antimisil aliada y europea¹⁷. Tal es el valor estratégico de Rota que Washington estuvo barajando desplegar dos buques adicionales¹⁸. Sin

¹⁵ Air Mobility Command (2010): *Air Mobility Command Global en Route Strategy*. Scott AFB: U.S. Air Force y Lostumbo, Michael, et al. (2013): *Overseas Basing of U.S. Military Forces An Assessment of Relative Costs and Strategic Benefits*. Santa Monica: RAND Corporation, p. 35-47.

¹⁶ Naval Technology (s.f.): *U.S. Naval Station Rota*. Disponible en: <https://www.naval-technology.com/projects/rotanavalstation/>

¹⁷ Además, si Irán finalmente se dota de misiles balísticos intercontinentales (ICBM), la trayectoria óptima de estos vectores en su trayecto hacia la costa este estadounidense pasaría cerca del Mediterráneo Oriental. Ello proporcionaría un nuevo incentivo a Washington para incrementar esta presencia.

¹⁸ GONZÁLEZ, Miguel (17 de diciembre de 2019): «EE UU quiere desplegar dos destructores y 600 marinos más en la base de Rota», El País. Disponible en: https://elpais.com/politica/2019/12/17/actualidad/1576608957_537130.html

embargo, esta decisión requeriría modificar el convenio bilateral en la actualidad vigente, recientemente prorrogado.

En cualquier caso, los destructores llegaron entre 2014 y 2015, realizando múltiples patrullas en los mares Mediterráneo y Negro o en el océano Atlántico norte. Hoy en día está en marcha la primera rotación de los buques. Esta concluirá en 2022 y, a diferencia de la primera, también incluirá el despliegue de los helicópteros MH-60R Sea Hawk que forman parte de su dotación¹⁹. De hecho, el pasado abril llegó a la base el primero de los destructores de este nuevo despliegue.

Tal y como puede observarse, la base de Rota es una pieza vital en el complejo puzzle geopolítico. Su valor en la estrategia española, aliada y estadounidense está fuera de cualquier duda y su importancia se mantendrá a pesar del giro de Washington hacia Indo-Pacífico o la escasa relevancia europea en asuntos estratégicos. El arco de inestabilidad que comienza en la orilla sur del Mediterráneo y se extiende hacia el golfo de Guinea puede afectar directamente nuestra seguridad, por lo que Rota continuará siendo vital para proyectar nuestra fuerza en anticipación o respuesta a cualquier crisis.

La base aérea de Morón

Situada en el término municipal de Arahal, esta base se halla a 60 km de Sevilla y a 130 km. de Rota. Esta se encuentra en una zona completamente llana, sin obstáculos que dificulten el despegue o aterrizaje de aeronaves, poca contaminación lumínica, sin congestiones aéreas y con una fantástica climatología. Construida en 1941, esta instalación española de uso compartido alberga la punta de lanza de la defensa aérea y patrulla marítima del frente sur de la península, además de la Unidad Militar de Emergencias (UME) para el sur de la península y las islas Canarias²⁰.

Debido a su situación estratégica en el sur de la península Ibérica, nuestro país tiene estacionados en Morón el Ala 11 para la protección del espacio aéreo, el 211º Escuadrón para la patrulla marítima y la lucha antisubmarina, el 2º Escuadrón de Apoyo al Despliegue Aéreo para realizar labores de apoyo a la fuerza, un destacamento del

¹⁹ LEPANTO, Juan (22 de marzo de 2020): «Así reforzará EEUU sus fuerzas navales en la Base de Rota», Defensa.com. Disponible en: <https://www.defensa.com/en-abierto/asi-reforzara-eeuu-fuerzas-navales-base-rota>

²⁰ MONTIEL, María (28 de enero de 2018): «Base de Morón: 65 años de alianza sin visos de jubilación». El Correo de Andalucía. Disponible en: <https://elcorreoweb.es/temas-de-portada/una-base-moronense-levantada-en-el-termino-municipal-de-arahal-EE3754134>

Servicio de Vigilancia Aduanera para combatir el fraude y el 2º Batallón de la UME para responder a emergencias. Al igual que sucede con Rota, tanto su ubicación como sus instalaciones —que cuentan con una larga pista de aterrizaje recientemente ampliada²¹— Morón también es relevante para Estados Unidos. Aunque durante la Guerra Fría la principal base de operaciones era Torrejón de Ardoz (Madrid), en Morón se concentraban las unidades de apoyo —aviones de transporte y cisternas— que habrían sostenido las acciones de combate y garantizado los relevos de fuerza en caso de guerra en Europa. Aunque el final de la Guerra Fría pareció reducir el valor estratégico de esta base, durante la guerra del Golfo (1991) se desplegó un Ala de bombarderos B-52 Stratofortress para ser utilizados contra Irak, y en Kosovo (1998-99) la base albergó al grueso de los aviones de reabastecimiento en vuelo que apoyaron las operaciones contra Serbia²². Con el cambio de siglo, el valor de Morón volvió a repuntar: durante las campañas afgana e iraquí, Morón se consolidó como un elemento vital para el transporte de efectivos y material, el reabastecimiento en vuelo de las aeronaves en tránsito o el apoyo al despliegue de los aviones de combate provenientes del continente americano hacia Oriente Medio sin cruzar el saturado espacio aéreo europeo. Precisamente, esta característica es fundamental para explicar por qué el eje Rota-Morón se ha convertido en un *hub* aéreo de primer orden para Estados Unidos²³. Una importancia que, a pesar de la traslación del centro de gravedad mundial hacia el Indo-Pacífico, continuará presente en los próximos años, siendo un importante activo para nuestro país.

Además de su valor como base logística, Morón también adquirió durante la década pasada un importante papel en la gestión de crisis en África a raíz de la decisión del Pentágono de posicionar una fuerza de respuesta a crisis del Cuerpo de Marines de forma permanente en la base²⁴. Diseñada tras los trágicos sucesos de Bengasi (2012), que costaron la vida al embajador estadounidense, esta fuerza dependiente del AFRICOM y capaz de proyectarse en nueve horas a un radio de 1.500 kilómetros cubriendo el Mediterráneo occidental, Magreb y Sahel pretende satisfacer una variada

²¹ Infodefensa (21 de septiembre de 2019): «El Gobierno aprueba ampliar la base de Morón de la Frontera».

Disponible en: <https://www.infodefensa.com/es/2019/09/21/noticia-gobierno-aprueba-ampliar-moron-frontera.html>

²² Defensa (3 de septiembre de 2013): «Base Aérea de Morón, la «joya oculta» del despliegue mundial del Pentágono». Disponible en: <https://www.defensa.com/reportajes/base-aerea-moron-joya-oculta-despliegue-mundial-pentagono>

²³ Air Mobility Command, *op. cit.*

²⁴ Más concretamente, el nombre de esta fuerza es: *Special Purpose Marine Air-Ground Task force – Crisis Response – Africa* (SPMAGTF-CR-AF).

gama de contingencias (refuerzo de embajadas, evacuación de no-combatientes, recuperación de aeronaves, asistencia humanitaria o respuesta a desastres)²⁵.

En 2013, se produjo un despliegue provisional de 550 efectivos que se incrementó hasta los 850 un año después. En 2015, el Congreso aprobó que este despliegue pudiera ser permanente y alcanzar un máximo de 2200 militares, 500 civiles y 26 aeronaves. No obstante, estas cifras nunca se alcanzaron. Aunque esta decisión se relacionaba con la ubicación, climatología, disponibilidad e instalaciones de la base, otros factores relevantes —como la seguridad de las unidades desplegadas, el bienestar de sus familias o el coste económico del despliegue en la península— influyeron en esta decisión. Sin embargo, ocho años después de que el primer marine pisara suelo español, Estados Unidos resolvió transferir la responsabilidad de la respuesta a crisis en África al Ejército de Tierra y, con ello, concentrar las fuerzas en la base de Vicenza (Italia)²⁶. Aunque esta decisión no tenía trasfondo político, ello acabaría motivando el redespiegue de los marines al territorio continental estadounidense y el despliegue de los medios aéreos a la base italiana para ser utilizados por el ejército²⁷.

En conclusión, la base de Morón no solo es fundamental para garantizar la defensa del flanco sur de la península Ibérica y proyectar el poder aéreo más allá de nuestras fronteras; sino que también constituye un *hub* logístico de primer nivel en la estrategia de proyección estadounidense y uno de los pilares para la respuesta a crisis en África. El binomio Rota-Morón vuelve a ser un pilar estratégico en el mundo actual y es necesario tanto explotar las posibilidades que ello brinda como las servidumbres que plantea el vigente convenio de cooperación entre España y Estados Unidos.

Rota y Morón: el impacto doméstico

Nuestros países comparten una larga historia de cooperación e intercambios en materia de seguridad y defensa. A este respecto, el Convenio de Cooperación para la Defensa

²⁵ VILLAREJO, Esteban (12 de noviembre de 2017): «Marines de Morón: 600 soldados «made in USA» a cuatro horas de Libia o Níger», ABC. Disponible en: <https://abcblogs.abc.es/terra-mar-aire/internacional/marines-moron-libia-niger.html>

²⁶ CONZÁLEZ, Miguel (2 de noviembre de 2021): «EEUU traslada su Fuerza de Reacción para África desde la base de Morón a Italia», El País. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2021-11-02/ee-uu-traslada-su-fuerza-de-reaccion-para-africa-desde-la-base-de-moron-a-italia.html>

²⁷ DEL RIEGO, Carmen, (10 de noviembre de 2021): «Robles reduce la marcha de los Marines de Morón a Italia a una cuestión de organización de USA», La Vanguardia. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20211110/7852604/robles-reduce-marcha-marines-moron-italia-cuestion-organizacion.html>

entre el Reino de España y los Estados Unidos de América se prorrogó de manera automática en mayo de 2021 tras la investidura de Joe Biden y continuará en vigor de forma automática hasta mayo del presente año²⁸.

Esta alianza, y más específicamente la presencia de fuerzas estadounidenses en las mencionadas bases, ha reportado numerosos beneficios a nuestro país, si bien es cierto que su éxito ha sido normalmente medido en clave económica. Sin embargo, el balance del éxito de un acuerdo entre ambos países no debería realizarse únicamente en esa clave, en tanto que los beneficios que se derivan de la cooperación en defensa con Washington son múltiples y se manifiestan en diferentes ámbitos y niveles.

En este sentido, con relación al impacto nacional de la presencia estadounidense en Morón y Rota, debiera destacarse que se ha constituido como una de las piedras angulares de nuestra arquitectura de Seguridad y Defensa durante muchos años²⁹. A lo anterior habría de añadirse el fluido intercambio que existe en el aspecto logístico militar —incluyendo el contrato de mantenimiento de buques en el área del estrecho adjudicado a Navantia— y los apoyos al sostenimiento de sistemas y equipos norteamericanos adquiridos por España, contribuyendo, por consiguiente, al desarrollo industrial y la transferencia tecnológica³⁰.

Por otro lado, debiera destacarse asimismo que otro de los beneficios derivados de la presencia estadounidense que más valora España es la realización de ejercicios bilaterales, la formación y el adiestramiento, materializándose en el intercambio de alumnos para cursos militares o el intercambio de oficiales de enlace en unidades y Estados mayores³¹.

Otrosí, la cooperación en materia de defensa ha facilitado un cauce de comunicación ágil y el respaldo político de la potencia hegemónica por excelencia en las organizaciones internacionales en las que comparten membresía, además de la potencial mejora —que puede experimentar vaivenes dependiendo de la situación política— de la capacidad

²⁸ VALLS, Fernando (4 de mayo de 2021): «España renueva el convenio militar con Biden a la espera del plan del Pentágono», La Información. Disponible en: <https://www.lainformacion.com/espana/biden-sanchez-estados-unidos-gobierno-bases-militar-rota-moron/2836903/?autoref=true>

²⁹ AZNAR, Federico (2016): «Una aproximación a los acuerdos entre España y EEUU», Tribuna Norteamericana, 21: 20-27.

³⁰ Oficina de Información Diplomática (2021): *Ficha país. Estados Unidos*, Ministerio de Asuntos Exteriores, p. 13. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/estadosunidos_ficha%20pais.pdf

³¹ *Ibid.*, p. 13-14 y GARCÍA, Carlota y POWELL, Charles (2020): «Relaciones España - Estados Unidos», Real Instituto Elcano, Informe 27. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/41363ea1-c2c1-4e84-8aee-7f8354bb4a06/Informe-Elcano-27-Relaciones-Espana-Estados-Unidos.pdf>

negociadora de España frente a otras potencias, como Reino Unido, Francia o Alemania³².

En este sentido, no solamente la cooperación reporta beneficios para España, Estados Unidos o la Alianza Atlántica, sino que asimismo la Unión Europea y sus Estados miembros se han beneficiado de las relaciones bilaterales entre nuestros países. De manera anticipatoria con respecto al *brexit*, la sede del Cuartel General Operacional Europeo de la operación EUNAVFOR Atalanta se trasladó a la base naval de Rota, sustituyendo a Northwood en el Reino Unido. Igualmente, Francia ha utilizado asimismo la base de Rota para realizar evacuaciones desde Mali. De este modo, la contribución estadounidense en materia económica al funcionamiento de la base gaditana ha contribuido a que España colabore tanto de manera bilateral con sus aliados como en el contexto de la Unión Europea³³.

Finalmente, y no por ello menos importante, el hecho de que España permita el uso estadounidense de estas bases en el marco de convenio de cooperación forma parte de la contribución de nuestro país a la seguridad global, y podría contribuir a promover tanto popularidad de España y la marca país más allá de nuestras fronteras como la apuesta del país por la defensa del orden liberal³⁴.

Con relación a lo anteriormente expuesto, Pedro Sánchez y Joe Biden firmaron un memorando de entendimiento el 23 de agosto de 2021 que se inscribía en el Convenio de Cooperación para la Defensa entre ambos países y, en virtud del cual, las bases militares de Morón y Rota podrían acoger hasta 4000 evacuados por Estados Unidos durante un plazo máximo de 14 días de manera previa a su traslado a territorio continental estadounidense³⁵. Tal y como ponía de manifiesto el comunicado, esta cooperación constituía un testimonio de la solidez de los lazos bilaterales y de su compromiso como aliados de la OTAN³⁶. Por otro lado, en la escalada de tensiones con Rusia, España ha decidido enviar buques de guerra, partiendo la fragata Blas de Lezo

³² AZNAR, Federico (2016): «Estados Unidos. Cooperación y Seguridad», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 31/2016, p. 22. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA37-2016_EEUU_Cooperacion_FAFM.pdf

³³ GARCÍA y POWELL, *op. cit.*, p. 99.

³⁴ *Ibid.*, p. 91 y Villa de Rota (2016): *Análisis del impacto actual de la Base de Rota*. Disponible en:

<https://villaderota.com/villa-de-rota/base-aeronaval-de-rota/impacto-local.html>.

³⁵ EFE (24 de agosto de 2021): «España acuerda con EEUU acoger en Rota y Morón hasta 4.000 afganos en 15 días». Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/mundo/espana-acuerda-con-eeuu-acoger-en-rota-y-moron-hasta-4-000-afganos-15-dias/20000012-4613979>

³⁶ COPE (3 de septiembre de 2021): «EE.UU. y España concluyen su primera reunión tras la salida de los estadounidenses de Afganistán». Disponible en: https://www.cope.es/actualidad/internacional/noticias/eeuu-espana-concluyen-primer-reunion-tras-salida-los-estadounidenses-afganistan-20210903_1478927

del Arsenal Militar de Ferrol el 22 de enero, haciendo escala en Rota y dirigiéndose hacia el mar Negro el 25 de enero del presente año.

De este modo, además de tratarse de una alianza estratégica, la cooperación bilateral entre EE. UU. y España debería consolidarse como una relación entre aliados que destinan sus capacidades individuales a la promoción de objetivos comunes, así como apoyar la construcción de una comunidad estratégica entre nuestras naciones. A este respecto, la recientemente aprobada Estrategia de Seguridad Nacional afirma que nuestra alianza con Estados Unidos se basa en «...una relación de mutua confianza con dimensiones políticas, económicas, culturales y militares»³⁷.

En otro orden de cosas, a pesar del aparente desinterés por parte de las autoridades andaluzas por los beneficios estratégicos, industriales y de seguridad que pueden aportar ambas bases, estas instalaciones tienen un importante impacto comarcal y local. En este sentido, la base aérea de Morón constituye uno de los principales motores económicos de la comarca de la Campiña, cuyo sustento proviene principalmente de la agricultura y la industria, siendo fuente de ingreso para las pequeñas empresas de la zona, ya sean de transporte, restauración, limpieza o logística, entre otros. Con relación a las cifras de trabajadores, la base da trabajo a unos 350 españoles de la comarca³⁸. También es preciso destacar que, después de su designación como base permanente de la fuerza militar estadounidense de despliegue rápido en África en 2013, con el consiguiente incremento del número de tropas estadounidenses en la base, en noviembre del pasado año se tomó la decisión de trasladar tal contingente a Vicenza, Italia, por motivos organizativos³⁹.

No obstante, tal decisión no ha afectado a la base naval de Rota, que se ha convertido en el principal baluarte de la presencia militar estadounidense en España. Sobre el particular, situándose el impacto económico de la base naval en torno a los 600 millones

³⁷ Presidencia del Gobierno (2021): *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid: Gobierno de España, p. 46.

³⁸ LAÍNEZ, Martín (21 de noviembre de 2021): ««Preocupación» ante el anuncio de Estados Unidos de trasladar los marines de Morón a Italia», ABC de Sevilla. Disponible en: https://sevilla.abc.es/provincia/sevi-preocupacion-ante-anuncio-estados-unidos-trasladar-marines-moron-italia-202111021415_noticia.html

³⁹ Europa Press (2 de noviembre de 2021): «Estados Unidos traslada de la base de Morón (Sevilla) a Italia su fuerza militar de respuesta rápida en África». Disponible en: <https://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-estados-unidos-traslada-base-moron-sevilla-italia-fuerza-militar-respuesta-rapida-africa-20211102120215.html>

de euros, esta constituye el principal motor económico de Rota. De hecho, aproximadamente dos tercios del PIB local provienen de la base⁴⁰.

Sin embargo, además de Rota, a tal cifra de impacto económico habría de sumarse el alquiler de otras mil viviendas en otros municipios, tales como Chipiona o el Puerto de Santa María, en tanto que la base dispone únicamente de 400 viviendas⁴¹. Por otro lado, los 8000 estadounidenses que residen en la base son asimismo un soporte para el turismo y la restauración de Cádiz, por no hablar de la promoción que supone de la marca país y el estrechamiento de las relaciones políticas entre nuestras naciones⁴².

Otrosí, el impacto en el desarrollo industrial de la comarca gaditana se pone de manifiesto. Navantia fue seleccionada en el proceso de licitación realizado por Estados Unidos que tenía por objeto la reparación y el mantenimiento de los destructores y otros barcos desplegados en la base de Rota. Se trata de un contrato de 822 millones de euros que garantizaría unos 1000 empleos anuales hasta 2028 y que permitiría a Navantia continuar con la labor de reparar y mantener los destructores de clase Arleigh Burke que lleva realizando desde 2013. Entre las consecuencias destacables, Navantia ha señalado el mejor posicionamiento global de la misma en el mercado de la defensa, además de la evidente ampliación del volumen económico y de la carga de trabajo⁴³.

Por otro lado, debiera destacarse que las bases de Morón y Rota tienen un impacto en las servidumbres que han de soportar los municipios en cuyo término se localizan. Sobre el particular, Rota y Arahal perciben desde hace años compensaciones por parte de la Administración General del Estado por las exenciones que deben soportar en el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), ya reconocido en el Convenio de Cooperación para la Defensa suscrito el 1 de diciembre de 1988 entre Estados Unidos y España. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda tomó el pasado año la decisión de pagar dos millones de euros a Rota, Arahal, Morón y Carmona a fin de compensar otras servidumbres asociadas. El Boletín Oficial del Estado (BOE) publicó el 28 de abril de

⁴⁰ CAÑAS, Jesús (2 de julio de 2016): «La Base económica de Rota», El País. Disponible en:

https://elpais.com/economia/2016/07/02/actualidad/1467469322_829052.html

⁴¹ LAGUNA, Isabel (2 de enero de 2021): «Rota, una base naval clave por su valor geoestratégico tanto para España como para Estados Unidos», La Razón. Disponible en:

<https://www.larazon.es/espana/20210102/3tihf5zdcvg6dho32eoemg4rza.html>

⁴² CRESCENTE, Diego (noviembre de 2021): «Adiós, 'Mister Marshall': los marines se marchan de Morón y tan solo dejan Rota», La Información. Disponible en: <https://www.lainformacion.com/espana/marshall-marines-moron-base-rota/2852877/?autoref=true>

⁴³ La Voz de Cádiz (23 de enero de 2021): «Navantia gana el contrato para el mantenimiento de los barcos de EEUU en la base de Rota». Disponible en: https://www.lavozdigital.es/cadiz/provincia/lvdi-navantia-gana-contrato-para-mantenimiento-barcos-eeuu-base-rota-202101231556_noticia.html

2021 la orden por la que se establecen los criterios para la distribución de la compensación a tales localidades, siendo Rota el municipio que más dinero percibe, con 1 019 756 euros. De este modo, considerando Hacienda que las instalaciones y fuerzas militares desplegadas le suponen a tales municipios un mayor coste de los servicios municipales que han de prestar, los Presupuestos Generales del Estado previeron para 2021 una compensación adicional a la existente en el IVTM para Rota y Arahál⁴⁴.

No obstante, lo anterior, como ya se mencionara anteriormente, el impacto de ambas instalaciones a nivel comarcal o local no podría medirse únicamente en términos económicos, así como tampoco sopesar su relevancia en esa clave de manera única, puesto que no se trata de un alquiler al no tener como finalidad la obtención de una contraprestación económica⁴⁵. Tal y como se ha puesto de manifiesto, el acuerdo entre Estados Unidos y España con relación al uso de las bases se ha expandido y ha alcanzado otros ámbitos, tales como el industrial, el social, el económico o el cultural. Igualmente, los beneficios se extienden asimismo a otros actores, constituyendo el binomio Rota-Morón un pilar relevante para la defensa del área euroatlántica, y ello gracias a que las capacidades españolas han sido puestas a disposición de su aliado estadounidense.

Rota y Morón: la proyección estratégica

Una vez analizado el impacto de las bases de Rota y Morón en la órbita de la Alianza Atlántica y a nivel nacional, comarcal y local; la presencia de estas bases en el sur de España también se relaciona e influye en las políticas de seguridad y defensa de los países del Mediterráneo Occidental. Una franja norte que se caracteriza por la homogeneidad que otorga pertenecer a las mismas organizaciones internacionales como la Unión Europea y la propia OTAN. Y una franja sur donde destacan las tensiones históricas entre las dos potencias regionales (Argelia y Marruecos), la transformación de

⁴⁴ ESPINOSA, Pedro (28 abril de 2021): «Rota, Arahál, Carmona y Morón recibirán dos millones de euros por las bases», Cadena Ser. Disponible en:

https://cadenaser.com/emisora/2021/04/28/radio_cadiz/1619585451_327926.html

⁴⁵ AZNAR, *Una aproximación...*, p. 27.

Libia en un Estado fallido y el puzle de países pequeños (en poder) que se extienden desde el Magreb hasta el Sahel⁴⁶.

Debido a esta realidad estructural, en las últimas dos décadas, tanto los *think tanks* como los organismos públicos occidentales especializados en materia de seguridad han puesto el foco en los problemas que pueden nacer en el norte de África. Problemas que amenazan con degenerar en crisis regionales e internacionales.

Por un lado, estos análisis han recogido las preocupaciones “tradicionales” acerca de los conflictos bélicos entre Estados, los cuales pueden involucrar, por sus implicaciones y sus consecuencias, a los países occidentales. Episodios como los de Ruanda (1994) o Darfur (2003) son un ejemplo de cómo los países occidentales y las organizaciones internacionales tuvieron que interponerse para terminar con las atrocidades de la guerra y hacer frente a sus consecuencias. Por otro lado, sucesos como los de la guerra del Golfo (1990-1991), la guerra civil argelina (1991-2002) o la guerra de Siria (2011-), en sus distintas fases, han supuesto una amenaza a la seguridad de los países europeos y occidentales. De ahí que la ausencia de comunidades de seguridad africanas que gestionen la incertidumbre de un conflicto armado permita la vigencia de la perspectiva tradicional de seguridad respecto al continente africano⁴⁷.

Esta conflictividad tradicional encuentra sus raíces en factores como la existencia de regímenes autoritarios, un pasado colonial común u opuesto que favorece las desavenencias fronterizas y la desconfianza mutua entre los Estados, así como la influencia de potencias balanceadoras externas al continente que influyen en los posicionamientos político-militares de los países norafricanos. Respecto a esta última, cabría hacer mención de la proliferación de potencias revisionistas que, dado el contexto multipolar propiciado por el auge de grandes potencias, tratan de expandir su influencia y alcanzar la hegemonía a nivel regional⁴⁸. Y ya sea tanto usando medios convencionales de competencia o conflictividad como llevando a cabo acciones por debajo del umbral de la guerra, estos desafíos pueden provocar una falla crítica en el delicado *statu quo*

⁴⁶ ROSENBLUM, Jennifer y ZARTMAN, William (2010): «The Far West of the Near East: The Foreign Policy of Morocco», en: KORANI, Baghat y DESSOUKI, Ali (eds.): *The foreign policies of Arab States: the Challenge of Globalization*. El Cairo: American University in Cairo Press, p. 334.

⁴⁷ MAZARR, Michael (2018): *Understanding the Emerging Era of International Competition*, Santa Monica: RAND Corporation, pp. 27-30.

⁴⁸ MAZARR, Michael (2015): «Measured revisionism: understanding a changing Era of conflict», en: *Mastering the gray zone: understanding a changing era of conflict*. Carlisle: U.S. Army War College, p. 18 o CUNLIFFE, Philip (2020): *Cosmopolitan Dystopia: international intervention and the failure of the West*. Manchester: Manchester University Press, pp. 24-26.

del norte de África y desencadenar un conflicto armado en la frontera con Europa⁴⁹. Una frontera que, en el caso español, se extiende desde las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla a las islas Canarias y Andalucía.

Por otro lado, análisis prospectivos de seguridad de los distintos países⁵⁰ han puesto el foco en los nuevos (o no tan nuevos) problemas de seguridad que se dan en el Magreb-Sahel y que, de una forma u otra, también afectan al continente europeo. Problemas como la inmigración irregular, el terrorismo yihadista y la insurgencia, el crimen organizado en torno al narcotráfico o el tráfico de personas han proliferado e incluso han desarrollado una relación simbiótica. Es decir, el Magreb-Sahel se ha categorizado por ser el caldo de cultivo idóneo para la propagación de riesgos y amenazas que pueden desestabilizar sociedades y gobiernos de forma que, sin la debida oposición gubernamental e internacional, pueden proyectar su influencia más allá del mar Mediterráneo⁵¹.

Ese caldo de cultivo se asienta en tendencias regionales como la fragilidad de los Estados menores en base a lo inestable de sus sistemas políticos y el carácter autoritario de sus gobiernos y cúpulas militares; la porosidad de sus fronteras y la incapacidad militar de controlar el territorio, aspectos socioeconómicos como la pobreza, la degradación del medioambiente y la falta de oportunidades laborales y, no por ello menos relevante, las confrontaciones étnico-lingüísticas y religiosas existentes en la región⁵².

Ejemplo de esta realidad son la rebelión tuareg en el norte de Mali (2012-2013) o la guerra civil libia (2014-2020) y la amenaza de grupos terroristas como Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), el Estado Islámico del Gran Sahel (EIGS) o Boko Haram. Todo ello, en ocasiones enmarcado a partir de las Primaveras Árabes (2011), un suceso regional a gran escala que sacudió las sociedades norafricanas y que obtuvo resultados dispares en cada uno de los países donde tuvo lugar. Y en aquellos escenarios donde se generó un vacío de poder, las fuerzas asimétricas tuvieron la posibilidad de expandirse y desencadenar una violencia cuya magnitud y consecuencias no atienden a

⁴⁹ JORDÁN, Javier (24 marzo 2020): «Ceuta y Melilla: ¿emplea Marruecos estrategias híbridas contra España?», Global Strategy. Disponible en: <https://global-strategy.org/ceuta-y-melilla-emplea-marruecos-estrategias-hibridas-contra-espana/>

⁵⁰ En el caso español podemos destacar los *Documentos de Seguridad y Defensa* o los *Panorama Estratégico* anuales que publica este instituto.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 58-59 y BOSERUP, Rasmus y MARTÍNEZ, Luis (2018): *Europe and The Sahel-Magreb Crisis*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, pp. 29-39.

⁵² BARBÉ, Esther (1992): «La redécouverte de la Méditerranée», *Confluences* 2, p. 72 o GILLESPIE, Richard (2000): *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*. Nueva York: Palgrave Macmillan, p. 159.

fronteras. Aspecto destacable de ello son las olas migratorias que ha experimentado el Mediterráneo en la última década, así como la participación de España, Estados Unidos y otros países occidentales en la lucha contra estas fuerzas y su apoyo a las frágiles entidades nacionales que tratan de sobrevivir en la región.

Es por ello por lo que la justificación de las bases en el flanco sur de la Unión Europea y, concretamente en el frente sur de España, responde a la necesidad de generar una capacidad de respuesta ante los conflictos que se vienen sucediendo al otro lado del estrecho de Gibraltar y el mar Mediterráneo y las crisis que pueden darse en el futuro. Aspectos como la piratería y el narcotráfico en el golfo de Guinea o la instalación de mafias que se lucran de la inmigración en las rutas subsaharianas son problemáticas que se expanden con facilidad y desembocan en costas como la andaluza y, por ende, de la Unión Europea.

No obstante, España no es el único país que puede servir de plataforma o lanzadera para este tipo de misiones, ya que existen otros candidatos interesados en la presencia estadounidense y los beneficios que conlleva. En este sentido, como se ha destacado anteriormente, desde la década de los noventa, las aspiraciones italianas han ido ganando terreno. Las principales bases estadounidenses en Italia se encuentran en las ciudades de Aviano, Vicenza y Sigonella, con un perfil reforzado desde el comienzo de la crisis libia y el asalto a la embajada estadounidense en el país en 2012⁵³.

Estas reorganizaciones de las fuerzas estadounidenses interactúan con el marco de relaciones que Washington ha reforzado con terceros países como Marruecos en la última década. Es decir, la posibilidad de tener un socio y aliado en el norte de África que asuma un rol de garante de la seguridad regional permitiría a Estados Unidos enfocar sus fuerzas en otros puntos de la región e incluso desplazarse hacia el Mediterráneo Oriental; una posición que ofrece Italia en detrimento de España. El vínculo estadounidense y marroquí vendría reforzándose (con sus diferencias) en las últimas dos décadas gracias al marco de la Guerra contra el Terror y a los contratos armamentísticos entre ambos países⁵⁴. Respecto al último apunte, cabe destacar que Marruecos ha incrementado sus capacidades militares con planes quinquenales en busca de la

⁵³ GONZÁLEZ, Miguel (25 de marzo de 1992): «De Torrejón a ninguna parte», El País. Disponible en: https://elpais.com/diario/1992/03/25/espana/701478008_850215.html y GONZÁLEZ, Miguel (7 de junio de 2021): «España y EEUU prorrogan un año el convenio de las bases de Rota y Morón», El País. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/es/2021/06/07/noticia-espana-prorrogan-convenio-bases-moron.html>

⁵⁴ NEWMANN, William (2011): «Hegemonic Disruption: The Asymmetric Challenge to US Leadership», Strategic Studies Quarterly, 5 (3): 67-101.

supremacía regional⁵⁵. Esta realidad podría desembocar en un nuevo aliado fuerte en la región con unos intereses compartidos en materia de seguridad y un marco de relaciones beneficiosas entre el reino alauita y los países atlantistas.

Sin embargo, no cabe obviar que las posiciones marroquíes también entrañan una amenaza para la seguridad regional y la integridad territorial de España. Los episodios de tensión diplomática y de seguridad vividos desde la Crisis del Perejil (2002) hasta la Crisis de Ceuta en 2021 o la reactivación de la guerra del Sáhara Occidental (1975-) colocan el epicentro de la conflictividad en Marruecos. Y si bien se destaca la participación estadounidense en la mediación de la Crisis del Perejil como un aliado de España, la aparente sintonía entre Washington y Rabat pueden interferir sobremanera en la seguridad del frente sur español⁵⁶.

De este modo, tanto desde la perspectiva tradicional de seguridad como ante las amenazas emergentes que entrañan los conflictos del norte de África, se constata que España precisa de unas relaciones recíprocas de seguridad con terceros países; ya sea con Washington como con Estados tapón⁵⁷ que colaboren en el mantenimiento de la paz y la seguridad en el marco del Mediterráneo occidental y el Magreb. Entre otras cosas, se puede destacar el estrecho de Gibraltar como un escenario que requiere la colaboración de varios países para permitir el tráfico de mercancías y el flujo energético, actividades económicas esenciales como la pesca y gestionar las amenazas de seguridad que puedan darse en sus acotados márgenes. Dicho lo cual, las tensiones que existen entre España y Marruecos o Argelia y Marruecos pueden poner en peligro la seguridad en uno de los cuellos de botella más importantes del mundo⁵⁸. Este tipo de acontecimientos son bien conocidos en Oriente Medio, así como las fricciones en el golfo de Adén, que afectan a toda la actividad del canal de Suez. Estos sucesos propician la presencia de actores internacionales que, desde una base próxima, puedan gestionar las crisis, véanse las bases estadounidense y china en Yibuti.

⁵⁵ Global Security (1 de marzo de 2019): «Morocco – Defense Budget». Disponible en: <https://www.globalsecurity.org/military/world/morocco/budget.htm>

⁵⁶ COLOM-PIELLA, PULIDO y GUILLAMÓ, *op. cit.*

⁵⁷ Los Estados tapón o colchón son aquellos países que se encuentran entre dos potencias (o zonas de conflicto) y que juegan un papel de influencia entre ambas posiciones. Entre otras cosas, marcan una distancia física entre beligerantes, antagónicos o fuerzas contrapuestas.

⁵⁸ ROMERO, Luis (2016): «Los actores que intervienen en la estrategia del Estrecho de Gibraltar», Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports, 2: 147-223.

Conclusiones

Tal y como se ha puesto de manifiesto en este documento, las bases de Rota y Morón no solo son vitales para la seguridad de nuestro frente sur, sino también para demostrar el compromiso de España con la seguridad euroatlántica y como dinamizador económico de Andalucía. De hecho, choca como esta región, cuya situación y exposición a muchos vaivenes de la política internacional (como los aranceles estadounidenses sobre el aceite de oliva, las controversias sobre las corbetas para Arabia Saudí, el *brexit* y la situación de Gibraltar o la potenciación del puerto de Tanger-Med en competencia con Algeciras, por poner algunos ejemplos), apenas muestre interés por estos asuntos.

Por un lado, la ubicación de Rota y Morón las hace especialmente idóneas para realizar cometidos que comprenden desde la presencia, disuasión, respuesta a crisis colectivas y no-compartidas o la proyección del poder, hasta el control del estrecho de Gibraltar, un importante cuello de botella del planeta. De hecho, no es de extrañar que a lo largo de la historia otras potencias hayan intentado evitar que España ejerciera el control total sobre la región del estrecho o que el Reino Unido no acepte desprenderse de Gibraltar, vital para influir sobre la región desde múltiples perspectivas y facilitar la presencia naval británica desde el golfo de Guinea al Mediterráneo occidental. Sin embargo, la misma situación de estas bases acarrea riesgos, puesto que tanto estas instalaciones como los medios materiales que allí se hallan destacados se encuentran dentro del alcance de sistemas armamentísticos que están adquiriendo varios países de la zona. Aunque difícilmente se producirían sucesos de esta naturaleza, la mera tenencia de estas capacidades puede alterar los cálculos estratégicos españoles y reducir la capacidad de disuasión y control de escalada por parte de nuestro país, con los efectos que ello trae consigo.

Por otro lado, estas instalaciones también son un importante activo para Estados Unidos, la Alianza Atlántica y la Unión Europea. Su privilegiada situación a las puertas del mar Mediterráneo, a medio camino entre el continente americano y Oriente Medio, en la cabecera del continente europeo y con proyección sobre el estrecho de Gibraltar y norte de África las hace especialmente relevantes. De hecho, los medios navales estadounidenses desplegados permanentemente en Rota para contribuir tanto a las labores de presencia avanzada como al escudo antimisiles aliado son un activo de primer orden que nuestro país debería explotar. No solo por los retornos que ello pueda tener en materia económica, sino porque demostraría el firme compromiso de nuestro país con

la seguridad aliada, el vínculo trasatlántico y la defensa del orden internacional. Un compromiso que, a la vez, produciría efectos políticos, diplomáticos, económicos y en materia de disuasión y autonomía de acción. En un momento marcado por la translación de centro del poder global hacia el Indo-Pacífico, un nuevo concierto de seguridad en Europa, las tentaciones revisionistas de varios países de la región, la creciente proyección de potencias extrarregionales o una competición estratégica en el Magreb y el Sahel, el refuerzo del vínculo trasatlántico en materia de seguridad y defensa puede tener efectos directos sobre la seguridad y bienestar de nuestro país.

Todo ello nos lleva a reflexionar sobre el papel de las bases de Rota y Morón en el mundo y su responsabilidad para con la seguridad del Mediterráneo occidental. Ya sea por las amenazas que conocemos, como por aquellas que aún desconocemos. Inclusive, situaciones que ya están sufriendo poblaciones del Magreb-Sahel y cuyas consecuencias pueden arribar al continente europeo. Si bien estas bases no están inmersas en la gestión de todos los problemas anteriormente mencionados, pueden tener un papel relevante en la resolución o apaciguamiento de estos. Por una paz que, de una manera u otra, puede exportarse desde nuestro país, como punto de referencia del compromiso por la seguridad.

Mario Guillamó Román
Máster en Paz y Seguridad Internacional

Rocío Vales Calderón
Doctoranda en Ciencias Jurídicas y Políticas

Guillem Colom Piella
Doctor en Seguridad Internacional, editor de Global Strategy

36/2022

19 de abril de 2022

María Ballesteros Miguel *

La relación de Rusia con Irán en el contexto geopolítico del siglo XXI**La relación de Rusia con Irán en el contexto geopolítico del siglo XXI****Resumen:**

Desde el año 2000, con la llegada al poder de Putin, Rusia se ha alejado progresivamente de los países occidentales, mientras que ha aumentado su cooperación con otros países como Irán. A pesar de que, históricamente, las relaciones entre Rusia e Irán han sido difíciles, estas han ido mejorando a partir de finales de los años 70. Sin embargo, su cooperación no ha aumentado tanto como se habría podido esperar. De entre las razones, cabe destacar las tres siguientes: el pragmatismo con el que Rusia enfoca su política exterior, la persistente desconfianza mutua del pasado y sus conflictivos intereses en la región de Oriente Próximo. En general, Rusia e Irán comparten intereses geoeconómicos, en especial en el mar Caspio. Sin embargo, la incompatibilidad de gran parte de sus intereses geopolíticos en Oriente Próximo ha impedido la formación de una alianza estratégica sólida. Reconocer el enfoque pragmático de la política exterior rusa y el papel que juega la geopolítica es esencial para entender las relaciones internacionales del siglo XXI.

Palabras clave:

Rusia, Irán, geopolítica, Oriente Próximo, mar Caspio.

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

Russia's relationship with Iran in the context of the 21st century geopolitics

Abstract:

Since the 2000s, with the arrival in power of Putin, Russia has been pulling away from Western countries, while increasing its cooperation with non-Western ones like Iran. Even though Russia's relations with Iran have historically been uneasy, they have improved since the late 1970s. Nevertheless, their cooperation has not increased as much as their leaders have pretended to. Among the reasons for this, the following three stand out: Russia's pragmatic approach to its foreign policy, their mutual distrust from their past relations, and their incompatible interests in the Middle East. Overall, Russia and Iran have common geoeconomic interests, especially in the Caspian Sea. However, their conflicting interests in the Middle East have not allowed them to become strategic allies. Acknowledging Russia's pragmatic approach to its foreign policy and the role of geopolitics is key to approach the international relations of the 21st century.

Keywords:

Russia, Iran, geopolitics, Middle East, Caspian Sea.

Introducción

Este artículo analiza cómo los intereses geopolíticos y geoeconómicos de Rusia han influido en sus relaciones con Irán en el contexto del siglo XXI. Desde la década de los 2000, con la llegada al poder de Putin, Rusia se ha estado alejando de los países occidentales, al tiempo que ha aumentado su cooperación con otros como Irán.

Rusia ha estado presente en la región de Oriente Próximo y África del Norte desde la época medieval. Con la caída de la Unión Soviética, la política exterior de Moscú desapareció en su mayoría, ya que entró en un periodo de recuperación económica¹. Aunque su regreso a la región no se realizó hasta su intervención militar en Siria en 2015, diferentes académicos han argumentado que el regreso de Rusia había comenzado en el año 2000². Desde entonces, Rusia ha adoptado un enfoque mucho más pragmático, promoviendo sus intereses económicos y de seguridad, lo que se ha traducido en fomentar la estabilidad de la región³. En general, el papel de Rusia en la región es tanto estratégico como oportunista, ya que se basa en una táctica a corto plazo para promover sus intereses domésticos, así como en un objetivo revisionista a largo plazo⁴.

En cuanto a la colaboración ruso-iraní, los dos países tienen una larga historia de relaciones turbulentas. A pesar de esto, a finales de la década de 1970 y principios del siglo XXI, varios eventos regionales y globales los llevaron a un acercamiento⁵. En particular, cabe señalar dos acontecimientos importantes: primero, la Revolución Islámica de 1979, que puso fin a la alineación de Irán con Estados Unidos y lo llevó al aislamiento regional, debido al temor de la propagación de la revolución por parte de los países árabes⁶; y segundo, la caída de la Unión Soviética en 1991, que no solo significó

¹ TRENIN, Dmitri. *What Is Russia Up to in the Middle East?* Polity, Cambridge, 2017, pp. 34-35.

² LOVOTTI, Chiara and TALBOT, Valeria. *The Role of Russia in the Middle East and North Africa Region. Strategy or Opportunism?* European Institute of the Mediterranean, 2019.

³ CARBONI, German. *Russian Interests in the MENA Region*. Institute for a Greater Europe, 2020. Disponible en: <https://www.instituteforeurope.com/single-post/2020/05/22/russian-in-the-mena-region> [consulta: 25 de noviembre de 2021].

ISSAEV, Leonid. «Russia and the New Middle East», *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 23:3. 2021, pp. 423-442. DOI: 10.1080/19448953.2021.1888245.

⁴ OMELICHEVA, Mariya. «Russia's Foreign Policy toward Iran: A Critical Geopolitics Perspective», *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 14:3. 2012, pp. 331-344. DOI: 10.1080/19448953.2012.720777.

REZVANI, Babak. «Russian foreign policy and geopolitics in the Post-Soviet space and the Middle East: Tajikistan, Georgia, Ukraine and Syria», *Middle Eastern Studies*, 56:6. 2020, pp. 878-899. DOI: 10.1080/00263206.2020.1775590.

OUALAALOU, David. «An Overview of Russia's Geopolitics», in OUALAALOU, David, *The Dynamics of Russia's Geopolitics. Remaking the Global Order*. Springer, 2021, pp. 1-18.

⁵ JOOBANI, Hossein Aghaie and MOUSAVIPUR, Mostafa. «Russia, Turkey, and Iran: Moving Towards Strategic Synergy in the Middle East?», *Strategic Analysis*, 39:2, 141-155. 2015, p. 142. DOI: 10.1080/09700161.2014.1000658.

⁶ AHMADIAN, Hassan. «Iran and the New Geopolitics of the Middle East: In Search of Equilibrium», *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 23:3, 458-472. 2021, p. 460, DOI: 10.1080/19448953.2021.1888247.

el fin de una política neoimperialista del Kremlin, vecino de Irán, sino también la pérdida de sus fronteras comunes⁷.

Es en un contexto de aislamiento y sanciones de Occidente que, tanto Rusia como Irán, adoptan enfoques revisionistas, buscando una mejor relación con el Este⁸. Además, ambos países comparten intereses económicos y de seguridad comunes, como el desarrollo del petróleo y el gas en el mar Caspio y la crisis siria⁹. En general, su cooperación ha aumentado progresivamente, pero no tanto como sus líderes han pretendido, debido principalmente a tres razones: el enfoque pragmático de Rusia hacia su política exterior, la persistente desconfianza mutua del pasado y sus conflictivos intereses en Oriente Próximo.

Teniendo en cuenta este contexto histórico, este documento analiza la evolución de las relaciones entre Rusia e Irán, así como sus intereses geoeconómicos en la región del Caspio y sus intereses geopolíticos en Oriente Próximo. Estudiar los intereses geopolíticos de Rusia es importante para que los países comprendan su enfoque hacia Oriente Próximo y otras regiones del mundo, y así, puedan diseñar una estrategia para abordarlo.

Relaciones ruso-iraníes

Como se mencionó anteriormente, las relaciones entre Rusia e Irán fueron tumultuosas hasta casi finales del siglo XX. Sin embargo, en 1989, declararon públicamente sus lazos políticos, con la promesa de proteger los intereses mutuos y aumentar su cooperación con países no occidentales. Tres factores principales han influido en sus relaciones: en primer lugar, la influencia de Estados Unidos en Irán y en Oriente Próximo durante gran parte del siglo XX; en segundo lugar, sus vínculos nucleares, ya que han firmado varios acuerdos de cooperación nuclear, de hecho, Rusia ha utilizado el programa nuclear de

⁷ TAROCK, Adam. «Iran and Russia in “strategic alliance”», *Third World Quarterly*, 18:2. 1997, pp. 207-224. DOI: 10.1080/01436599714911.

⁸ PURI, Samir. «The Strategic Hedging of Iran, Russia, and China: Juxtaposing Participation in the Global System with Regional Revisionism», *Journal of Global Security Studies*. 0(0), 1–17. 2017. DOI:10.1093/jogss/ogx015. REZAEI, Farhad. «Iran and Russia: Completing the Pivot to the East?», in REZAEI, Farhad, *Iran's Foreign Policy After the Nuclear Agreement*. Middle East Today, 2019, pp. 51-8. DOI: 10.1007/978-3-319-76789-5_3.

⁹ CRISS, Nur Bilge and GÜNER, Serdar. «Geopolitical Configurations the Russia-Turkey-Iran Triangle». *Security Dialogue*, 30(3). 1999, pp. 365–376.

Irán en sus negociaciones con Occidente; en último lugar, su giro conjunto hacia Asia, con oportunidades para cooperar en sectores políticos y económicos¹⁰.

Dicho esto, sus relaciones económicas han sido inestables. Aunque desde finales de los años 90 hasta 2008 su comercio total se expandió, este cayó de 2011 a 2015 y, desde entonces, apenas ha logrado recuperarse¹¹. Del mismo modo, la balanza comercial de Rusia con Irán aumentó abruptamente entre 2002 y 2010, mientras que disminuyó a partir de 2011 (véase el gráfico 1). Dado que las importaciones rusas desde Irán son bajas y apenas cambian (véase el gráfico 2), una disminución de la balanza comercial de Rusia implica necesariamente una caída de las exportaciones rusas a Irán. En general, aunque Irán depende más económicamente de Rusia, ninguno de ellos se encuentra entre los principales socios comerciales del otro, ya que los porcentajes de sus importaciones totales son muy bajos (véase el gráfico 2).

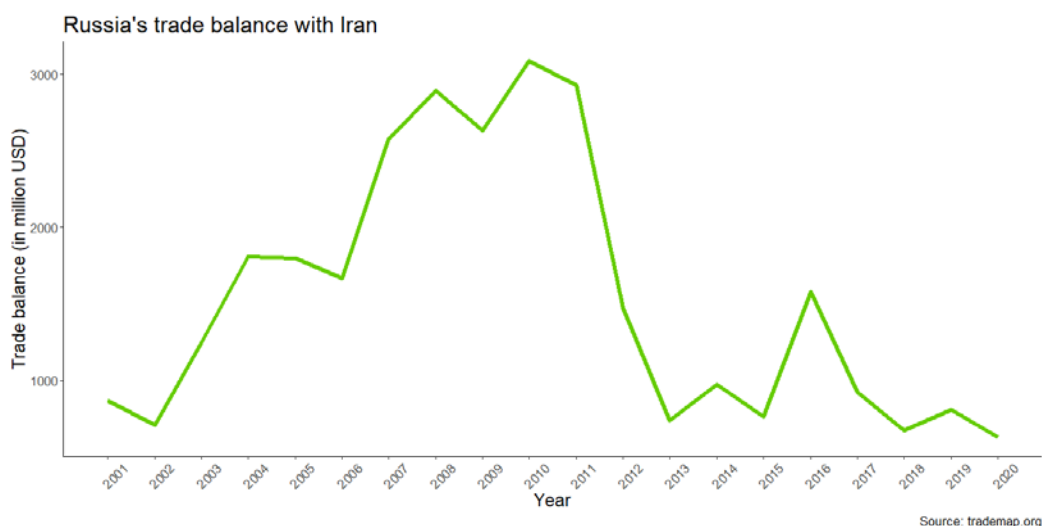


Gráfico 1: Balanza comercial de Rusia con Irán (2001-2020). Elaboración propia

¹⁰ REZAEI, *op. cit.*, 2019.

¹¹ TALDYBAYEVA, Dinara. «Current State of Iran-Russia Economic Relations», *Eurasian Research Institute*, n.º 154. Kazakhstan, 2018. Disponible en: <https://eurasian-research.org/wp-content/uploads/2020/08/Weekly-e-bulletin-06.03.2018-12.03.2018-No-154.pdf>

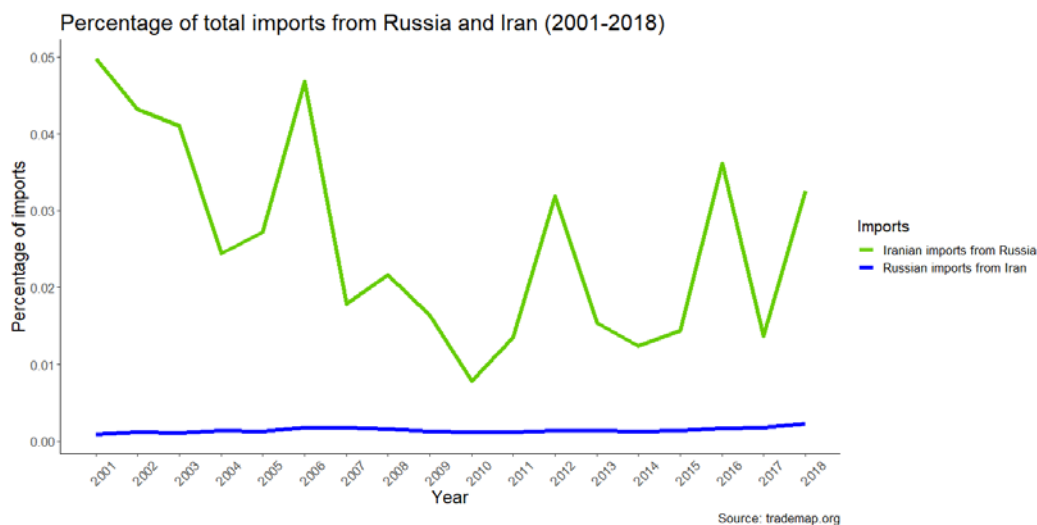


Gráfico 2: Importaciones totales de Rusia e Irán (2001-2018). Elaboración propia

Con respecto al motivo de sus inestables relaciones económicas, parece ser una consecuencia de las sanciones impuestas por la comunidad internacional contra el programa nuclear de Irán. En particular, en 2010, la ONU ejecutó un embargo sobre la exportación de la mayoría de las principales armas convencionales a Irán. Como las exportaciones de Rusia a este país están compuestas principalmente por artículos militares, es razonable que estas exportaciones hayan disminuido desde entonces. Además, Estados Unidos y la UE impusieron sanciones económicas contra el sector petrolero y bancario de Irán y cualquier tercer contratante. Más adelante, en 2015, la adopción del acuerdo nuclear puso fin a las sanciones contra Irán, aunque dejando en vigor el embargo de armas pesadas¹².

A pesar de la falta de un progreso económico significativo, los crecientes lazos ruso-iraníes se han reflejado en su creciente cooperación dentro de la región de Eurasia. Como países revisionistas que han adoptado una mirada al este, ambos forman parte de acuerdos e iniciativas regionales comunes como el Corredor Internacional de Transporte

¹² SIPRI. «UN arms embargo on Iran». Last updated Apr. 7, 2021. Disponible en: https://www.sipri.org/databases/embargoes/un_arms_embargoes/iran (consulta: 9 de diciembre de 2021).
Arms Control Association. «The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance». 2021. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance> (consulta: 30 de diciembre de 2021).
BBC News. «Iran nuclear deal: What it all means». 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655> (consulta: 9 de diciembre de 2021).

Norte-Sur, la Organización de Cooperación de Shanghái y la Unión Económica Euroasiática¹³.

Intereses geoeconómicos: la importancia de los recursos

A pesar de su limitada cooperación económica, Rusia e Irán tienen intereses geoeconómicos comunes, siendo los recursos naturales una parte crucial de sus economías. En el caso de Rusia, es el país con mayores reservas de gas natural y el segundo productor mundial después de Estados Unidos. Además, ocupa la octava posición en reservas de petróleo, y es el primer productor de petróleo crudo¹⁴. Por su parte, Irán es el segundo y tercer mayor tenedor de reservas de gas y petróleo, respectivamente. En 2019, las principales exportaciones de Irán fueron de petróleo crudo, a pesar de la limitación impuesta desde 2017 por las sanciones internacionales¹⁵.

A pesar de no ser grandes socios comerciales, Rusia e Irán han reconocido la importancia de cooperar en el área energética. Primero, en 2017, la Compañía Nacional de Petróleo Iraní firmó varios acuerdos con compañías rusas como Rosfnet y Gazprom para realizar operaciones conjuntas en campos petroleros iraníes. Bajo estos acuerdos, las compañías iraníes compran equipos y tecnología rusa a cambio de contratos petroleros, para que Rusia pueda venderlos a terceros países¹⁶. Estos acuerdos son parte de la estrategia de Rusia para aumentar su influencia en Oriente Próximo, convertirse en un intermediario entre Estados Unidos e Irán y garantizar su predominio

¹³ Tehran Times. «Iran becomes full member of Shanghai Cooperation Organization». 2021. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/465134/Iran-becomes-full-member-of-Shanghai-Cooperation-Organization> (consulta: 2 de enero de 2022).

MIKOVIC, Nikola. «Iran wants to join the Eurasian Economic Union — but will Russia allow it?», *Arab News*. 2021. Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/1816451> (consulta: el 30 de diciembre de 2021).

BHARDWAJ, Naina. «India's Export Opportunities Along the International North South Transport Corridor», *India Briefing*. 2022. Disponible en: <https://www.india-briefing.com/news/indias-export-opportunities-along-the-international-north-south-transport-corridor-22412.html/> (consulta: el 30 de diciembre de 2021).

¹⁴ PIEDRAS, Beatriz. *Geostrategia energética de Rusia en Europa*. Instituto Español de Estudios Estratégicos 101/ 2017. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEEO101-2017_Rusia_BeatrizPiedras.pdf (consulta: el 4 de enero de 2022).

¹⁵ EIA. «Iran, Executive summary». 2021. Disponible en: <https://www.eia.gov/international/analysis/country/IRN> (consulta: 4 de enero de 2022).

OECD. «Iran». Disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/irn#historical-data> (consulta: 4 de enero de 2022).

OECD. «Iran» (s. f.). Disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/irn#historical-data> (consulta: 4 de enero de 2022).

¹⁶ FOY, Henry, BOZORGMEHR, Najmeh and RAVAL, Anjili. «Russia and Iran sign \$30bn energy agreements», *Financial Times*. 2017. Disponible en: <https://www.ft.com/content/141e6662-bf11-11e7-9836-b25f8adaa111> (consulta: 7 de enero de 2022).

FOY, Henry and BOZORGMEHR, Najmeh. «Russia ready to invest \$50bn in Iran's energy industry», *Financial Times*. 2018. Disponible en: <https://www.ft.com/content/db4c44c8-869b-11e8-96dd-fa565ec55929> (consulta: 7 de enero de 2022).

como proveedor de energía para la UE. Además, el aislamiento internacional de Irán convierte la inversión extranjera rusa en esencial para el sector energético iraní.

Y, en segundo lugar, el mar Caspio es uno de los escenarios más importantes para la cooperación ruso-iraní en el sector energético. Para empezar, contiene más del 40 % del total de las aguas continentales del mundo¹⁷. Además, limita con Rusia, Irán, Azerbaiyán, Kazajistán y Turkmenistán, siendo muy relevante tanto en términos geopolíticos como geoeconómicos. Por un lado, conecta países sin una frontera terrestre, como Irán y Rusia. Del mismo modo, sirve de amortiguador entre países que difieren en política e ideología. Por otro lado, el mar Caspio es muy rico en petróleo y gas, así como en otros recursos (ver mapa 1). De hecho, algunos de los oleoductos y gasoductos más importantes parten de la región del Caspio hacia Rusia, Europa y Turquía.

Debido a todo esto, el estatus de este mar ha sido persistentemente disputado entre sus cinco países limítrofes. En 2018, firmaron la Convención sobre el Estatuto Jurídico del Mar Caspio, otorgando al mar un estatus legal especial y dividiéndolo en aguas interiores, aguas territoriales, zonas de pesca y el espacio marítimo común¹⁸. Sin embargo, la falta de ratificación de Irán no ha permitido que esta convención entre en vigor¹⁹. Como muestra el mapa 1 a continuación, todavía hay áreas disputadas en el mar. Esto se debe a que, con la caída de la Unión Soviética, la participación de Irán en el mar se redujo considerablemente, lo que provocó críticas públicas dentro del país²⁰. En este sentido, cualquier descubrimiento de recursos puede producir tensiones con respecto a quién tiene derecho a explotarlos.

Además de todo esto, en junio pasado, Irán descubrió el campo de gas Chalous en el mar Caspio, que se ha estimado como la 10.^a reserva de gas más grande del mundo²¹. En este contexto, Irán y Rusia están en el proceso de firmar un acuerdo de cooperación de 20 años que dividiría los beneficios de este campo. Más concretamente, Teherán y Moscú han discutido que, durante 20 años, Gazprom y Transneft de Rusia tomarían el

¹⁷ SZALAY, Jessie. «Caspian Sea: Largest Inland Body of Water», *Live Science*. 2017. Disponible en: <https://www.livescience.com/57999-caspian-sea-facts.html> (consulta: 7 de enero de 2022).

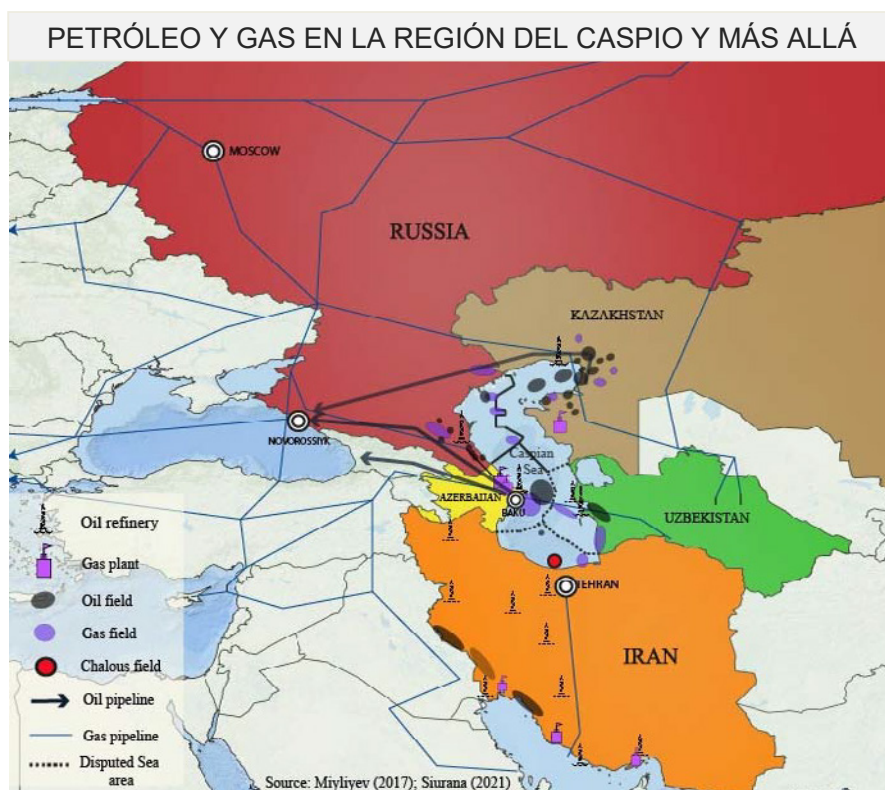
¹⁸ President of Russia. Convention on the Legal Status of the Caspian Sea. August 12, 2018. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/supplement/5328>

¹⁹ TASS. «Iran working on issue of ratification of Caspian Convention, Ambassador to Russia says». 2021. Disponible en: <https://tass.com/world/1324363> (consulta: 7 de enero de 2022).

²⁰ Iran International. «Russia Demands Iran Ratify Caspian Sea Legal Convention». 2021. Disponible en: <https://old.iranintl.com/en/iran-in-brief/russia-demands-iran-ratify-caspian-sea-legal-convention> (consulta: 20 de enero de 2022).

²¹ Tehran Times. «New gas reserve in Caspian Sea could make Iran a major supplier to Europe». 2021. Disponible en: <https://www.tehrantimes.com/news/464213/New-gas-reserve-in-Caspian-Sea-could-make-Iran-a-major-supplier> (consulta: 7 de enero de 2022).

40 % de la producción del campo, CNPC y CNOOC de China el 28 %, y Kepco de Irán el 25 %. A cambio, Irán obtendría servicios de transporte de Transneft, financiamiento de CNPP e infraestructura e ingeniería de CNOOC, así como más apoyo internacional de Rusia. A través de este acuerdo, Rusia aseguraría su mercado europeo²².



Mapa 1: Petróleo y gas en la región del Caspio y más allá. Elaboración propia

Intereses geopolíticos: Rusia e Irán en Oriente Medio

En la región de Oriente Próximo, Rusia e Irán tienen intereses geopolíticos tanto convergentes como divergentes. Por un lado, junto con Turquía, ambos han apoyado al régimen de Basar al-Asad contra la oposición en Siria. Por otro lado, Rusia e Irán difieren en sus relaciones con Israel, Arabia Saudí y los países del Consejo de Cooperación del Golfo. Las siguientes subsecciones muestran las principales dinámicas geopolíticas de la región.

²² Iran International. «Iran's Caspian Gas Field, And Russia's Share, "Far Bigger Than Expected"». 2021. Disponible en: <https://www.iranintl.com/en/20211116106809> (consulta: 7 de enero de 2022).

Rusia-Turquía-Irán

Las relaciones entre Rusia, Turquía e Irán se caracterizan por la cooperación en aquellos asuntos en los que tienen intereses comunes, pero sin un compromiso mayor.

Hasta la caída de la Unión Soviética, las relaciones entre Rusia y Turquía fueron conflictivas. Fue a partir de la década de los 90 cuando sus relaciones económicas crecieron, a pesar de su rivalidad geopolítica en diferentes conflictos regionales. Además, desde el 2000, ambos países han seguido caminos políticos similares, tratando primero de acercarse a Occidente, y tras no tener éxito, cambiando a liderazgos domésticos más autoritarios y posicionados hacia Oriente²³.

Además, las relaciones ruso-turcas fueron un paso más allá en dos momentos diferentes: primero, cuando, junto con Irán, acordaron un enfoque común hacia Siria; y segundo, cuando Rusia entregó a Turquía el sistema de defensa aérea S-400 en 2019.

Al comienzo de la guerra siria, Turquía quiso ser vista como un intermediario del conflicto. Más tarde, comenzó a proporcionar apoyo a varios grupos islámicos sunitas pertenecientes a la oposición contra el régimen de Asad. Sin embargo, en 2016, después de negociaciones trilaterales, Turquía comenzó a apoyar a Asad, el líder de los chiítas²⁴. Además, los kurdos estaban ganando terreno en Siria, y en 2015, el aumento de los refugiados sirios en Turquía se había convertido en un problema doméstico²⁵.

En general, Moscú ha utilizado sus relaciones con los kurdos como una herramienta de poder para obligar a Turquía a apoyar al gobierno de Asad, así como para mantenerlos alejados de Estados Unidos. En este sentido, Rusia, Turquía e Irán han acordado rechazar cualquier ambición separatista kurda, apoyando así la integridad territorial de

²³ RUMER, Eugene. «Russia in the Middle East: Jack of all Trades, Master of None», *The Return of Global Russia*. Carnegie Endowment for International Peace, 2019. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/files/WP-Rumer-MiddleEast.pdf>

²⁴ TOL, Gönül. «From regime change to rapprochement? Turkey's shifting Syria policy». *Middle East Institute* (MEI). 2019. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/regime-change-rapprochement-turkeys-shifting-syria-policy> (consulta: 17 de enero de 2022).

²⁵ SÖKMEN, Melike Janine, MARTÍNEZ, Irene and DE PEDRO, Nicolás. «Russia, Iran and Turkey, a common strategy in Syria?», *CIDOB*, 196. 2018. Disponible en: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionales/n1_196/russia_iran_and_turkey_a_common_strategy_in_syria

Siria²⁶. Para Rusia, reconocer su autodeterminación sería perjudicial para su política interior, ya que tiene sus propios conflictos separatistas internos.

Con respecto a las relaciones ruso-iraníes, su participación común en la guerra siria ha sido una de las principales razones del incremento de su cooperación. Sin embargo, una vez que el gobierno de Assad ha sido asegurado, Rusia e Irán divergen sobre el futuro del país. Por un lado, Rusia quiere mantener el *statu quo*, ya que está interesada en una Siria reconstruida y pacífica. Para Rusia, la estabilidad de Oriente Próximo es esencial para sus propios propósitos económicos y políticos. Por otro lado, Irán tiene objetivos revolucionarios, siendo Siria vista como un escenario útil para sus estrategias contra Israel y los sunitas²⁷.

Finalmente, en los últimos años, Irán y Turquía han mantenido estrechas relaciones económicas y políticas. Además de su cooperación en Siria, ambos se han resistido a cualquier influencia occidental, temiendo que la cooperación más estrecha entre los estados del Golfo y Estados Unidos pueda ir en contra de ellos y del islam político. Por último, Turquía e Irán tienen las comunidades kurdas más grandes, en este contexto, cualquier desarrollo, como el referéndum de independencia del KRI de 2017, los ha acercado²⁸.

En general, Turquía se encuentra entre los principales socios comerciales de Rusia e Irán. Aunque tienen diferentes intereses regionales, su convergencia en cosas clave ha hecho que su cooperación sea crucial para el logro de sus objetivos individuales.

Rusia-Israel-Irán

Durante los últimos años, las relaciones ruso-israelíes han cambiado sustancialmente, principalmente debido a la diplomacia personal entre Putin y el primer ministro israelí, Netanyahu. Durante años, Israel tuvo una relación difícil con la URSS, de donde muchos judíos han huido. Hasta 1991, la Unión Soviética apoyó a los enemigos árabes de Israel,

²⁶ The Arab Weekly. «Russia, Turkey up pressure on Kurds to engage with Damascus». 2021. Disponible en: <https://theArabweekly.com/russia-turkey-pressure-kurds-engage-damascus> (consulta: 17 de enero de 2022).

²⁷ RUMER, *op. cit.*, 2019.

²⁸ DALAY, Galip. «Turkish-Iranian Relations Are Set to Become More Turbulent», *The German Marshall Fund*. 2021. Disponible en: <https://www.gmfus.org/news/turkish-iranian-relations-are-set-become-more-turbulent> (consulta: 17 de enero de 2022).

Siria y Egipto, a través del suministro de armas. Fue en la década de los 2000 cuando sus relaciones comenzaron a mejorar²⁹.

Las principales motivaciones para cooperar se pueden resumir de la siguiente manera. Por un lado, a Israel le interesa evitar que Rusia comparta tecnología militar con Irán, Irak y otros países rivales, así como garantizar los derechos de todos los judíos que viven en Rusia o que desean abandonar el país. Además, Rusia se presenta como una gran potencia con la que contactar para evitar el aislamiento internacional. Por otro lado, Israel es visto como un actor internacional importante. De hecho, acercarse a un aliado de Estados Unidos podría ayudar a mejorar la imagen de Rusia por parte de este último. Además, los líderes israelíes han sido tolerantes con las estrategias de Putin en Chechenia, teniendo en cuenta su propio enfoque de línea dura hacia las milicias palestinas³⁰.

Habiendo dicho todo lo anterior, la participación de Rusia en Siria condujo a una mejora de sus relaciones con Israel, mientras que se convirtió en el tema más problemático de su colaboración. La razón principal es la cooperación de Rusia con Irán, un importante rival de Israel. Aunque la posición oficial de Israel en la guerra siria es de neutralidad, se ha involucrado, tanto militar como políticamente, para evitar que Irán gane poder en Siria. Además, las ventas rusas de tecnología de la Fuerza Aérea, tanto a Siria como a Irán, son percibidas muy negativamente por Israel, si bien, en algunos casos, los dos países han logrado lidiar con estas fricciones. Por ejemplo, en ocasiones, Rusia ha evitado condenar los ataques de Israel contra posiciones iraníes en Siria y ha rechazado vender el sistema de defensa aérea S-400 a Irán. Del mismo modo, en alguna ocasión, Israel se ha abstenido de condenar la presencia de Irán en Siria³¹.

Además de esto, Rusia ha mostrado un creciente interés en aumentar sus relaciones con Líbano, no solo porque tiene acceso al mar Mediterráneo, sino también por un reciente descubrimiento de grandes campos de gas submarino en la cuenca del Levante, situados en aguas libanesas e israelíes. Además, el grupo militar libanés Hizbulá, forma parte del Eje de la Resistencia, junto con Irán y el gobierno sirio. Este eje es una alianza política y militar contra Occidente, Israel y Arabia Saudí. Para Rusia, cooperar con los miembros

²⁹ RUMER, *op. cit.*, 2019.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

del eje puede ser muy beneficioso. De hecho, recientemente ha mantenido conversaciones con Hizbulá³². Sin embargo, las crecientes relaciones de Rusia con Israel y Arabia Saudí necesariamente ponen límites a sus compromisos con el Eje de la Resistencia.

En general, las relaciones ruso-israelíes son muy complejas. La campaña de Israel contra Irán en Siria compromete la misión de reconstrucción de Rusia allí, así como su cooperación con Irán. Sin embargo, Israel y Rusia coinciden en querer evitar que Irán gane poder en Siria. Tras la elección del nuevo primer ministro de Israel, Bennett, los dos países han asegurado su deseo de seguir cooperando³³.

Rusia-Arabia Saudí-Irán

Al igual que Turquía e Israel, Arabia Saudí también se sintió obligada a mejorar sus relaciones con Rusia tras su intervención en Siria. Habiéndose puesto del lado de la oposición, el apoyo de Rusia al gobierno de Asad fue considerado por Arabia Saudí como un desarrollo peligroso en la región. Además, esta intervención se llevó a cabo en cooperación con Irán, el mayor rival de Arabia Saudí en el golfo Pérsico. En este sentido, al mejorar sus relaciones con Rusia, Arabia Saudí pretendía que esta última contuviera la influencia de Irán en Siria, así como que cuestionara sus propias relaciones con Irán³⁴.

Además, Estados Unidos, un socio exclusivo de Arabia Saudí desde hace mucho tiempo, desempeñó un papel crucial en el desarrollo de las relaciones ruso-sauditas. En primer lugar, su surgimiento como un importante exportador de petróleo creó la necesidad de coordinación entre los principales productores regionales. Esta coordinación comenzó en 2016 y continuó en 2020, en el contexto del acuerdo de la OPEP+ para bajar la producción por la pandemia³⁵. En segundo lugar, el abandono de Estados Unidos de

³² KHURRAM, Abdullah. «The Growing Russian Interest in Lebanon». Australian Institute of International Affairs, 2021. Disponible en: <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-growing-russian-interest-in-lebanon/> (consulta: 23 de enero de 2022).

³³ CZERNY, Milan. «Russia-Israel relations after the fall of Netanyahu», *Riddle*. 2021. Disponible en: <https://www.ridl.io/en/russia-israel-relations-after-the-fall-of-netanyahu/>

BERMAN, Lazar. «Putin will maintain ties with Israel, as well as its enemies», *The Times of Israel*. 2021. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/putin-will-maintain-ties-with-israel-as-well-as-its-enemies/> (consulta: 7 de enero de 2022).

³⁴ RUMER, *op. cit.*, 2019.

³⁵ TRICKETT, Nicholas. «Shale to the Chief: Russia and Saudi Arabia's Great Oil Game», *The Diplomat*. 2018. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/02/shale-to-the-chief-russia-and-saudi-arabias-great-oil-game/> (consulta: 18 de enero de 2022).

Oriente Próximo, un proceso de transición que comenzó bajo la presidencia de Trump y que Biden aún está completando. Esto ha hecho que sea conveniente para Arabia Saudí diversificar sus relaciones y acercarse a Rusia, una potencia regional en crecimiento. De hecho, en 2021, anunciaron un acuerdo de cooperación militar³⁶.

Con respecto a Irán y Arabia Saudí, sus relaciones diplomáticas se rompieron en 2016, debido a la ejecución de un clérigo musulmán chiíta por parte de Arabia Saudí, una monarquía absoluta sunita conservadora. En este sentido, los dos países compiten por el liderazgo del mundo islámico, así como de las exportaciones de petróleo. Además, mientras que Arabia Saudí siempre ha sido aliada de Estados Unidos, Irán dejó de serlo con la Revolución Islámica. Consecuentemente, Irán y Arabia Saudí se han posicionado opuestamente en todos los asuntos regionales, como las guerras de Yemen, Siria y Líbano.

A pesar de todo esto, en 2021 mostraron un posible acercamiento. Para Irán, las relaciones con Arabia Saudí, la segunda economía árabe más grande, podrían ayudar a ampliar su comercio regional. En el caso de Arabia Saudí, reducir las tensiones con Irán facilitaría el fin de la guerra yemení, un conflicto a través del cual Irán y los saudíes se han enfrentado durante años³⁷. El anuncio de Biden de que cesará su apoyo al lado de los saudíes en Yemen, ha acabado con cualquier posibilidad de ganar la guerra³⁸. En este contexto, Arabia Saudí ha realizado algunos movimientos que Irán ha acogido positivamente, como su participación en el acceso del gobierno sirio a la Liga Árabe. Además, contrario a lo que han hecho otros países árabes, Arabia Saudí no ha formalizado sus relaciones con Israel³⁹.

Además de Arabia Saudí, Rusia también ha mejorado sus relaciones con otros países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Las razones de estos cambios son las mismas que en el caso de Arabia Saudí: intereses energéticos comunes; mayor compromiso de Rusia en Oriente Próximo; el desafío que supone Irán y sus relaciones

KUTLU, Övünç. «Saudi, Russia agree on further oil output coordination», *Anadolu Agency*. 2020. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/energy/oil/saudi-russia-agree-on-further-oil-output-coordination/29405> (consulta: 18 de enero de 2022).

³⁶ HAFIDI, Meryem. «Russia's new geopolitics in the Middle East», *Atalayar*. 2021. Disponible en: <https://atalayar.com/en/content/russias-new-geopolitics-middle-east> (consulta: 18 de enero de 2022).

³⁷ HOLLEIS, Jennifer. «Why Saudi-Iran relations are thawing — for now», *Deutsche Welle*. 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/en/why-saudi-iran-relations-are-thawing-for-now/a-59508071>

³⁸ HODALI, Diana. «Saudi Arabia has lost the war in Yemen», *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/en/saudi-arabia-has-lost-the-war-in-yemen/a-57007568>

³⁹ HOLLEIS, *op. cit.*, 2021.

con Rusia; y la retirada progresiva de Estados Unidos de la región⁴⁰. Además de esto, los estados del CCG están interesados en mejorar sus relaciones con Irán, con el objetivo de acabar con la guerra en Yemen. En Siria, Omán, Baréin y Emiratos Árabes Unidos ya han restablecido sus embajadas. Esto ayuda a legitimar el gobierno de Assad, un gesto que Rusia e Irán valorarán⁴¹.

Conclusiones

En general, este análisis ha arrojado los tres resultados siguientes: por una parte, la evolución de las relaciones económicas ruso-iraníes ha sido lenta, aunque su cooperación en Eurasia ha aumentado; por otra parte, Rusia e Irán no han desarrollado una alianza sólida porque, aunque tienen intereses geoeconómicos comunes, especialmente en el sector energético, sus conflictivos intereses geopolíticos en Oriente Próximo impiden una alianza mayor; para terminar, las potencias externas pueden desempeñar un papel muy importante en las dinámicas de una región, como lo han hecho Rusia y Estados Unidos en Oriente Próximo.

Sabiendo todo esto, cabe destacar tres conclusiones principales. En primer lugar, las relaciones ruso-iraníes seguirán siendo estratégicas para su búsqueda de influencia dentro de la región de Eurasia, en este sentido, varios factores influirán, como la evolución de la guerra en Ucrania, las negociaciones nucleares, su cooperación regional, su preocupación común por Afganistán y su continuo rechazo a la supremacía de Estados Unidos.

En segundo lugar, el pragmatismo de Rusia se puede encontrar en su política exterior, por ejemplo, la cooperación de Rusia con China ha sido puramente pragmática. Entre sus puntos en común, ambos resienten la dominación estadounidense y mantienen una posición neutral sobre el papel del otro en disputas territoriales, como Ucrania o el mar del Sur de China. Además, ambos cooperan en proyectos que producen beneficios comunes. Sin embargo, esta cooperación también tiene sus límites, ya que son competidores dentro de la región de Asia Central.

⁴⁰ RUMER, *op. cit.*, 2019.

⁴¹ BAR'EL, Zvi. «The Middle East Seeks Alternatives as the U.S. Leaves and Iran Returns», *Haaretz*. 2021. Disponible en: <https://www.haaretz.com/middle-east-news/.premium-the-middle-east-seeks-alternatives-as-the-u-s-leaves-and-iran-returns-1.10506410>

Otro ejemplo del pragmatismo de Rusia se puede observar en sus recientes relaciones con África. Diferenciándose de China y la UE, Rusia se ha acercado al continente sin prometer programas de ayuda. Por un lado, los países africanos culpan a las sanciones occidentales de obstaculizar su comercio con Rusia. Por otro lado, se sienten atraídos por la defensa rusa de la autodeterminación, con la esperanza de construir sistemas satisfactorios sin cumplir necesariamente con los estándares occidentales.

Por último, cabe concluir que la geopolítica y la geoeconomía son esenciales a la hora de analizar el comportamiento de un país y sus relaciones exteriores. El caso de Rusia es un muy buen ejemplo de que el mundo está dirigido por intereses. Tanto Rusia como Irán han encontrado conveniente su coordinación para contrarrestar las sanciones de Occidente. Sin embargo, Rusia también ha optado por cooperar con otros países, incluso si estos son rivales de Irán. En definitiva, Rusia tiene unos objetivos domésticos muy claros, los cuales son perseguidos a través de una agenda exterior particularmente pragmática.

*María Ballesteros Miguel**

Graduada en Estudios Internacionales
Posgraduada en Geopolítica y Estudios Estratégicos
[@98mariba](#)



37/2022

21 de abril de 2022

Luis V. Pérez Gil *

**La solicitud de adhesión de
Moldavia a la Unión Europea**

La solicitud de adhesión de Moldavia a la Unión Europea

Resumen:

El 4 de marzo de 2022, en el contexto de la guerra de Ucrania, Georgia, Moldavia y Ucrania, solicitaron formalmente su ingreso en la Unión Europea (UE). Los tres países acumulan conflictos territoriales internos originados en el proceso de desintegración de la Unión Soviética, tienen economías muy débiles y muestran una falta de calidad democrática que requiere una completa revisión de sus ordenamientos constitucionales y legales. En el caso de Moldavia, resulta oportuno analizar la compatibilidad de su declaración constitucional de neutral permanente, pero sin reconocimiento internacional, con la pertenencia a la UE y, en concreto, con las obligaciones que se derivan de la cláusula de defensa colectiva contenida en el Tratado de la UE. El mantenimiento o no de dicho estatuto tiene consecuencias jurídico-políticas importantes desde el punto de vista del derecho internacional.

Palabras clave:

Moldavia, Unión Europea, guerra de Ucrania, defensa colectiva, neutralidad permanente.

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

Moldova's request for accession to the European Union

Abstract:

On March 4, 2022, in the context of the war in Ukraine, Georgia, Moldova and Ukraine formally applied to join the European Union (EU). These three States accumulate internal territorial conflicts originating in the process of disintegration of the Soviet Union, have very weak economies and show a lack of democratic quality that requires a complete review of their constitutional and legal systems. In the case of Moldova, it is appropriate to analyze the compatibility of its constitutional declaration of permanent neutrality (without international recognition) with the membership in the EU and, specifically, with the obligations derived from the collective defense clause contained in the Treaty of the EU. The maintenance or not of that status has important legal-political consequences from the point of view of international Law.

Keywords:

Moldova, European Union, war in Ukraine, collective defense, permanent neutrality.

Introducción

El 4 de marzo de 2022, en el contexto de la guerra de Ucrania, Georgia, Moldavia y Ucrania, solicitaron formalmente el ingreso en la Unión Europea (UE), abriendo de esta manera el camino para el inicio de las negociaciones conducentes a lograr un objetivo fundamental de sus respectivas políticas exteriores. Históricamente, las negociaciones de adhesión a la UE han sido larguísimas y, en algunos casos, han durado décadas, debido a que algunos Estados que ya eran miembros de pleno derecho, se han aprovechado de las circunstancias para debilitar las economías candidatas que podían dañar a sus sectores productivos nacionales —el caso de la incorporación de España a las Comunidades Europeas es un buen ejemplo de esto—. Pero, ahora, nos encontramos ante circunstancias excepcionales que pueden cambiar pautas y comportamientos del pasado. Además, en el caso de Ucrania, se trata, sin duda, de una cuestión de supervivencia ante la agresión rusa desencadenada el 24 de febrero de 2022¹. De modo que estos procesos podrían acelerarse, pero a costa de romper equilibrios internos europeos y dar entrada por la puerta de atrás a problemas que pueden desembocar en futuras crisis y conflictos dentro de la propia UE.

Esto es así porque, a pesar del contenido de las declaraciones de los gobiernos de Georgia, Moldavia y Ucrania sobre su adhesión inquebrantable a los valores y principios europeos, a la idea de Europa desde la fundación de sus respectivos Estados y al deseo de un futuro común compartido, estos países acumulan conflictos territoriales internos —los denominados «conflictos congelados» originados en el proceso de desintegración de la Unión Soviética²—, tienen economías muy débiles y escasamente desarrolladas para los estándares europeos y muestran una falta de calidad democrática que requiere una revisión completa de sus respectivos ordenamientos constitucionales y legales. Precisamente, para responder a esta realidad se creó la política de vecindad de la UE,

¹ Para las claves de este conflicto véase PARDO DE SANTAYANA, J. *¿Por qué a Rusia le interesa tanto Ucrania?* Documento de Análisis del IEEE 25/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA25_2021_JOSPAR_Rusia.pdf; WASIELEWSKI, P. y JONES, S. «Russia's posible invasión of Ukraine», *Center for Strategic and International Studies* (CSIS). Enero de 2022. <https://www.csis.org/analysis/russias-possible-invasion-ukraine>

² Véase al respecto BLANC ALTEMIR, A. *Conflictos territoriales, interétnicos y nacionales en los Estados surgidos de la antigua Unión Soviética*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; WAAL, T. y TWICKEL, N. *Beyond frozen conflict. Scenarios for the separatist disputes of Eastern Europe*. CEPS, Bruselas, 2020. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/beyond-frozen-conflict/>

por la que se estableció un mecanismo de acercamiento gradual de los potenciales aspirantes, pero sin gozar de la condición de candidatos a la adhesión³.

En este caso resulta oportuno analizar el caso de Moldavia, país autoproclamado neutral permanente, pero sin reconocimiento internacional, por lo que no se trata de un neutral permanente clásico, como es el caso de Suiza actualmente o de Bélgica antes de la Segunda Guerra Mundial⁴. El mantenimiento o no de dicho estatuto tiene consecuencias jurídico-políticas importantes desde el punto de vista del derecho internacional, como veremos a continuación.

Condición de miembro de la Unión Europea y obligaciones de la cláusula de defensa colectiva

Veamos el substrato jurídico-político del Tratado de la UE (TUE) para comprender el alcance del tema y su compatibilidad con el derecho originario europeo conforme a un análisis sistemático del título V, sección 2: «Disposiciones sobre la política común de Seguridad y Defensa» (artículos 42 a 46).

El Tratado de Maastricht de febrero de 1992 por el que se estableció la UE incorporó los asuntos de seguridad y defensa al ámbito comunitario creando un régimen paralelo, de naturaleza intergubernamental, que se denominó política exterior y de seguridad común (PESC). En el TUE se recogió la petición a la entonces Unión Europea Occidental (UEO), fundada en 1954, de que formara parte de la UE para que elaborara y aplicara las decisiones y acciones que tuviesen repercusiones en el ámbito de la defensa (antiguo artículo 17). Esta declaración estaba en consonancia con la idea concretada en los Acuerdos de París de 1954 de que la UEO formaba también parte del proceso de integración europea. Ahora, bien, la petición del artículo 17 del TUE debía entenderse sin perjuicio de las políticas de seguridad y defensa de cada Estado miembro, lo que era un reconocimiento de la primacía de la Alianza Atlántica (OTAN) proclamada en la declaración número 3 del propio Tratado.

³ Para el caso concreto de Moldavia, véase RODRÍGUEZ PRIETO, V. *La actuación normativa de la Unión Europea en la Asociación Oriental. Los casos de Georgia y Moldavia (2009-2018)*. AEPDIRI/Marcial Pons, Madrid, 2018.

⁴ Véase al respecto el estudio clásico de GORGÉ, C. *La neutralité helvétique: son évolution politique et juridique, des origines à la seconde guerre mondiale*. Éditions Polygraphiques, Zurich, 1947. En relación con la condición de miembro de la ONU, véase INGRAVALLO, I. «L'ammissione della Svizzera all'ONU et la questione della neutralità permanente», *Comunità Internazionale*, 2. 2003, pp. 265-286.

La integración política europea trataba de dar solución al complejo problema de coordinación institucional entre tres organizaciones que competían por el mismo espacio político y que se disputaban los recursos económicos y militares: la UE, la UEO y la OTAN⁵.

Desde el lado europeo, se estimó conveniente extinguir la UEO y pasar todas sus funciones al ámbito de la cooperación intergubernamental PESC creado por el TUE, asunto que se decidió en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999. Ahora bien, los Estados miembros aclararon que «los compromisos adquiridos en virtud del artículo 5 del Tratado de Washington y del artículo V del Tratado de Bruselas de 1948 seguirían vigentes, en cualquier caso, para los Estados miembros que sean parte en estos tratados», y que «la política de la Unión no iría en detrimento de la especificidad de la política de seguridad y defensa de un Estado concreto»⁶.

Los Estados que formaban parte del Tratado de Bruselas de 1948 (reformado en 1954 para crear la UEO) declararon su firme voluntad de mantener la vigencia de dicho acuerdo de defensa colectiva. Por su parte, los que no eran miembros de la UEO, pero sí lo eran de la UE, no aceptaban, por diversos motivos, la incorporación de tal obligación en el ámbito de la UE, ni en el sistema de cooperación PESC ni mucho menos en el ámbito comunitario⁷. Austria, Irlanda y Suecia querían mantener su condición de neutrales constitucionales o declarados unilateralmente, pero, salvo Suecia, sin reconocimiento de terceras potencias⁸. De hecho, la negativa de Irlanda en el referéndum sobre el Tratado de Niza de febrero de 2001 tuvo una relación directa con la pretensión de incorporar al TUE una declaración aneja sobre su estatuto de neutralidad constitucional. Finlandia, ya sin restricciones a su política exterior y de seguridad después del final de la Guerra Fría, mostró el deseo de adherirse a la UEO, pero sin

⁵ Este debate en FARFÁN LARA, F. «UEO: diferentes políticas y estructuras de defensa nacionales para una seguridad común», *Boletín de Información del CESEDEN* 262. 1999, pp. 41-48; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J. L. «Los tratados europeos y los sistemas defensivos (el sistema convencional europeo en materia de defensa y la posición de España)», *La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa. European Common Security (CSP) and Defence Policy*, monografía del CESEDEN n.º 16. Ministerio de Defensa, Madrid, 1995, pp. 170-220; SCHNEIDER, C. «Le traité constitutionnel, la PESC et la PESD: des occasions manquées aux scénarios de sortie de crise», *La sécurité internationale entre rupture et continuité. Melanges en l'honneur du Professeur Jean-François Guilhaudis*. Bruylant, Bruselas, 2007, pp. 495-516.

⁶ Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/104704.pdf

⁷ Este debate se planteó ampliamente durante la elaboración del frustrado Tratado de la Constitución Europea, véase BERMEJO GARCÍA, R. «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa», *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional* (Ramón Chornet ed.). Tirant lo Blanch/Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Valencia, 2005, pp. 71-94.

⁸ Véase en este punto GRIBINSKI, I. «Autriche, Finlande et Suède: trois états neutres dans l'Union Européenne», *Revue d'Integration Européenne* 2/3. 1996.

asumir ningún compromiso real en términos de defensa colectiva⁹. Finalmente, Dinamarca, que aceptaba de buen grado las obligaciones del Tratado de la OTAN, no quería participar en los acuerdos de la UEO y rechazaba cualquier propuesta de creación de una defensa común europea, posición sostenida desde su rechazo al Tratado de la UE en el referéndum de 1992¹⁰. Por tanto, el mantenimiento del artículo V del Tratado de Bruselas, una vez extinguida la UEO, mostraba la distancia que existía —y que sigue existiendo hoy en día— entre las posiciones nacionales, las declaraciones oficiales y lo que al final se plasma en los tratados.

Ahora bien, acontecimientos como los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la guerra de Afganistán, la ampliación de la UE y la OTAN hacia el Este, los retos que plantearon las potencias revisionistas a la hegemonía global de los Estados Unidos o los intentos de ruptura de los principios básicos que mantienen las relaciones transatlánticas replantearon la cuestión para los diferentes países involucrados¹¹. Según el artículo 21.2 del TUE, uno de los objetivos de la política exterior y de seguridad es asegurar la independencia e integridad de la UE. Parece lógico concluir, por tanto, que esta declaración tendría su plasmación exacta en el artículo V del Tratado de Bruselas una vez incorporado al TUE¹² y que suponía, además, acabar con la tan denostada «Europa a la carta»¹³.

En este período, la UE pasó de quince a veintisiete Estados miembros, una diferencia acusada en las partes del sistema comunitario¹⁴, la mayoría con demandas de seguridad frente al antiguo hegemon del este de Europa, la nueva Rusia independiente, reconvertida a su vez en socio estratégico de la UE en aras de la estabilidad energética

⁹ Véase KLENBERG, J. «La política de defensa de Finlandia y la integración europea», *Boletín de Información del CESEDEN*, 231. 1993, pp. 5-11.

¹⁰ Para el caso singular de Dinamarca, véase STAHL, B., BOECKLE, H., NADOLL, J. y JÖHANNESDÖTTIR, A. «Understanding the Atlantic-European Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands», *European Foreign Affairs Review*, 9. 2004, pp. 417-441.

¹¹ Véase SAPHIRO, J. y WITNEY, N. «Una Europa posamericana», *Política Exterior* 133. 2010, pp. 77-92. <http://www.politicaexterior.com/2010/01/una-europa-post-americana/>.

¹² Así lo manifestamos en PÉREZ GIL, L. «Problemática jurídico-política de la vigencia del artículo V del Tratado de Bruselas en el sistema de cooperación en política exterior y de seguridad común», *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del derecho y la seguridad*. Escuela Diplomática/AEPDIRI/BOE, Madrid, 2003, pp. 211-216.

¹³ Arroyo Lara, E. «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional* (Mariño Menéndez ed.). Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1998, pp. 353-3818.

¹⁴ Véanse BARBÉ IZUEL, E. y JOHANSSON-NOGUÉS, E. (eds.). *Beyond enlargement. The new Members and the new Frontiers of the enlarged European Union*. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2003; KUX, S. «The EU enlargement and the "European security model": stabilizing a changing continent», *The European Union in a Changing World/L'Union Européenne dans un monde en transformation*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, pp. 217-235; SMITH, M. y TIMMING, G. *Building a bigger Europe. EU and NATO enlargement in comparative perspective*. Aldershot, Ashgate, 2000.

europ¹⁵. Hacia el interior de la UE el reparto de poder entre las grandes potencias y la relación entre estas y los pequeños Estados se decantó, definitivamente, a favor de las primeras que impusieron, definitivamente, la incorporación en el TUE de la cláusula de defensa colectiva del artículo V del Tratado de Bruselas, lo que se plasmó en las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2008. De este modo, lo que hizo el Tratado de Lisboa de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, fue fusionar las dos estructuras europeas vigentes hasta entonces: la económica y la de seguridad, asumiendo las funciones de defensa colectiva que se habían desarrollado desde 1948 en el seno de la UEO¹⁶. No obstante, esto se hizo desde la subordinación de la estructura europea a la OTAN, que se ha mantenido y acrecentado hasta el día de hoy, a pesar de las reiteradas declaraciones europeas sobre autonomía e independencia estratégica¹⁷.

Por tanto, desde el 1 de diciembre de 2009 el artículo 42.7 del TUE desplegó todos sus efectos jurídicos. El artículo establece que:

Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta.

¹⁵ OREJA ARBURÚA, M. «Geopolítica y suministro de energía en Europa», *Política Exterior* 162. 2014, pp. 102-107; SÁNCHEZ ANDRÉS, A. *La interdependencia energética ruso-europea/Russia and Europe: mutual dependence in the energy sector*, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano 25/2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT+25-2007

¹⁶ Estas cuestiones ya fueron analizadas en España por PÉREZ GIL, L. «Análisis jurídico-político de la inclusión de la cláusula de defensa colectiva en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea», *El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española*. Colección Escuela Diplomática n.º 17. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2011, pp. 431-440; y RUBIO GARCÍA, D. *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas en el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea*. Documento de Trabajo 57/2011. Fundación Alternativas/Ministerio de Defensa, Madrid, 2011.

¹⁷ Véase, entre los más recientes, DACOBA CERVIÑO, F. J. *Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti...* Documento de Análisis del IEEE 13/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA13_2021_FRANDAC_Autonomia.pdf; FOJÓN, E. *¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica*. Documento de Opinión del IEEE 129/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO129_2021_ENRFOJ_UE.pdf; PONTIJAS CALDERÓN, J. L. *El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea*. Documento de Análisis 8, 2019. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/03/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.html y *La brújula estratégica de la Unión Europea*. Documento de Análisis del IEEE 54/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA45_2021_JOSPON_Brujula.pdf

Los Estados miembros de la UE se obligan a que en caso de presunta agresión —hay que aclarar que no hay órgano que determine que esta existe— se declararán agredidos y reaccionarán automáticamente prestando todo su apoyo y ayuda a aquellos que sufran una agresión armada en su territorio. Se trata, en definitiva, de una obligación absoluta, incondicional y por todos los medios a su alcance.

En consecuencia, se puede afirmar, en primer lugar, que la asunción de la cláusula de defensa colectiva del TUE implica la comunitarización de la respuesta colectiva en caso de agresión, bien sea a la UE o a uno o a varios de sus Estados miembros.

En segundo lugar, la entrada en vigor del precepto clarificó la posición de los Estados neutrales, declarados constitucionalmente o reconocidos por el derecho internacional, en el seno de la UE. De este modo, Irlanda mantiene su política de neutralidad mediante un acuerdo político general regulado por una «decisión» de los jefes de Estado y de gobierno de la UE aprobada en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2009. Por su parte, Suecia y Austria, hasta entonces neutrales declarados, uno mediante actos unilaterales y el otro constitucionalmente —aunque realmente fue forzado a ello por el Tratado de Moscú de 1955—, aceptan las obligaciones que les impone el artículo 42.7 del TUE en caso de agresión armada contra otro Estado miembro, y en consecuencia cesan voluntariamente en el ejercicio de su neutralidad. Este cambio de estatuto ha tenido implicaciones políticas de alcance para ambos países. Ahora bien, hay que entender que Suecia, debido a la no juridicidad de su estatuto de neutralidad, siempre ha hecho lo que mejor convenía a sus intereses nacionales y es lo que explica porqué se abstuvo de formular reserva alguna al artículo 42.7 y porqué jurídicamente puede hacer lo que le ordene, en su caso, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales conforme al artículo 25 de la Carta.

En consecuencia, los Estados a los que alcanza dicha garantía son los que aceptaron la vigencia del artículo 42.7, todos excepto Irlanda, creando una cooperación estructurada *de facto* en materia de seguridad y defensa colectiva en el seno de la UE. Estos Estados constituyen y forman parte de una alianza militar que cuenta, además, con su propio

mecanismo de disuasión nuclear, en manos de Francia, que recuerda continuamente que es una potencia nuclear, de Gaulle *dixit*¹⁸.

Tercero, cuando un país neutral accede a la UE pierde dicho estatuto, por aplicación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, salvo que, y solo en este caso, formule una declaración de no aplicación de la cláusula de defensa colectiva y esta declaración sea aceptada por el resto de los Estados miembros. Desde el punto de vista del derecho internacional, se trata de una reserva a un tratado internacional contemplada en la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 1969.

Moldavia como neutral permanente y su posible adhesión a la Unión Europea

Al principio dijimos que Moldavia mantiene vigente la declaración de neutral permanente, similar a la de Austria o Suecia antes de su adhesión a la UE. Además, la constitución moldava incluye la prohibición de despliegue de fuerzas militares extranjeras en su territorio, en coherencia con aquella declaración. Es preciso destacar que la solicitud de adhesión de Moldavia del 4 de marzo de 2022 no contiene ninguna declaración expresa respecto a esta cuestión y nada puede deducirse al respecto de las escasas once líneas —en las versiones en inglés y francés— de la carta firmada por la presidenta del país, Maia Sandu, la primera ministra, Natalia Gavrilita, y el presidente del parlamento moldavo, Igor Grosu.

La designación de Georgia, Moldavia y Ucrania como candidatos a la adhesión podría aprobarse en corto período de tiempo como gesto político hacia esos países en el contexto de la agresión rusa contra Ucrania, mostrando de este modo la solidaridad europea hacia ellos. Pero, a partir de aquí, el proceso de negociaciones para la adhesión será largo y complejo, debido a la cantidad de problemas internos, económicos, institucionales y legislativos que deberán acometer estos países previamente. Además, a ello se añadirán los requisitos y exigencias que, de seguro, le plantearán los Estados miembros de la UE, incluidos aquellos con los que mantienen contenciosos en la

¹⁸ Véase ASPIZÚA TURRIÓN, J. «Europa ¿potencia nuclear?», *La política exterior y de seguridad común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no proliferación de armas nucleares (TNP)*. Cuadernos de Estrategia del CESEDEN n.º 85. Ministerio de Defensa, Madrid, 1998, pp. 35-55. Este asunto fue prácticamente obviado en el debate sobre el Tratado Constitucional, véase ARROYO LARA, E. y PÉREZ GIL, L. «Hacia la creación de un sistema europeo de disuasión nuclear», *Política y Estrategia*, 100. 2005, pp. 77-86. <https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/issue/download/9/123>

actualidad. Por tanto, a pesar de las declaraciones institucionales iniciales, es probable que sea un proceso muy largo, de una década o más.

Moldavia podría formar parte de la UE optando por mantener su declaración constitucional de neutralidad permanente, y para ello realizaría una reserva al artículo 42.7 del TUE en tal sentido, quedando excluida, por tanto, de las obligaciones que se derivan del mecanismo de defensa colectiva. Esto lo puede hacer en cualquier momento de las negociaciones y hasta la aprobación del tratado de adhesión, o incluso después mediante una declaración unilateral, y el requisito que se exige es la aceptación por el resto de Estados miembros, siendo incluso admisibles las objeciones de uno o varios de estos, que podrían formular a su vez reservas a la reserva moldava, todo ello en plena conformidad con el Derecho Internacional de los Tratados codificado en la Convención de 1969.

No obstante, Moldavia también puede decidir eliminar aquella declaración de neutralidad de su ordenamiento constitucional y aceptar plenamente sus obligaciones como Estado miembro de la UE. Para ello, la propia Constitución moldava establece que la entrada en vigor de un tratado internacional que contenga disposiciones contrarias a la Carta Magna deberá estar precedida de una revisión de esta.

Pero, existe una posibilidad, que no se puede descartar, y es que las autoridades moldavas decidieran incorporarse a Rumanía como parte de ese país. Se trataría de un caso similar al de la Alemania Oriental, que se desintegró en cinco *Länder* que pasaron a formar parte de la República Federal de Alemania en octubre de 1990¹⁹ y, por tanto, de las Comunidades Europeas, sin modificar, en ese momento, los equilibrios institucionales comunitarios, asunto que se trató inmediatamente después en la negociación multilateral que condujo a la aprobación del Tratado de Maastricht en febrero de 1992, por el que se creó la UE. El reducido tamaño y población de Moldavia (dos millones y medio de habitantes), sobre todo comparado con los *Länder* orientales en el caso alemán, augura que este camino sería rápido y no traumático, tanto para el propio país como para la UE.

Pero, para que pueda darse este escenario, el Estado moldavo debe resolver con carácter previo el conflicto de Transnistria, república separatista autoproclamada

¹⁹ ARNOLD, R. *La unificación alemana. Estudios de derecho alemán y europeo*. Civitas, Madrid, 1993; CHILDS, D. *The fall of the G.D.R.: Germany's road to unity*. Longman, Harlow, 2000.

independiente en 1990 que sobrevive con un gobierno propio como un protectorado militar de Rusia²⁰. En este caso, la solución expedita es que el gobierno moldavo decida reconocer unilateralmente al pequeño territorio de Transnistria como Estado independiente y, de este modo, elimine el principal impedimento que bloquea su acceso a la UE, precisamente en medio del peligro de que se extienda la guerra de Ucrania. Transnistria podría sobrevivir como Estado independiente o solicitar su incorporación a la Federación de Rusia, pero eso es otro problema que no afectaría a Moldavia, que habría optado por integrarse en Rumanía y formar parte de la UE por una vía rápida y prácticamente inmediata.

Conclusiones

La decisión de aceptar a Moldavia como candidato a la adhesión en la UE podría adoptarse en un plazo muy corto de tiempo, atendiendo a la situación estratégica actual, así como a sus reducidas dimensiones y escaso peso político, ya que este pequeño país no es un actor relevante, ni para la UE ni para Rusia. Si embargo, arrastra un conflicto congelado en su interior que representa el principal obstáculo para su adhesión, persistiendo la idea de que se le impondría su solución antes de plantear siquiera su incorporación a la UE.

En este punto su declaración constitucional de neutralidad pasa a un segundo plano, asunto que se puede resolver mediante una reserva al artículo 42.7 del TUE, quedando al margen de la cláusula de defensa colectiva como ocurre con el caso de Irlanda, o acudiendo, simplemente a su derogación, para comenzar como Estado miembro de pleno derecho desde el mismo momento de su adhesión.

Sin embargo, en el caso moldavo, existe una vía rápida de entrada en la UE, que pasa por la idea de unificación con Rumanía que defienden sus dirigentes políticos y una parte importante de la población moldava desde los tiempos de la desintegración de la Unión Soviética. Sería un caso similar a la unión de los cinco Lander de la extinta Alemania Oriental a la República Federal de Alemania.

²⁰ Véase GONZÁLEZ FRANCISCO, M. *El proceso secesionista en Transnistria: implicaciones regionales e internacionales*. Documento de Opinión del IEEE 79/2017. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE079-2017_Transnistria_MiriamGlezFco.pdf; WAAL y TWICKEL. *Beyond frozen conflict. Scenarios for the separatist disputes of Eastern Europe, op. cit.*

En este caso las autoridades moldavas también deben resolver el conflicto territorial interno con carácter previo. No obstante, lo pueden lograr reconociendo internacionalmente la independencia de la república separatista de Transnistria. De este modo, Moldavia habrá dejado atrás un lastre, que jamás se ha planteado solucionar por medios que no fueran pacíficos, y podrá entrar a formar parte de la UE de forma inmediata. No es descartable un consenso político en el seno de la UE para optar por esta vía.

En este caso, la discusión sobre el estatuto de neutralidad carece de valor debido a que Moldavia entraría a formar parte del orden constitucional rumano, aceptando su constitución y su pertenencia a la UE, la OTAN y otras organizaciones internacionales.

*Luis V. Pérez Gil**

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario.
Universidad de La Laguna

38/2022

25 de abril de 2022

Inés Gaviria Sastre*

El papel de América Latina en el One Belt One Road de China

El papel de América Latina en el One Belt One Road de China

Resumen:

La consolidación de China como una gran potencia geopolítica y económica parece imparable. En su carrera por convertirse en la primera fuerza mundial, China está desarrollando el mayor proyecto de infraestructura jamás implementado: el One Belt One Road (OBOR) también denominada la Belt and Road Initiative (BRI). En lo sucesivo, se utilizará el acrónimo OBOR en referencia a este proyecto.

El OBOR no es solo un megaproyecto de infraestructura, sino también una herramienta que China utiliza para expandir su creciente influencia a nivel global. América Latina es un escenario en el que esta cuestión se puede vislumbrar de forma evidente. No es casualidad que veinte países de América Latina y el Caribe se hayan unido al OBOR en los últimos cuatro años. El OBOR, del que Estados Unidos ha sido cuidadosamente excluido, no solo manifiesta las ambiciones globales de China, sino que también revela los intereses de los países que se suman al proyecto. En este sentido, varios países latinoamericanos y del Caribe han visto en el OBOR la oportunidad de emanciparse de la tutela estadounidense, así como de establecer sus propias alianzas con el país que aspira a convertirse en la primera potencia mundial.

Palabras clave:

China, América Latina, Latinoamérica, One Belt One Road, OBOR, Estados Unidos, EE. UU., 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.

China's Belt and Road Initiative: what role does Latin America play in this project?

Abstract:

The emergence of China as a global geopolitical and economic power seems unstoppable. In its race to become the first world power, China is developing the most ambitious infrastructure project that is being carried out globally: the Belt and Road Initiative (BRI), also known as the One Belt One Road (OBOR).

The BRI, however, is not only a massive infrastructure project, but a tool that China is using to expand its growing influence across the world. Latin America is a scenario in which this is evidenced ostensibly. Not in vain twenty countries of Latin America and the Caribbean have joined the BRI during the past four years. The OBOR, from which the United States has been carefully excluded, not only shows China's global ambitions, but also reveals the interests of the countries that join the project. In this sense, several Latin American and Caribbean countries have seen in the OBOR the opportunity to emancipate themselves from US tutelage, and to establish their own alliances with the country that aims to become the world's greatest superpower in the years to come.

Keywords:

China, Latin America, Belt and Road Initiative, BRI, One Belt One Road, OBOR, United States, US, strategy.

Introducción

El OBOR es un proyecto inspirado en la antigua Ruta de la Seda, un conjunto de caminos que unían a China con el Imperio romano. Pero la Nueva Ruta de la Seda, como se la conoce coloquialmente, es mucho más ambiciosa. Fue presentada por primera vez durante una visita del presidente chino Xi Jinping a Kazajistán en 2013¹. Xi Jinping calificó el proyecto como el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda, cuyo objetivo sería unir China con Asia central, el Sudeste Asiático y Europa. La palabra «cinturón» sería el símbolo de una red de infraestructuras conectadas entre sí, incluyendo zonas industriales y corredores económicos con fábricas, empresas logísticas, constructoras y muchas otras. Poco después de esta primera presentación, Xi Jinping anunció en Yakarta el componente marítimo del OBOR: una Ruta de la Seda Marítima para el siglo XXI². Es decir, una red de puertos en el mar de China, el océano Índico y el Mediterráneo que unirían China con el resto de Asia y con Europa. Xi Jinping también desveló otras dimensiones que tendría este proyecto: una Ruta de la Seda Polar para el desarrollo de rutas árticas; y una Ruta de la Seda Digital, que incluiría cables de comunicación marítimos, redes 5G y aplicaciones informáticas en la nube (*cloud computing*)³. Incluso un «corredor de información espacial» para desarrollar capacidades de lanzamiento de satélites⁴.

Pero ¿qué pretende lograr China exacta y concretamente a través del OBOR? Esta pregunta fue respondida por el propio Xi Jinping durante el XIX Congreso del PCCh en octubre de 2017: «Esperamos establecer protocolos de infraestructuras, comercio, finanzas y conectividad interpersonal y, por tanto, crear una nueva plataforma de cooperación internacional para un desarrollo compartido»⁵. El presidente chino también subrayó el propósito geopolítico del proyecto: «En 2050, China debe alcanzar la cima mundial en términos de poder global e influencia internacional»⁶. El Banco Mundial tiene

¹ China Daily (2013). Xi proposes a 'new Silk Road' with Central Asia. Disponible en:

https://www.chinadaily.com.cn/china/2013xivisitcenterasia/2013-09/08/content_16952228.htm

² ASEAN-China-Centre (2013). Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament. Disponible en:

http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm

³ E. Hillman, Jonathan. «Mapping China's Digital Silk Road, Reconnecting Asia», 2021. Disponible en:

<https://reconasia.csis.org/mapping-chinas-digital-silk-road/>

⁴ Jiang, Hui. Programme and Development of the «Belt and Road» Space Information Corridor, CNSA, April 2019.

Disponible en:

https://www.unoosa.org/documents/pdf/psa/activities/2019/UNChinaSymSDGs/Presentations/Programme_and_Development_of_the_Belt_and_Road_Space_Information_Corridor_V5.1.pdf

⁵ Jinping, Xi (2017). *Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in all Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*, Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China, 18 October.

⁶ Ibidem.

su propia definición del OBOR: «Una iniciativa dirigida por China que persigue mejorar la conectividad y la cooperación regional a escala transcontinental, mediante inversiones a gran escala»⁷. A fecha de diciembre de 2021, 144 países, repartidos entre los cinco continentes, se han sumado al OBOR⁸. 42 en África subsahariana; 34 en Europa y Asia Central —incluyendo 18 de la Unión Europea—; 25 en la región Asia-Pacífico; 17 en Oriente Medio y el norte de África; 20 en Latinoamérica y el Caribe; y 6 en el Sudeste Asiático⁹.

El OBOR ha sido comparado con el Plan Marshall, dadas las colosales inversiones que se requieren para la construcción de infraestructuras como puertos, ferrocarriles y carreteras que conecten desde China con el corazón del Mediterráneo¹⁰. Según el periodista y analista Pierre-Antoine Donnet, el OBOR «busca permitir a China aprovisionarse de materias primas y, sobre todo, aumentar su presencia en los mercados de los países de Asia, África y Europa que se han sumado al proyecto»¹¹. Países que, como señala este autor, «representan cerca del 55 % del PIB mundial, el 70 % de su población, y el 75 % de sus reservas de energía. El horizonte de inversiones necesarias para el OBOR es de 35 años, y el coste estimado de los primeros proyectos ronda los 900 000 millones de dólares. Pero los préstamos concedidos por China a los países asociados al proyecto alcanzarían la astronómica cifra de 8000 billones de dólares»¹². En Asia, los proyectos estarían financiados por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank*), fundado en 2012 y con sede central en Pekín¹³.

Sin embargo, 10 años después del inicio del OBOR, todavía existen dudas acerca de si el proyecto realmente contribuirá al progreso de los países asociados al mismo. Hay voces que cuestionan los verdaderos objetivos del OBOR. ¿Es una gran demostración de amor fraternal o, al contrario, es una trampa de deuda infernal?¹⁴ Los altos niveles de

⁷ The World Bank. Belt and Road Initiative, 2018. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>

⁸ Disponible en: <https://www.yidaiyilu.gov.cn>

⁹ Green Finance and Development Center. Countries of the Belt and Road Initiative. Disponible en: <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-brief/>

¹⁰ SHEN, S., CHAN, W. A comparative study of the Belt and Road Initiative and the Marshall plan. *Palgrave Communications* 4, 32 (2018). Disponible en: <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0077-9>

¹¹ DONNET, Pierre Antoine. «World Leadership in the Balance. China and the US Clash for Supremacy», *World Scientific*, 2021, (p.115).

¹² *Ibidem*.

¹³ DOLLAR, David. «The AIIB and the 'One Belt, One Road'», *Brookings*, 2015. Disponible en: <https://www.brookings.edu/opinions/the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>

¹⁴ DONNET, Pierre Antoine. «World Leadership in the Balance. China and the US Clash for Supremacy», *World Scientific*, 2021, (p.116).

endeudamiento son una preocupación para los países receptores de las inversiones chinas. No obstante, dado que el OBOR —al menos a corto plazo— ofrece beneficios tangibles a países necesitados de inversión para su crecimiento económico, la mayoría consideran que estos beneficios superan el riesgo que deben asumir.

Sin embargo, las inversiones en algunos países no han sido fáciles para China. Cuando el OBOR se inició en 2013, el proyecto estrella inicial fue el corredor económico China-Pakistán (CPEC). China se comprometió a eliminar los apagones eléctricos en Pakistán e incrementó la inversión inicialmente prevista para el CPEC de 46 000 millones de dólares a 60 000. Se proyectó la construcción de plantas de energía eléctrica, carreteras, vías férreas y un puerto en Gwadar. Pero China subestimó los conflictos internos de Pakistán, así como los que mantiene con su vecina India —que todavía no se ha adherido al OBOR— y con Estados Unidos. Desde el año 2017, la Administración del presidente Trump intentó boicotear el proyecto CPEC, argumentando que se trataba de una fórmula para unir, a largo plazo, las regiones del oeste de China con el mar de Arabia, lo cual provocaría a Pakistán un endeudamiento insoportable, que a su vez causaría graves problemas internos y haría al país totalmente dependiente de China¹⁵. EE. UU. llegó a pensar que Pakistán se vería obligado a ceder a China todas las infraestructuras del proyecto y, con ello, parte de su soberanía nacional. Si bien esto todavía no ha ocurrido, no es un escenario descartable, dado que Pakistán estuvo al borde de la insolvencia en 2018¹⁶, y el Gobierno pakistaní tuvo que recurrir a un préstamo de emergencia del Fondo Monetario Internacional¹⁷.

Los préstamos asociados al OBOR han aumentado de forma notable los riesgos de endeudamiento de siete países ya de por sí muy endeudados: Mongolia, Laos, Maldivas, Montenegro, Yibuti, Tayikistán y Kirguizistán¹⁸. La pandemia de la COVID-19 ha acrecentado el endeudamiento de todos estos países, así como de otros de África¹⁹. La

¹⁵ The Eurasian Times. «Has Donald Trump Offered Pakistan A Secret Deal To Scrap CPEC Project?», August 2019. Disponible en: <https://eurasianimes.com/has-donald-trump-offered-pakistan-a-secret-deal-to-scrap-cpec-project/>

¹⁶ Business Recorder. «Pakistan was headed towards default in 2018: PM Imran», August 2021. Disponible en: <https://www.brecorder.com/news/40115882>

¹⁷ Reuters. «Pakistan CDS falls after finance minister says seeks talks with IMF», October 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/pakistan-markets-cds-idINKCN1MJ16V>

¹⁸ HURLEY, John; MORRIS, Scott; y PORTELANCE, Gailyn. «Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective», Center for Global Development, March 2018. Disponible en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>

¹⁹ HUAND, Yasheng. «Can the Belt and Road Initiative Become a Trap for China?», Johns Hopkins School of Advanced International Studies, May 2019. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-belt-road-initiative-trap-by-yasheng-huang-2019-05?barrier=accesspaylog>

mayoría de los países en vías de desarrollo que se han sumado al OBOR están solicitando refinanciaciones de la deuda²⁰. Bangladesh, Tanzania o Nigeria son algunos ejemplos²¹.

El OBOR también está siendo una fuente de tensión entre los países europeos. En mayo de 2019, Italia firmó un memorándum de entendimiento con China y se convirtió en el primer país del G7 en unirse al OBOR²². Este acuerdo suscitó desconfianza en otros miembros de la UE, ya que fue negociado en secreto durante meses, sin conocimiento de los socios europeos de Italia²³. Posteriormente, varios países europeos se han unido al OBOR, pero ninguno con el mismo peso específico que tiene Italia²⁴. No teniendo otra alternativa que ofrecer, Europa se ha convertido en un mero espectador de la penetración de China hasta el corazón del continente²⁵.

Al mismo tiempo que el OBOR ha causado serios problemas financieros en varios países de Asia y África, la influencia de China en algunos países Oriente Medio gracias a este instrumento ha crecido notablemente²⁶. Por ejemplo, China se ha convertido en el mayor socio comercial de Irak, a la vez que las exportaciones de petróleo iraquí a EE. UU. han disminuido considerablemente desde 2014²⁷. Asimismo, durante las conversaciones de paz en Afganistán, Pekín prometió a los talibanes afganos inversiones en energía e infraestructuras tan pronto como EE. UU. abandonase el país²⁸. La influencia china en Oriente Medio está creciendo en paralelo a la pérdida de peso específico de EE. UU. en dicha zona y al cuestionamiento de su liderazgo mundial.

²⁰ KYNGE, James. «China faces wave of calls for debt relief on 'Belt and Road' Projects», Financial Times, April 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/5a3192be-27c6-4fe7-87e7-78d4158bd39b>

²¹ The Economist. «Break time: The pandemic is hurting China's Belt and Road Initiative», June 2020. Disponible en: <https://www.economist.com/china/2020/06/04/the-pandemic-is-hurting-chinas-belt-and-road-initiative>

²² Mitchell, Charlotte. «Italy joins China's Belt and Road Initiative», Al Jazeera, March 2019. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/economy/2019/3/23/italy-joins-chinas-belt-and-road-initiative>

²³ VAN DER EIJK, Femke y PANDITA GUNAVARDANA, Angela. «The Road that divided the EU: Italy joins China's Belt and Road Initiative», European Law Blog, June 2019. Disponible en: <https://europeanlawblog.eu/2019/06/25/the-road-that-divided-the-eu-italy-joins-chinas-belt-and-road-initiative/>

²⁴ ALFONSI, Carlota; y LE CORRE, Philippe. «Italy's Risky China Gamble», The Diplomat, March 2019. Disponible en: <https://thediplomat.com/2019/03/italys-risky-china-gamble/>

²⁵ DONNET, Pierre Antoine. «World Leadership in the Balance. China and the US Clash for Supremacy», World Scientific, (p.119), 2021.

²⁶ ANDERLINI, Jamil. «China's Middle East strategy comes at a cost to the US», Financial Times, September 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/e20ae4b9-bc22-4cb5-aaf6-b67c885c845c>

²⁷ PLUMER, Brad. «China now gets more oil from the Middle East than the US does», Vox, September 2014. Disponible en: <https://www.vox.com/2014/9/3/6101885/middle-east-now-sells-more-oil-to-china-than-to-the-us>

²⁸ BOKHARI, Farhan. «China offers Taliban road network in exchange for peace», Financial Times, September 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/69110b85-bce9-45cb-a2f4-eadcd3edc6e3>

¿Por qué China ha incluido a América Latina en el OBOR?

Se supone que, al menos en un principio, el OBOR sería una red de infraestructuras físicas, con origen en China, que se expandirían inicialmente por sus países vecinos, y después por otros países de Asia, África y Europa. Pero América Latina está situada en un continente totalmente separado de Asia y, a pesar de ello, los esfuerzos de China por incluir a América Latina en este proyecto son más que notables. ¿Qué pretende China con su acercamiento a esta región?

América Latina es una de las regiones del mundo con mayor potencial económico pendiente de ser explotado. Es la más rica y próspera de las denominadas economías emergentes²⁹. Tiene una superficie de 20 millones de kilómetros cuadrados —equivalente al doble de la de Europa, China o EE. UU.—, y un fuerte sentido de identidad propia, a pesar de la gran diversidad de países que componen la región³⁰. Algunos de estos países han incrementado su peso en la economía mundial en las pasadas dos décadas y han conseguido una reducción muy notable de los niveles de pobreza.

El PIB de la región es, aproximadamente, de 4500 billones de dólares, que representa el 7 % del PIB mundial, con Brasil y México entre las 15 mayores economías del mundo. La región tiene un enorme potencial económico, basado en sus reservas de recursos naturales. En Latinoamérica, se encuentra el 40 % de la biodiversidad del planeta, el 25 % de sus bosques y el 28 % de las reservas naturales de agua. También cuenta con el 85 % de las reservas mundiales de litio, el 43 % de las de cobre, el 40 % de las de níquel, el 30 % de las de bauxita y el 30 % de las de plata. Por último, cuenta con abundantes reservas de energías renovables, que permiten a la región proyectarse como un importante proveedor de energía no contaminante.

América Latina tiene una población de más de 64 millones de habitantes —equivalente al 9 % de la población mundial—. Es la tercera región más poblada del mundo, detrás de Asia y de África, y tiene más habitantes que toda la Unión Europea junta. El Banco

²⁹ MALAMUD, Carlos (coord.). Informe Elcano 22. «¿Por qué importa América Latina?» (p.36), 2017. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3d717678-0481202-4652-ad89-675318fa4de0/informe-elcano-22-por-que-importa-america-latina.pdf>

³⁰ *Ibidem* (p.25-28).

Mundial señala que la población de Latinoamérica continuará creciendo en las próximas décadas, estimando que llegará a tener 784 millones de habitantes en 2050³¹.

No obstante, las relaciones entre China y América Latina no comenzaron con el OBOR. Antes de que algunos países de la región se uniesen al proyecto, el impacto de China en las inversiones y en el desarrollo regional de Latinoamérica ya era muy importante, especialmente en las dos últimas décadas. América Latina lleva muchos años exportando materias primas a China, como petróleo, hierro, acero, cobre, combustibles sólidos, aluminio, metales preciosos, carne, etc.³². Asimismo, entre 2015 y 2016, el 14 % de las inversiones directas de Latinoamérica en sectores energéticos provinieron de China. Brasil ha sido el mayor receptor de inversiones, por un importe de 45 000 millones de dólares desde 2005, seguido por Perú (17 000 millones) y Argentina (10 000 millones). Además, también desde 2005, varios países de América Latina han recibido préstamos de bancos estatales chinos por valor de más de 140 000 millones de dólares: Venezuela (62 000 millones de dólares), Brasil (37 000), Ecuador (17 000) y Argentina (15 000). México y Colombia han recibido 1000 millones cada uno³³.

Es muy probable que tanto la influencia de China como sus inversiones en América Latina continúen creciendo en los próximos años, dado que desde 2107 varios países de Latinoamérica y el Caribe han decidido sumarse al proyecto estrella de China, el OBOR. En 2017 lo hicieron Venezuela, Ecuador, Bolivia, Guyana, Surinam, Trinidad y Tobago, Chile y Uruguay; en 2018, El Salvador, Antigua y Barbuda, y Costa Rica; en 2019, Perú, Cuba, Barbados, la República Dominicana, Granada, y Jamaica; y Nicaragua en 2022³⁴. No obstante, las tres grandes economías de la región —México, Brasil y Argentina— todavía no forman parte del OBOR. La economía mexicana es muy dependiente de Estados Unidos, por lo que un acercamiento al OBOR podría ser visto por su vecino del norte como un gesto de enemistad; por otra parte, el actual Gobierno de Brasil es más propicio a EE. UU. que a China; y Argentina ya tiene demasiado

³¹ The World Bank. Population, total – Latin America & The Caribbean. Disponible en:

<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=ZJ>

³² DEORUKHKAR, Sumedh; ORTIZ, Álvaro; RODRIGO, Tomasa; Le Xia. «China | One Belt One Road – What's in it for Latin America?» (p.3), BBVA Research, January 2018. Disponible en:

<https://www.bbva.com/en/publicaciones/china-one-belt-one-road-whats-in-it-for-latin-america-2/>

³³ *Ibidem* (p.5).

³⁴ Green Finance and Development Center. Countries of the Belt and Road Initiative. Disponible en:

<https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>

endeudamiento como para pensar en aumentarlo como consecuencia de su participación en el OBOR³⁵.

Pero esto no quiere decir que alguno de estos países no termine uniéndose al proyecto tarde o temprano. China ya ha anunciado las intenciones de Argentina de abrazar el OBOR en 2022³⁶. En cuanto a Brasil, si bien aún no forma parte del proyecto, su comercio bilateral con China pasó de 2000 millones de dólares en el año 2000 a 100 000 millones de dólares en 2020³⁷. Actualmente, Brasil envía a China el 30 % de todas sus exportaciones, incluyendo el 80 % de su producción anual de soja y el 60 % de la de acero. Al ser la mayor economía de la región, Brasil puede atraer inversiones y proyectos de China independientemente de que participe o no en el OBOR.

Algunos analistas, como Rhys Jenkins, aseguran que, al menos por el momento, desde el punto de vista económico, la participación de los países latinoamericanos en el OBOR no ha provocado cambios sustanciales en la relación de esta región con China. Ninguna de las prioridades de cooperación del OBOR es nueva, si las comparamos con las anteriores políticas de China hacia la región³⁸. No ha habido un cambio significativo en las relaciones económicas entre China y Latinoamérica, si analizamos las tendencias que ya se daban en las relaciones económicas entre ambos actores desde la crisis financiera global en la década anterior. Según Germán Ríos, «las relaciones entre América Latina y China han cambiado profundamente en los últimos 20 años. En 2001, las exportaciones de la región a China representaban solo el 1,6 % del total de las ventas al exterior, mientras que en 2020 esta cifra se había elevado al 26 %. Esto es debido al crecimiento acelerado de China durante este período y su creciente demanda de materias primas, especialmente de países sudamericanos como Perú, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay. Casi lo mismo ha sucedido con las importaciones»³⁹.

No obstante, Ríos también señala que China no es el mayor inversor en Latinoamérica, si bien esto cambiará más pronto que tarde: «Por el contrario, durante las dos últimas

³⁵ KALTENECKER, Evodio. The Geopolitical Factors of the Belt and Road Initiative in Latin America: The cases of Brazil and Mexico, February 2020. Disponible en: <https://evodiokaltenecker.com/the-geopolitical-factors-of-belt-and-road-initiative-in-latin-america-the-cases-of-brazil-and-mexico/>

³⁶ China Daily. «Argentina expects to jump aboard the BRI express», National Development and Reform Commission (NDRC), People's Republic of China. Disponible en: https://en.ndrc.gov.cn/news/mediarources/202112/t20211203_1306888.html

³⁷ China Briefing. Bilateral Trade Between Brazil and China, September 2021. Disponible en: <https://www.china-briefing.com/news/bilateral-trade-between-brazil-and-china/>

³⁸ JENKINS, Rhys. «China's Belt and Road Initiative in Latin America: What Has Changed?» Journal of Current Chinese Affairs, (December 2021). Disponible en: <https://doi.org/10.1177/18681026211047871>

³⁹ RÍOS, Germán. «China's Increasing Clout in Latin America», IE, (December 2021). Disponible en: <https://www.ie.edu/insights/articles/chinas-increasing-clout-in-latin-america/>

décadas, las inversiones directas de China en América Latina han sido inferiores a las realizadas por otros países. El mayor inversor en la región es EE. UU., seguido de España. Sin embargo, esto está empezando a cambiar, y ya hay empresas chinas que están comprando empresas latinoamericanas, especialmente en los sectores de infraestructuras, energía y extracción de materias primas»⁴⁰.

No obstante, los intereses de China en Latinoamérica no son exclusivamente económicos. Son también estratégicos. China es perfectamente consciente de que la región es muy importante para EE. UU., que siempre la ha tratado como si fuese su hermano pequeño. Desde que en 1823 el presidente Monroe estableciese la doctrina que lleva su nombre, con el famoso eslogan de «América para los americanos», la mentalidad de EE. UU. siempre ha sido la de considerar a América Latina como su propiedad particular, lo que ha derivado en un intervencionismo de los EE. UU. en los asuntos internos y externos de los países de Latinoamérica y del Caribe a lo largo de todo el siglo XX, para que no fuesen en contra de sus intereses.

Por tanto, la presencia de China en Latinoamérica lanza un mensaje simbólico a EE. UU.: el de que esta región ya no es suya. Según Germán Ríos, «la geopolítica va a jugar un rol importante in la región, debido a la guerra económica y tecnológica que se va a librar entre EE. UU. y China, muchas de cuyas batallas tendrán lugar en Latinoamérica. La lucha entre ambas superpotencias irá *in crescendo* en esta región, y afectará al comercio, las inversiones y el suministro de materias primas»⁴¹.

La presencia creciente de China en Latinoamérica ha coincidido con el gradual abandono de esta región por parte de EE. UU. durante el siglo XXI, un periodo en que la política exterior de Washington se ha centrado principalmente en Oriente Medio y Asia. Esta actitud ha sido más evidente durante la presidencia de Donald Trump, periodo en el cual Estados Unidos se ha distanciado todavía más de América Latina, aplicando duras políticas de inmigración hacia la región, y utilizando incluso una retórica ofensiva con ella⁴². Existe, sin embargo, una esperanza de que la actitud de EE. UU. respecto a Latinoamérica cambie durante la presidencia de Joe Biden: «Joe Biden tiene un conocimiento profundo de Latinoamérica y del Caribe, más que cualquiera de los otros

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Taylor, Adam. «Trump makes his first presidential visit to Latin America — a region where he is very unpopular», *The Washington Post*, November 2018. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2018/11/30/trump-makes-his-first-presidential-visit-latin-america-region-where-he-is-very-unpopular/>

presidentes de EE. UU. desde el final de la Guerra Fría”, afirman Charlie Campbell y Ciara Nugent»⁴³.

La pandemia de la COVID-19 ha abierto una ventana de oportunidad a China para incrementar su influencia en la región. Mientras EE. UU. ha estado más preocupado por gestionar su situación interna, China, mediante la denominada «diplomacia de la salud», ha suministrado a Latinoamérica vacunas y equipamiento médico, con lo que se ha ganado el cariño de la región⁴⁴. China ha suministrado millones de mascarillas y trajes de protección a 150 países, y Latinoamérica no ha sido una excepción en esta distribución⁴⁵. China no ha desaprovechado esta oportunidad para poner sobre la mesa sus intereses, como la cuestión de Taiwán. Esto ocurrió en Paraguay, que es uno de los 15 países en el mundo que no reconocen a la República Popular China, y que consideran a Taiwán como «la verdadera China»⁴⁶. En abril de 2020, mientras la COVID-19 se expandía de forma alarmante por Latinoamérica, el bloque de izquierdas en el parlamento paraguayo lanzó una iniciativa para establecer relaciones diplomáticas con Pekín⁴⁷. Los senadores paraguayos argumentaban que la pandemia obligaba al país a solicitar la ayuda china, bajo forma de material sanitario. La propuesta fue rechazada por la mayoría de derecha en el Senado paraguayo⁴⁸. Sin embargo, los senadores de la oposición están esperando a que el equilibrio de fuerzas cambie para reconocer a la República Popular China⁴⁹. En los últimos cuatro años, República Dominicana, El Salvador y Panamá han pasado de reconocer a Taiwán a hacerlo con China⁵⁰.

⁴³ CAMPBELL, Charlie; NUGENT, Ciara. «The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes», TIME Magazine, February 2021. Disponible en: <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/>

⁴⁴ RÍOS, Germán. «China's Increasing Clout in Latin America», IE, (December 2021). Disponible en: <https://www.ie.edu/insights/articles/chinas-increasing-clout-in-latin-america/>

⁴⁵ CAMPBELL, Charlie; NUGENT, Ciara. «The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes», TIME Magazine, February 2021. Disponible en: <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/>

⁴⁶ TOM LONG, Francisco Urdinez. «Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China», Foreign Policy Analysis, Volume 17, Issue 1, January 2021, oraa002, Disponible en: <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa002>

⁴⁷ SMINK, Veronica. «Cómo Paraguay quedó atrapado en la histórica pelea entre Taiwán y China (y qué tiene que ver el coronavirus)», BBC News Mundo, Cono Sur, April 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56740339>

⁴⁸ Senate of Paraguay. «Se rechaza el proyecto que insta establecer relaciones diplomáticas con China Popular». Disponible en: <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/5490-se-rechaza-el-proyecto-que-insta-establecer-relaciones-diplomaticas-con-china-popular-2020-04-18-02-03-59>

⁴⁹ CAMPBELL, Charlie; NUGENT, Ciara. «The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes», TIME Magazine, February 2021. Disponible en: <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/>

⁵⁰ Reuters. «U.S. recalls diplomats in El Salvador, Panama, Dominican Republic over Taiwan», September 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-taiwan-idUSKCN1L000N>

¿Está América Latina mirando a China y dejando de lado a Estados Unidos?

China, sin lugar a duda, se beneficiará de la participación de Latinoamérica en el OBOR. Pero los beneficios serán recíprocos. Así como América Latina espera conseguir un mayor acceso a los mercados asiáticos a través del OBOR para compensar el proteccionismo de Estados Unidos, el proyecto también permitirá a China promocionar sus instituciones financieras y sus estrategias de integración en Latinoamérica⁵¹. Los proyectos específicos que China ha firmado en América Latina en el contexto del proyecto OBOR conciernen a áreas como la coordinación de políticas económicas, conectividad de industrias, facilidades para el comercio y la inversión, inversiones extranjeras, integración financiera, proyectos de infraestructuras y créditos bancarios.

Asimismo, otra cuestión que China va a cubrir en Latinoamérica mediante el OBOR será la Ruta de la Seda Digital. China tiene un plan dedicado a la digitalización para el desarrollo de la región⁵². Desde enero de 2018, con la entrada del CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) en la Ruta de la Seda, que se formalizó en el fórum China-CELAC, China comenzó a desplegar proyectos como el *Silk Road programs* o *Including Digital* en la región. Brasil tenía su propio plan para el desarrollo del Internet de las cosas, y Chile una «estrategia industrial inteligente», avalados ambos por China.

Más allá de los beneficios económicos, las implicaciones estratégicas de la creciente alianza entre China y Latinoamérica puede suponer un cambio en la relación de esta región con Estados Unidos. Una alianza cada vez más explícita con China suele implicar un detrimento de las relaciones con EE. UU. Tal y como apuntan Charlie Campbell y Ciara Nugent, «globalmente, los límites de la nueva Guerra Fría ya se están definiendo: EE. UU., Europa, India y el Pacífico en un lado; China, Rusia, Pakistán Asia Central y el Sudeste Asiático en el otro. Todavía no está claro si el “telón de seda” caerá sobre Latinoamérica. Pero la actividad de Pekín tiene a Washington muy preocupado»⁵³.

⁵¹ DEORUKHKAR, Sumedh; ORTIZ, Álvaro; RODRIGO, Tomasa; Le Xia. «China | One Belt One Road – What’s in it for Latin America?», pp.3-7, BBVA Research, January 2018. Disponible en:

<https://www.bbvarsearch.com/en/publicaciones/china-one-belt-one-road-whats-in-it-for-latin-america-2/>

⁵² JORGE RICART, Raquel. «La Ruta de la Seda Digital china en América Latina y el Caribe», Real Instituto Elcano, April 2021. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/la-ruta-de-la-seda-digital-china-en-america-latina-y-el-caribe/>

⁵³ CAMPBELL, Charlie; NUGENT, Ciara. «The U.S. and China Are Battling for Influence in Latin America, and the Pandemic Has Raised the Stakes», TIME Magazine, February 2021. Disponible en: <https://time.com/5936037/us-china-latin-america-influence/>

Quizá el ejemplo más claro de que algo está cambiando en América Latina respecto a Estados Unidos es lo que pasa en el canal de Panamá desde 2017. El canal ha sido controlado exclusivamente por Washington durante casi todo el siglo XX, y es fundamental para los flujos de tráfico entre los océanos Atlántico y Pacífico, así como una base militar estratégica esencial para la seguridad estadounidense. En los años cuarenta, el departamento de Comercio de los EE. UU. creó la zona franca de Colón, que facilitó la entrada de las empresas norteamericanas en el mercado latinoamericano⁵⁴. Pero, en 2017, el consorcio chino Landbridge firmó un acuerdo para la construcción de un puerto de aguas profundas por un valor de 1000 millones de dólares, así como un complejo logístico en la Isla Margarita panameña, en la antigua ubicación de una base militar de EE. UU.⁵⁵. Menos de una semana después del inicio del proyecto, el Gobierno de Panamá reconoció al Gobierno de Pekín como el legítimo gobierno de China, en lugar del de Taiwán. Desde entonces, China ha continuado desarrollando varios proyectos económicos en el canal de Panamá⁵⁶.

No obstante, la creciente expansión de China en el Canal de Panamá se ha ralentizado debido a la pandemia de la COVID-19. Aunque también debido a la presión de Washington. En 2018, EE. UU. frustró las intenciones de China de construir una gran embajada en la desembocadura del Canal. Igualmente, los planes para la construcción de un cuarto puente sobre el canal fueron pospuestos en 2020⁵⁷. En cualquier caso, debido a su importancia geográfica, militar y financiera, el Canal de Panamá tiene un gran significado estratégico tanto para EE. UU. como para China, aunque sobre todo para Washington. La expansión del comercio chino, sus inversiones y sus proyectos financieros en Panamá son quizás el ejemplo más plausible de la estrategia de expansión y mayor presencia de China en Latinoamérica para los próximos años. La furiosa reacción de EE. UU. cuando se confirmó el avance chino en Panamá reveló, ciertamente,

⁵⁴ History.com. «Panama Canal», September 2019. Disponible en:

<https://www.history.com/topics/landmarks/panama-canal>

⁵⁵ Global Construction Review. «Chinese firm starts work on \$1bn Panamanian megaport», June 2017. Disponible en: <https://www.globalconstructionreview.com/chinese-firm-starts-w7rk-1bn-panama7nian-meg7aport/>

⁵⁶ ELLIS, Evan. «China's advance in Panama: An update», Global Americans, April 2021. Disponible en: <https://theglobalamericans.org/2021/04/chinas-advance-in-panama-an-update/>

⁵⁷ F. RUNDE, Daniel. «Key Decision Point Coming for the Panama Canal», Center for Strategic and International Studies, May 2021. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/key-decision-point-coming-panama-canal>

que la región está girando más y más hacia China, y dejando de lado a EE. UU., lo cual preocupa a Washington⁵⁸.

Conclusión

Estados Unidos no previó las consecuencias de la emergencia de China en el orden mundial, ni creyó que China podría alcanzar estos niveles de poder, influencia y desarrollo en tan poco tiempo. Tal y como afirma José Pardo de Santayana, «se pensó que, al final, el desarrollo económico llevaría a la democratización del gigante asiático, lo que incorporaría al Dragón Rojo al orden liberal internacional. Pero esto no ha sido así. China se ha posicionado sólidamente a nivel internacional siguiendo su propio modelo, y ha demostrado su ambición por recuperar la centralidad perdida»⁵⁹.

China tiene claras intenciones de convertirse en la primera potencia mundial a nivel económico y geopolítico, y para este objetivo el OBOR es un instrumento indispensable. A pesar del alto riesgo de endeudamiento al que se exponen los países que se adhieren al proyecto, la mayoría encuentra que es una oportunidad muy interesante para la estimulación y el crecimiento de sus economías. Los países de América Latina no son una excepción en este escenario. Desde comienzos del siglo XXI, China ha realizado importantes inversiones en América Latina y ha estrechado sus relaciones comerciales con varios países de la región. China es consciente de que su presencia en la región es esencial para desplazar a Estados Unidos del liderazgo del poder mundial.

Todos los movimientos que China ha realizado en las dos últimas décadas en Latinoamérica han pasado más o menos desapercibidos en Washington, o al menos no han provocado ninguna reacción, porque los norteamericanos han dejado de prestar la atención que en el pasado tuvieron hacia Latinoamérica y han centrado su política exterior en Oriente Medio y en Asia, especialmente tras los ataques terroristas del 11S. Esto ha permitido a China adquirir una importante presencia en la región prácticamente sin ninguna resistencia de EE. UU. Ahora, los norteamericanos se están dando cuenta de que quizá sea demasiado tarde para revertir esta cuestión.

⁵⁸ YOUKKEE, Mat. «The Panama Canal Could Become the Center of the U.S.-China Trade War», Foreign Policy, May 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/05/07/the-panama-canal-could-become-the-center-of-the-u-s-china-trade-war/>

⁵⁹ PARDO DE SANTAYANA, José. «El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia». Documento de Análisis IEEE 54/2021. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA54_2021_JOSPAR_Desengan_che.pdf

No obstante, todavía está por ver cómo continuarán desarrollándose las relaciones entre China y Latinoamérica, ya que la pandemia de la COVID-19 ha afectado notablemente a la región. También porque aún hay muchos países latinoamericanos que no forman parte del OBOR ni tienen una relación fluida con China. En este sentido, América Latina no es un bloque compacto, y pudiera ocurrir que, mientras que algunos países enfriasen sus relaciones con EE. UU. para reforzarlas con China, otros optasen por la estrategia opuesta. Otra cuestión que agrega incertidumbre sobre el rumbo que tomará la región es la enorme inestabilidad política interna de la que adolecen muchos países latinoamericanos, caracterizada por gobiernos con prácticas autoritarias y corruptas, así como por la enorme presencia y poder del narcotráfico y del crimen organizado en la región. Pero si hay una cuestión clara, esa es el gran interés de China por ganar presencia en Latinoamérica, y de momento lo está consiguiendo. El hecho de que 20 países de América Latina y el Caribe ya formen parte del proyecto económico y geopolítico más ambicioso de China es muy significativo. Cuáles serán las consecuencias de esta expansión de China en la región de aquí a 10 años, solo el tiempo lo dirá.

Inés Gaviria Sastre

Master in Geopolitics and Strategic Studies
Universidad Carlos III



39/2022

26 de abril de 2022

*Christian Blasco López**

Perspectivas geoestratégicas de la Unión Europea con relación a los EE. UU., China y Rusia

Perspectivas geoestratégicas de la Unión Europea con relación a los EE. UU., China y Rusia

Resumen:

El desarrollo continuado del proceso de integración de la Unión Europea le ha situado en un momento de su existencia en el que se está planteando su propia identidad estratégica, a través de la cual habrá de ser capaz de actuar de manera autónoma de acuerdo con sus propios intereses. Este replanteamiento estratégico, no obstante, habrá de tener en cuenta el contexto geopolítico en el que la Unión se encuentra, destacando, muy en particular, la actitud de los actores globales más relevantes con los que ha de lidiar: los Estados Unidos, la República Popular de China, y la Federación Rusa, cada una de las cuales mirará a dicho desarrollo por parte de la Unión acorde a sus propios intereses con respecto a la misma.

Palabras clave:

Unión Europea, autonomía estratégica, EE. UU., China, Rusia.

***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.

Geostrategic Prospects of the European Union in relation to the USA, China and Russia

Abstract:

The continuous integration development of the European Union is now setting it on a path where the Union is trying to figure out a strategic identity for itself, that should enable it to operate autonomously according to its own needs. This development, however, will need to take into consideration the attitudes of the most important actors it has to deal with: the United States of America, the People's Republic of China, and the Russian Federation; each of which has their own interests in relation to the EU and to how it develops its strategic autonomy.

Keywords:

European Union, strategic autonomy, United States, China, Russia.

Estados Unidos de América

Estados Unidos y Europa comparten una de las alianzas más estrechas del globo desde el final de la Segunda Guerra Mundial debido, primordialmente, a razones históricas. Y, si bien esa alianza se mantiene vigorosa hasta el día de hoy, conocer más a fondo los motivos ulteriores que llevan a ambos aliados a relacionarse el uno con el otro puede ayudar a comprender cómo se concebiría desde el lado estadounidense una actitud más autónoma por parte de la UE.

Comenzando por su alianza, el hecho de que Estados Unidos sea el socio «mayoritario» en dicha relación supone que cuenta con la voz cantante a la hora de establecer prioridades de política exterior basado, primordialmente, en sus propios intereses —si bien estos pueden coincidir con aquellos de sus aliados—. Pero incluso en caso de desacuerdo, Washington siempre tratará de hacer de valer los suyos inclusive si estos contravinieren o fueren, incluso, perjudiciales contra aquellos de sus aliados, incluyendo la UE.

Este principio puede ser observado en uno de los pilares de la alianza EE. UU.—Europa: la arquitectura de seguridad europea, por la cual los EE. UU. vela por la seguridad del Viejo Continente—. En este sentido, si bien dicha estructura fuera establecida con un propósito común por parte de las dos partes concernidas —esto es, impedir a la URSS expandir su influencia por el resto de Europa—, lo cierto es que ambos tenían diferentes razones para hacerlo: para los países europeos, era su propia existencia la que les motivaba a ser parte de dicha relación; mientras que, en el caso de los EE. UU., eran razones de seguridad nacional. Así, Europa occidental fue concebida por el influyente geopolitólogo Nicholas Spykman como un «área de amortiguamiento» cuya existencia continuada era crítica para frenar la expansión de la URSS de manera que se acercara demasiado a los EE. UU. continentales, quedando, así, expuestos. Ciertamente, fue este autor quien concibió que el control sobre el Rimland —las áreas costeras de Eurasia— era clave para obtener poder de un alcance global; y que, al controlar los EE. UU. estas áreas, mantendría su propia hegemonía y «atraparía» a la URSS al impedir que ganara ella dicho poder.

Por supuesto, existen muchos más elementos subyacentes en la «relación transatlántica» —como los innegables lazos culturales, o las estrechas relaciones económicas—. Sin embargo, puede asegurarse que el apoyo proporcionado en materia

de seguridad por parte de los EE. UU. a Europa no se ha debido, simplemente, a razones altruistas, o de «obligación moral», como pueda llegar a decirse¹, sino como un movimiento más en el histórico juego de poder norteamericano que, convenientemente, también ha beneficiado a sus aliados hasta el momento. Sin embargo, es esta misma dependencia en un contexto de relación asimétrica la que podría llegar a ser un impedimento para el desarrollo continuado de una Unión más autónoma.

Nicholas Spykman puede que sea principalmente recordado por su teoría sobre el Rimland. Sin embargo, como geopolitólogo estadounidense que era, también formuló análisis al respecto de cómo los EE. UU. deberían conducir su política exterior en relación con Europa. Y es que, aún durante la Segunda Guerra Mundial, arguyó que los Estados Unidos deberían frenar la potencial integración de Europa en una «única unidad política capaz de expresar su potencial económico absoluto», ya que dicho potencial hipotético por parte de semejante actor podría, con toda probabilidad, suponer un desafío a la hegemonía estadounidense que él predicaba en la política global, dado que vería su propio poder disminuido en términos relativos en dicho escenario. Esta hipótesis vendría a ser confirmada por la realidad futura hasta cierto punto, ya que la Unión Europea, que es la unidad política más similar a la que Spykman preveía, es, en verdad, una economía más grande que la estadounidense según determinados estándares², lo que, en consecuencia, le habilitaría para convertirse en un competidor geopolítico a Washington.

Hay también otro elemento a considerar en el punto de vista de Washington respecto de una UE más autónoma, y ese es la misma arquitectura de seguridad mencionada anteriormente, cuya representación más palpable es la OTAN. El hecho de que ya exista una organización con capacidad militar en Europa, en este caso, liderada, en mayor medida, por los EE. UU., causa que dicho país vea con cierta desconfianza los esfuerzos por parte de la UE de establecer capacidades de este tipo para sí misma, especialmente en los campos de la seguridad y la defensa. Esta desconfianza fue la que llevó a la entonces secretaria de Estado de EE. UU., Madeleine Albright, a formular, en 1998, la tesis conocida como la de las «tres Des», como respuesta a la creación, por parte de la UE, de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (ESDI, por sus siglas en inglés), la

¹ The Economic Times, «At NATO, Joe Biden says defence of Europe a «sacred obligation»», 14 de junio del 2021, disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/at-nato-joe-biden-says-defence-of-europe-a-sacred-obligation/articleshow/83510036.cms?from=mdr> Fecha de la consulta 01.03.2022

² European Commission «EU position in world trade», 9 de febrero del 2019, disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/> Fecha de la consulta 01.03.2022

cual fue establecida, dentro de la propia OTAN, como un medio de «participación europea en materia de seguridad a la vez que reforzando la cooperación». Sin embargo, de acuerdo con Albright, dicho instrumento podría, potencialmente, ir en detrimento de la Alianza de tres formas: «desenganchando» ESDI de la estructura de toma de decisiones de la OTAN; «duplicando» esfuerzos existentes; y «discriminando» contra miembros de la Alianza no pertenecientes a la UE (de ahí las tres Des)³. Y si bien esta opinión se refería específicamente al hecho de que la UE actuara más independientemente de los EE. UU., o de proyectos liderados por Washington, en las áreas de seguridad y defensa, lo cierto es que este pensamiento vendría a permear preocupaciones en la política exterior estadounidense de que la UE podría actuar de manera autónoma de los EE. UU. en todo tipo de áreas (incluyendo en política exterior).

La misma OTAN, no obstante, también ve con cierta desconfianza un desarrollo institucional en el seno de la UE que posibilitara una integración más profunda en las áreas de la seguridad y la defensa, dado que teme que ello podría traducirse en un desvío de recursos de parte de esos miembros de la Alianza también de la UE hacia la Unión misma; es decir, que se crearan capacidades «sustitutivas» a las de la OTAN, en palabras de su secretario general Jens Stoltenberg⁴. Por lo tanto, el desarrollo y establecimiento a largo plazo de capacidades de defensa por parte de la UE podría ser dificultado por este obstáculo —que ya existen herramientas de defensa dentro de la OTAN—.

Estas son las reservas que llevan a los EE. UU. a poner en práctica una política particular con respecto a sus aliados europeos: explotar las divisiones en Europa estableciendo fuertes vínculos bilaterales con cada uno de sus aliados. De esta manera, al minar la unidad europea hasta cierto punto, puede asegurarse a sí mismo una posición privilegiada con respecto a sus aliados, de manera que estos estén menos inclinados a profundizar en la integración europea y estén, en cambio, más en línea con la agenda estadounidense. Esta política preocupa dentro de la UE por el impedimento que supone para su integración, y es, por tanto, uno de los desafíos que tiene por delante.

³ THOMSON, Jack. European Strategic Autonomy and the US. CSS Analyses in Security Policy, núm. 248 septiembre de 2019, disponible en: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse248-EN.pdf> Fecha de la consulta 01.03.2022

⁴ POSANER, J. EU defense plans 'can never replace' NATO, says Stoltenberg. POLITICO, 5 de septiembre del 2021, disponible en: <https://www.politico.eu/article/jens-stoltenberg-nato-eu-defense-plans-warning/> Fecha de la consulta 01.03.2022

No obstante, el hecho de que las discusiones acerca de la autonomía estratégica de la UE estén ganando cada vez más peso está motivando que ciertas soluciones potenciales a la desconfianza por parte de EE. UU. y la OTAN hacia la misma sean propuestas, de manera que Bruselas pudiera continuar con su política de integración al mismo tiempo que reduciendo las preocupaciones de Washington. Una de ellas, relacionada con la misma OTAN, vendría a ser la llamada «división del trabajo». Este arreglo consistiría en definir claramente los límites de los objetivos de cada organización dentro de las áreas de seguridad, estrategia, y defensa, de manera que no hubiese discrepancias entre ellas o que estas se solapasen. De este modo, la OTAN no tendría por qué temer que la UE desarrollara capacidades que desligaran a sus miembros de la estructura de la OTAN. Así, la Alianza, como un «instrumento militar», se enfocaría completamente en la «disuasión y defensa del territorio de sus miembros», mientras que la UE podría actuar por sí misma en aquellas áreas de interés en su vecindario o en prioridades diplomáticas que no lo fueran así para EE. UU. En definitiva, esta sería una manera viable para los europeos de contar con estructuras «complementarias», y no sustitutivas, a aquellas de los EE. UU. y la OTAN, los cuales lo verían como aceptable.

República Popular de China

La visión de China sobre la Unión Europea puede ser encontrada en un *policy paper* publicado por Pekín en el 2018, donde establece las líneas generales de cómo desea conducir su relación bilateral con la Unión Europea⁵.

Comenzando por cómo Pekín ve el mundo, el *paper* explica que la sociedad internacional se ha estado moviendo hacia un escenario creciente de Globalización, donde diferentes actores están cada vez más interconectados en el ámbito de la economía. Este proceso de integración ha estado acompañado por una creciente «democratización» de las relaciones internacionales, lo cual China ve como positivo. Ciertamente, dado que el mundo se ha estado moviendo hacia una mayor multipolaridad, ello significa que la hegemonía de los EE. UU. en el orden global se ha venido reduciendo de manera relativa

⁵ Chinadaily. «Full text of China's Policy Paper on the European Union», diciembre del 2018, disponible en: https://www.chinadaily.com.cn/a/201812/18/WS5c1897a0a3107d4c3a001758_1.html Fecha de la consulta 01.03.2022

como consecuencia, de manera que el rol de la propia China no ha hecho sino incrementarse.

Sin embargo, aparte de esta tendencia que ha estado teniendo lugar en las últimas décadas, Pekín también percibe otra más preocupante tendente al «unilateralismo..., proteccionismo, y desglobalización al alza», calificativos todos ellos que bien podrían ser una referencia a los EE. UU. de Donald Trump, quien rechazó muchas de las características de la globalización muchas veces en clara referencia a cómo estas habían posibilitado la emergencia de China, lo que Pekín, por consecuencia, ve negativamente.

Es en este mundo cambiante donde China identifica en la UE un actor influyente, considerando que juega un rol crucial en el todavía continuado proceso de Globalización como una fuerza de «integración». Así, el *paper* explica que China tiene dos prioridades en su política exterior con respecto a la Unión: «desarrollar [o, más bien, reforzar] una sólida relación con la UE», además de perseguir una cooperación dual con respecto a asuntos globales.

Así, como parte del primer punto, China muestra apoyo por el proceso de integración europea en la forma de una «Europa unida, estable, abierta y próspera». Se compromete a fortalecer las relaciones en todas las áreas, en especial las económicas, incluyendo en establecimiento de un acuerdo de inversión (el conocido como CAI que fracasó debido a sanciones europeas por el deterioro de los DD. HH. en China). También promete mantenerse comprometida con los mercados de la UE, así como seguir recibiendo inversiones extranjeras, las cuales han sido una de las causas del despegue económico de China. En este sentido, el texto se refiere a la voluntad de Pekín de mantener «apertura bidireccional y facilitar inversión mutua», con especial énfasis a la importancia de un tratamiento equitativo de inversores de ambas partes en el mercado del otro (en términos de facilidad de acceso, estabilidad y seguridad jurídica para inversores y empresas extranjeras).

Sin embargo, y muy importantemente, fija límites en esta relación, al advertir de que ambas partes deberían «gestionar desacuerdos y fricciones de manera constructiva, evitando politizar cuestiones económicas y comerciales», en lo que parece ser una clara referencia a la política de la UE de ligar la protección de los DD. HH. con sus relaciones comerciales con terceras partes. Este punto es particularmente importante, dado que la UE impuso sus primeras sanciones comerciales contra China en la venta de armas como

consecuencia de la Masacre de Tiananmen de 1989. De hecho, el texto hace referencia a esto mismo al decir que «la UE y sus Estados miembros deberían levantar su embargo armamentístico a China prontamente».

El texto también hace referencia a los casos de Taiwán, Tíbet, Turquestán oriental y las «regiones administrativas especiales» de Hong Kong y Macao, en el sentido en que la UE debería respetar, escrupulosamente, la «integridad territorial de China», y abstenerse de mantener cualquier tipo de relaciones o intercambios con dichos lugares sin el consentimiento explícito de China, dado que son parte de los «asuntos internos» del país.

El *paper* reconoce, no obstante, que en la historia de las relaciones entre China y la UE no ha habido ningún conflicto de peso a pesar de las múltiples diferencias entre ambas partes (y es así como China desea que estas relaciones continúen).

En materia de cooperación, el texto identifica varias áreas en las cuales los intereses de ambas partes pueden converger, y sugiere que, a través de la cooperación entre ambos, pueden promover cambios en la sociedad internacional que les sean beneficiosos. Estas áreas incluirían el estado de los asuntos mundiales y la globalización, en términos políticos y económicos.

Políticamente, el *paper* sugiere colaboración para perseguir juntos una mayor «democracia en las relaciones internacionales», fortaleciendo el multilateralismo —de manera que se refuerce el diálogo y foros multilaterales, como el G20 (en el que China está presente) y el sistema de Naciones Unidas— especialmente al afrontar «desafíos globales».

Económicamente, defiende una *reforma* de la estructura financiera internacional —que vendría a suponer una alternativa al marco de Bretton Woods que ha sido mayormente favorable a los EE. UU. y el Reino Unido— al afirmar que, juntos, podrían promover una mayor liberalización de inversiones, comercio y economía para construir una «economía mundial abierta». Hace especial énfasis en la hipotética reforma de la OMC, al decir que debería ser llevada a cabo sin dañar los intereses de las partes involucradas (aquellos de China).

El *paper* también se refiere a la promoción de un tratamiento equitativo de todas las partes involucradas, estableciendo un orden mundial más equilibrado e igualitario, en otra clara referencia a la decreciente supremacía global de EE. UU. Además, tanto China

como la UE deberían colaborar, conjuntamente, en una mayor inclusividad, aperturismo, y globalización económica beneficiosa *para todos*. Todo ello, sin embargo, se está viendo desafiado por un creciente «unilateralismo» y «proteccionismo» contra los cuales, el texto indica, China y la UE deberían afrontar, firmemente, juntas. De hecho, se refiere explícitamente a los Estados Unidos cuando advierte a la UE de que Bruselas se debería refrenar de ir junto a los EE. UU. en las rencillas comerciales que tanto Washington como Pekín mantienen, lo cual es importante, dado que China ve a la UE utilizada por EE. UU. en su estrategia de contención de China.

En definitiva, China ve como positivo el desarrollo de crecientes capacidades por parte de la UE dado que dicho proceso podría servir como contrapeso a la hegemonía estadounidense, siempre que ese desarrollo no «apunte a China o afecte intereses chinos». Así pues, resulta interesante que, en algunos aspectos, y a pesar de las masivas diferencias de valores, China vería una mayor autonomía estratégica por parte de la UE de manera más positiva que Washington.

Federación Rusa

La relación entre Rusia y el resto de Europa no puede ser entendida sin considerar el rol esencial que los Estados Unidos han jugado en el continente desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Ciertamente, los estrechos lazos transatlánticos expuestos anteriormente causan que Moscú vea al resto de Europa intrínsecamente correlacionado y alineado con Washington, lo que es apoyado por el hecho de que, en la mayoría de los casos, la UE se ha posicionado con los EE. UU. en materias de política exterior. Todo ello causa que las relaciones entre Rusia y la UE se vean afectadas por discrepancias entre Moscú y Washington.

Ciertamente, muchos de los países que una vez estuvieron tras el Telón de Acero durante la segunda mitad del siglo XX pasaron a posicionarse junto con Occidente tras el colapso de la Unión Soviética, y se han alineado con Washington desde entonces como una garantía de seguridad frente a Moscú. Entre estos, se encuentran algunos de los países que entraron a formar parte tanto de la OTAN como de la UE durante los procesos de adhesión de los 2000, como Polonia o los países bálticos. Mientras tanto, la neonata Federación Rusa no solo no compartía el mismo interés de unirse a estas arquitecturas occidentalizadas, sino que vio incluso como perjudicial la ampliación de

estas hacia sí misma debido a dos motivos: primero, el hecho de que sus antiguos rivales ganaran terreno frente a Moscú incluyendo países que habían formado parte de su esfera de influencia fue visto como un vivo recuerdo de la derrota soviética (y, por tanto, rusa) en la Guerra Fría. Además, la misma ampliación supuso para Rusia una desventaja estratégica en cuanto que la dejaba abierta frente a la OTAN, sin un área ‘colchón’ alrededor. Adicionalmente, se podría argüir que semejante ampliación era innecesaria para la Alianza, teniendo en cuenta que la Guerra Fría ya había terminado para entonces, y el hecho de que, aun así, fuera llevada a cabo, quizá como forma de justificar la continuada existencia de la organización en un periodo de paz, podría haber entorpecido intentos de acercarse a Rusia al presentar a la Alianza como una amenaza potencial, distanciando así a Moscú de un mejor entendimiento con Occidente. Además de ello, hubo también eventos concretos que distanciaron la mentalidad de la nueva Rusia de la de Occidente, tales como el fracaso del modelo occidentalizado que Boris Yeltsin intentó instituir en el Estado ruso durante sus primeros años de existencia, o los ataques ilegales —desde el punto de vista del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas— de la OTAN a Serbia, a la que siguió la Doctrina Primakov.

Así, Rusia, aunque no la súper potencia que una vez fuera, todavía contaba con intereses propios de su tamaño y buscaba ser reconocida por su relevancia como una gran potencia. Abogó por el fortalecimiento de instituciones multilaterales en las cuales Moscú habría tenido un rol relevante similar al de Washington, como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. El caso de la OSCE es notable ya que se trata de la única plataforma centrada en la seguridad regional de Europa que reúne tanto a Rusia, los EE. UU., y la mayoría del resto de países europeos en un *foro* para el «diálogo político en un amplio abanico de cuestiones de seguridad». En este sentido, es destacable la proposición que el antiguo presidente ruso, Dimitry Medvédev, presentó en el 2008 (junto con el entonces presidente francés Nicolás Sarkozy), y nuevamente en el 2009, de una nueva estructura de seguridad unificada en la forma de un tratado que se extendería «desde Vancouver hasta Vladivostok»⁶. Este organismo que Medvédev sugiriera habría tenido como fin alcanzar objetivos de seguridad que estaban más allá de las atribuciones de otros como la OTAN, la UE, el CIS (la Comunidad de Estados Independientes, creada tras el colapso de la Unión Soviética), y el CSTO (Organización

⁶ La Información. «Clinton rechaza las propuestas rusas para la arquitectura de seguridad», 5 de febrero del 2010, disponible en: https://www.lainformacion.com/espana/clinton-rechaza-las-propuestas-rusas-para-la-arquitectura-de-seguridad_fVGnYcQstlqsFbqnabl5x5/ Fecha de la consulta 01.03.2022

del Tratado de la Seguridad Colectiva, análogo a la OTAN y liderado por Rusia). Sin embargo, las potencias occidentales —tanto EE. UU. como los países europeos— no compartían ese mismo interés, por lo que, al final, tanto Rusia como el resto de Europa acabaron por caminos opuestos, hasta que sobrevino la confrontación en 2014.

Especial mención merecen los hechos que, a fecha de redacción de este artículo, están teniendo lugar en cuanto a la invasión rusa de Ucrania, produciéndose tras meses de tensas negociaciones entre Rusia y Occidente acerca de la seguridad en Europa, y que parece haber volado los puentes de una manera en extremo extraordinaria entre las partes. Las consecuencias de estos se dejarán sentir en los tiempos venideros en toda Europa, y todo indica a que modificarán permanentemente la estructura de seguridad en el continente.

En todo caso, y hasta muy recientemente, Rusia y la UE se han mantenido como vecinos muy cercanos y relevantes el uno para el otro, a pesar de sus diferencias; pero en un estado de confrontación. En este sentido, Rusia había venido percibiendo a Europa Occidental como «persistentemente crítica de las políticas rusas, exterior y doméstica», y posicionándose junto a los EE. UU. en su propia rivalidad. Como consecuencia, Rusia había visto la intención por parte de la UE de incrementar su autonomía estratégica como un movimiento para actuar más independientemente de Washington en política exterior y, por lo tanto, estratégicamente beneficiosa. Cuando la UE expresó su deseo de «adquirir capacidades autónomas» a través de la existente Política de Seguridad y Defensa Europea (ESDP), Rusia expresó su voluntad de contribuir a dicho esfuerzo. En palabras del ministro de Asuntos Exteriores Serguéi Lavrov en 2020, Rusia no habría estado opuesta a una «mayor independencia de la UE en asuntos internacionales», añadiendo que Moscú «incluso ofreció a Bruselas cooperar en gestión de crisis y el desarrollo de capacidades militares técnicas»⁷.

A pesar de lo expuesto hasta ahora, y del hecho de que Rusia vea una UE más capaz de manera positiva, también se merece destacar que Moscú aún ve sus relaciones con la UE como desequilibradas. Esto es porque, pese a ser las dos potencias punteras de Europa, existen diferencias notables: la UE es una economía mucho mayor que la rusa, una brecha que Moscú no puede cubrir. Y aunque Rusia todavía cuenta con un Ejército

⁷ UTKIN, Sergey. EU Strategic Autonomy In The Shadow of Geopolitical Rivalry. Finnish Institute of International Affairs, febrero del 2021, disponible en: https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2021/02/bp299_eu-strategic-autonomy-in-the-shadow-of-geopolitical-rivalry.pdf Fecha de la consulta 01.03.2022

de tierra comparable al de Estados Unidos, esta disparidad causa que Moscú prefiera gestionar sus relaciones con el bloque bilateralmente con cada uno de los Estados miembros —también, como una forma de explotar las divisiones internas— para así compensar la debilidad relativa de Rusia.

No obstante, a lo dicho, y a juzgar por los hechos concurrentes, parece improbable que la UE vaya a desligarse de los EE. UU. en lo que respecta a Rusia, teniendo en cuenta que el conflicto abierto ha enfrentado a ambas partes ahora más que nunca.

Conclusiones

El análisis realizado permite observar que es posible para la UE el desarrollar su autonomía estratégica teniendo en cuenta la actitud de sus vecinos más relevantes. En el lado de los Estados Unidos, Washington preferiría mantenerse como el socio mayoritario, esperando de la UE apoyo frente a China y Rusia debido a que la creciente multipolaridad de la política global reduce la hegemonía estadounidense de manera relativa. China, por su parte, vería de manera positiva dicho desarrollo siempre y cuando ello le permitiera seguir beneficiándose del comercio con el mercado único europeo y siempre y cuando no se entablara una rivalidad con Pekín por parte de la UE —especialmente, por influencia estadounidense—. Finalmente, en cuanto al caso de Rusia, separada cada vez más de Occidente, habría visto hasta muy recientemente con buenos ojos ese desarrollo si ello hubiese supuesto una actitud más autónoma por parte de la UE, a quien ve intrínsecamente alineada con Washington; sin embargo, hechos recientes sugieren que el tablero geopolítico europeo, en concreto, sufrirá notables cambios cuyo escenario resultante requerirá de análisis adicional.

*Christian Blasco López**
Experto en Relaciones Internacionales,
Geopolítica y Estudios Estratégicos



40/2022

28 de abril de 2022

David Cuesta Vallina*

El Indo-Pacífico. Un juego en evolución

El Indo-Pacífico. Un juego en evolución

Resumen:

Según múltiples estudios, los juegos afectan a nuestra atención, pero también hay que saber que muchos juegos cambian y cada uno tiene sus particularidades. En el ámbito estratégico, su aplicación ha mostrado una metodología y son muchos los autores que han empleado la asociación «juego-estrategia».

Jugadores o actores, jugadas o relaciones internacionales, casillas del tablero o islas en disputa... todo vale para ayudar al pensamiento estratégico o la toma de decisiones. Con una asociación similar, se pretende explicar algunos de los factores de la zona Indo-Pacífico y aspectos del cambio de época actual que puede provocar un cambio de juego o de mentalidad, para acabar hablando de tendencias y de la necesidad de la prospectiva estratégica.

Palabras clave:

Juego, estrategia, pensamiento, cambio, 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.

Indo-Pacific, a game in evolution

Abstract:

According to different studies, games affect our attention and perceptions, but we know that they can change and each one has its own particularities. As part of strategic thinking, the application of games has proved a useful methodology and is easy to find authors that use this kind of association.

Game's players or actors, board's movements or international relations, board's squares or islands in dispute, anything could help to make strategic decisions. With this idea we will try to explain some of the factors in the Indo-Pacific area and how the change of current era could demand a change of game or mentality. Finally, we focus on trends and the need for strategic foresight.

Keywords:

Gaming, strategy, thinking, change, Pacific.

Introducción

«No hay viento favorable para el que no sabe a dónde va»
Séneca

Asociar el mundo del juego o entretenimiento con la estrategia no es nada nuevo, y emplear un tablero, por ejemplo, de ajedrez, para representar el marco de actuación o de disputa también es una comparación habitual en el ámbito académico. La obra del politólogo estadounidense de origen polaco, Zbigniew Kazimierz Brzezinski¹, *El gran tablero mundial*, publicada en 1997, es un ejemplo de esta similitud, que fue conocida por su aportación a la geoestrategia internacional al considerar el «conocimiento» como una herramienta para conquistar el poder.

Un juego basado en el dominio de las piezas, jugadas, normas, relaciones... que se pueden asociar a los actores, las estrategias, la diplomacia y la legalidad vigente en el mundo de la geoestrategia, aunque a veces al simplificar problemas complejos, como el mundo de las relaciones internacionales, puede producir sesgos o visiones parciales². A pesar de todo, el empleo como modelo didáctico, con la asociación a una partida, generalmente de ajedrez, donde se mantiene el objetivo de conquistar el tablero venciendo las fichas del oponente y combinando movimientos con visión de futuro, aporta mucho y son abundantes los analistas que recurren a esta metodología visual para conectar con las nuevas generaciones o público en general, un clásico valor para el aprendizaje. Aunque el ajedrez es un juego ampliamente difundido en el sistema educativo ruso³, en geoestrategia, hace tiempo que se aplica su similitud en el dominio mundial.

Estados Unidos se autoproclamó protagonista en la partida global basándose en su idea de superpotencia militar, capaz de establecer un «nuevo orden mundial», con la colaboración, de alguna manera, de los países desarrollados, y así presentar al mundo entero el triunfo del modelo democrático y capitalista. Pero las áreas estratégicas donde se libera la partida han ido cambiando y, aunque el foco más reciente es Rusia y Ucrania, no olvidemos la importante partida que se está librando en el Pacífico con China y

¹ Consejero de Seguridad Nacional del gobierno del presidente de Estados Unidos Jimmy Carter (1977-1981).

² KAHNEMAN, Daniel, *Pensar rápido, pensar despacio*, Debate, Barcelona, 2012, p. 52.

³ La ministra de Educación y Ciencia de Rusia, Olga Vasilieva, anunció en 2017 que el ajedrez sería asignatura obligatoria en las escuelas. Todos los escolares de primer grado estudiarán ajedrez durante cuatro años con un mínimo de 33 horas anuales.

Estados Unidos como protagonistas. Aprovechemos esta perspectiva del juego en un tablero regional, para entender si todos estamos jugando a lo mismo en el siglo XXI.

El juego

El Indo-Pacífico como tablero donde se está librando una partida geopolítica se puede entender como el espacio que transcurre entre África oriental, el golfo Pérsico, el subcontinente indio, las cadenas de islas del Pacífico, para llegar a la costa oeste norteamericana. El interés por esta zona geográfica está en aumento e incluso ha desplazado el concepto estratégico de Asia-Pacífico, dejando entrever un panorama estratégico de relevancia para los próximos años⁴. Muchos intereses se centran en esta área compleja, con múltiples factores que pueden determinar jugadas estratégicas, multitud de relaciones a través de rutas de abastecimiento con sus corredores que concentran el comercio marítimo mundial, el creciente número de actores o países que pretenden ser relevantes... Todo eso y mucho más puede configurar determinadas jugadas en la partida, buscando objetivos concretos como asegurar recursos naturales o incluso para ser la potencia regional.

El valor estratégico que representa el tránsito existente en esta región, tanto energético como de mercancías, con puntos clave como el estrecho de Malaca, el de Ormuz y el de Bab el-Mandeb, nos hacen entender que hay zonas del tablero que pueden tener más importancia que otras. El enfoque económico representa el principal motor del cambio Indo-Pacífico, al igual que pasa con la globalización, ya que la economía mundial se está trasladando desde el Atlántico al Pacífico, y hay seis miembros del G20 (Australia, China, Corea del Sur, India, Indonesia y Japón) ubicados en esta región.

En el juego siempre hay jugadas maestras, y para reforzar ese mercado global tenemos la denominada Nueva Ruta de la Seda⁵ como ejemplo de relaciones que se habilitan en el tablero. Con ella, el Gobierno de Xi Jinping puede influir en el comercio y garantizar el suministro de materias esenciales para poder mantener su crecimiento económico. Las consideradas «autopistas oceánicas» son también clave para mantener el flujo energético proveniente del Golfo e importantes para otros actores energéticamente

⁴ En 2007, durante un discurso del primer ministro japonés Abe Shinzo, donde se emplea por primera vez el término de Indo-Pacífico como muestra de ese pivote geopolítico en sustitución de la visión Asia-Pacífico.

⁵ La tradicional Ruta de la Seda, término empleado en 1877 con el geólogo Ferdinand von Richthofen, de la pertenecía a la era de la dinastía Han y conectaba Asia Central y India.

dependientes, como Taiwán, Corea del Sur o Japón. Con este megaproyecto, China ha desarrollado un propio estilo diplomático y económico con todos los actores de la zona, países grandes y pequeños, todas las piezas tienen su influencia en nuestro tablero. Con más de 60 países afectados por la ruta, supone una parte importante del juego y que no se dio la importancia suficiente en el momento de su presentación por Xi Jinping en septiembre de 2013, a modo de visión estratégica. Un ejemplo de la importancia de la visión a largo plazo en cualquier juego estratégico.

Con esa necesidad de ver a largo plazo y como todos los maestros del ajedrez, los oponentes tratan de anticipar las jugadas, no centrarse en un único factor, fijarse en todas las posibles interacciones, y en nuestro escenario no serán sólo económicas. El conocimiento en la carrera tecnológica, o incluso el factor demográfico, son vitales y pueden tener su impacto en el resto del globo. Cuando la secretaria de Estado, Hillary Clinton, hablara del cambio del eje hacia la región, o cuando creó el Comando del Indo-Pacífico en 2018⁶, se dejó claro que el poder militar tendrá mucho que decir en la partida y la carrera por la adquisición de nuevas capacidades podrán influir en la aparición de nuevas jugadas o incluso modificar el juego durante la partida. Hablamos del factor disruptivo que puede provocar una nueva tecnología como lo relacionado con avances en los dominios espaciales o ciber o la adquisición armas hipersónicas o satélites con capacidad de destrucción.

Como cualquier juego, los ensayos son clave, y las demostraciones de fuerzas militares basadas en ejercicios o maniobras de alto nivel tampoco nos sorprenden y estamos acostumbrados al enfoque diferente de noticias relativas al incremento de maniobras. Influyen directamente en las jugadas como posibles amenazas y proyectan la intención de una potencia sobre otra mostrando su capacidad de actuar, a la vez que representan un escaparte de los aliados con los que cuenta cada uno. Así, tenemos ejemplos recientes, realizados por el presidente Joe Biden, que ha incrementado maniobras militares con la participación de importantes actores regionales como Japón, India y Australia. Los socios en esta zona son determinantes y aunque no todos son iguales, todos cuentan en el juego global, estudiar las intenciones y capacidades es importante para entender el juego.

⁶ El Comando del Pacífico, responsable de la región Indo-Asia-Pacífico, es el más antiguo y el más grande entre los seis mandos de combate unificado de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos.

Principales actores y jugadas

Un tablero estratégico requiere la presencia de los grandes actores que estén dispuestos a luchar por el dominio o el poder de influir en la región. Aquí es fácil identificar las potencias que juegan en casa, como China o la India, y, por supuesto, el papel de los Estados Unidos, que sabe que allí se juega parte del futuro de la competencia estratégica.

Aunque a los Estados Unidos se le están presentando algunas debilidades que la cuestionan como una superpotencia de futuro en cuanto al ritmo de crecimiento en el corto plazo, en la actualidad se mantienen como referencia tanto en lo económico como en lo militar o lo tecnológico, si bien, aparecen cada vez más informaciones que cuestionan este dominio. El enfoque hacia esta región ya formaba parte de la política exterior de Washington con la Administración Obama, buscando precisamente contrarrestar la creciente influencia de China, y se ha mantenido o incluso potenciado tanto con Donald Trump como con Joe Biden.

La Administración de George W. Bush ya entendió la importancia de esta región y destacaba los actores de China, Japón e India. Un paso más sucedió con la Administración Obama que proporcionó más recursos tanto diplomáticos como económicos o militares. Y la Trump reconoció la región del Indo-Pacífico como el centro de gravedad mundial, se identificaba pieza «rey» de nuestro tablero. Incluso se destacaba como principal competidor estratégico al otro actor relevante, la poderosa China. El gigante asiático sigue con su curva ascendente de adquisición de nuevas capacidades militares y tecnológicas, en paralelo a su crecimiento económico, mostrándose como el actor que puede ser protagonista en el futuro orden regional. Para ello, China busca tener aliados y emplea todo su poder para asegurar la expansión de sus intereses a lo largo de la región mientras mantiene sus aspiraciones expansionistas en el Pacífico.

Las relaciones y las normas que cada protagonista pueda establecer le permitirán influir en la manera de apoderarse de una casilla del tablero o ser más relevante que otro cuando hay algo en disputa. Se buscan alianzas, se buscan posiciones estratégicas, las jugadas para poder ejercer el poder militar o influencia son múltiples y diversas. China, argumentando una defensa de sus intereses o del territorio o incluso la protección de su flota pesquera, se ha movido por el tablero construyendo bases militares en las islas que

bordean su costa, muchas de ellas disputadas con otros países (islas Spratley, islas Paracel, islas Senkaku/Diaoyudao). No pasan desapercibidos este tipo de esfuerzos que asocian lo militar con lo económico, con el ejemplo sucedido en 2016 donde la Armada del Ejército Popular de Liberación construyó en Djibouti su primera base militar en el extranjero. El factor económico es permanente y en 2017 China tomó el control del puerto de Hambantota en Sri Lanka, una vez que el gobierno esrilanqués no pudo hacer frente a la deuda acumulada por su construcción. El poder económico influye en el juego de forma determinante, países como Camboya o Laos, por ejemplo, poseen una deuda⁷ con China del 25 y 45 % de su PIB nacional, respectivamente o Pakistán que mantiene una de las mayores deudas⁸. Países como Nepal o Bangladés, históricamente aliados tradicionales de India, han pivotado hacia China también en los últimos años por razones similares, los movimientos en el tablero por parte de China son continuos, las influencias basadas en lo económico crecen.

Australia, otro actor clave que aporta un papel de un país democrático de cultura occidental, en 2017 abrió su estrategia⁹ promoviendo un mayor entendimiento con otros países que comparten una visión similar, como serían Japón, Corea del Sur, India e Indonesia. Este país representa un interés geográfico por su enlace entre el Pacífico y el Índico aunque sus relaciones con China se han deteriorado recientemente lo que ha provocado una disminución de la percepción de seguridad.

India, como actor relevante gracias a su poder demográfico está llamado a ser cada vez más influyente en la región y tanto China como Estados Unidos tratan de asegurárselo como aliado, de una u otra manera. Nueva Delhi, con su estrategia anunciada por el primer ministro Narendra Modi, apuntaba un giro hacia los países que compartían preocupaciones comunes como el crecimiento del poder económico y militar en la región¹⁰.

Las alianzas, como herramienta geopolítica, representan jugadas de gran impacto y han sido una constante. El reciente ejemplo de AUKUS, donde tanto Australia como el Reino Unido y los Estados Unidos, formalizaron un acuerdo estratégico enfocado a la construcción de submarinos de propulsión nuclear, suponía por primera vez una transferencia de este tipo de tecnología con alguien que no sea Reino Unido y con la

⁷ Disponible en: <https://es.statista.com/grafico/19693/paises-que-mas-le-deben-a-china/>

⁸ Disponible en: https://gaz.wiki/wiki/es/National_debt_of_Pakistan

⁹ Policy Roadmap.

¹⁰ Act East Policy 2014.

clara intención de contrarrestar el creciente poder de China en Pacífico sudoeste. El dotar a Australia de submarinos nucleares de ataque (SSN), también es visto como fuente de futuros conflictos en la región.

Los actores del lado asiático del Pacífico no han mostrado adhesión a determinados proyectos de integración regional tipo Unión Europea, si bien la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) aparecía como una jugada de alianzas clave. Con 10 países muy diferentes en muchos aspectos, incluso con conflictos en determinados ámbitos, la ASEAN ha representado esa comunidad que tenían un interés, principalmente económico¹¹, común. A pesar de su dilatada historia¹², no ha mostrado resultados favorables, pero sí que ha sido capaz de constituirse como una organización convencional de integración en Asia Oriental, después de ser capaces de abrir un diálogo con sus vecinos como Japón, China y Corea.

Sobre el factor militar, el enseñar músculo, siempre formó parte de las estrategias, no sólo en nuevas capacidades sino en actitud y determinación. Así, los ejercicios y maniobras militares son una jugada muy presente en la zona y noticias sobre diferentes países realizando simulacros combinados no nos resultan extrañas. Los «ejercicios militares de Cooperación y Entrenamiento en el Sudeste Asiático», liderados por Estados Unidos suelen responder a simulacros cuando China y Rusia realizan sus ejercicios de guerra a gran escala en la región y cuentan con la participación de diferentes países¹³. Estas jugadas, representan un tipo de alianza militar donde se muestra el compromiso con la seguridad en la región.

Aunque los actores son muchos, en el «tablero mundial» se diferencian «jugadores geoestratégicos» y «pivotes geopolíticos», siendo el primero el que puede ejercer influencia más allá de sus fronteras y el segundo presenta más limitación en el juego, aunque según la situación y la jugada un Estado puede pasar de un papel a otro¹⁴. En la actualidad, los países profundizan en sus fortalezas y debilidades para pensar en su futuro y estrategia, pudiendo cualquier actor ser relevante en el Indo-Pacífico cuando se habla de seguridad regional por el momento de inestabilidad que se está viviendo. No es

¹¹ Entre los objetivos marcados en su fundación en 1967, se encuentran el aceleramiento de sus economías, su desarrollo social y cultural y la promoción de una paz y estabilidad regional mediante la cooperación de sus miembros.

¹² ASEAN fue fundada en 1967 por Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

¹³ Alemania, Australia, Bangladesh, Brunéi, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Francia, India, Indonesia, Japón, Malasia, Maldivas, Nueva Zelanda, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam.

¹⁴ Como jugadores geoestratégicos se consideraba a Francia, Alemania, Rusia, China e India mientras que por pivote geopolítico estaban Ucrania, Azerbaiyán, Corea del Sur, Turquía e Irán.

de extrañar que las principales estrategias de las superpotencias o alianzas toquen o la región y quieran influir de alguna manera en el juego, OTAN, UE, España,... La partida de ajedrez que vive el tablero global es una partida igualada, aunque otros conflictos más dramáticos y la era de la información pueden producirnos otra idea. La opinión pública y el filtro burbuja¹⁵ facilitan ideas más uniformes, como nos dijo el autor Eli Pariser: «Es fácil y agradable recurrir a información que coincida con nuestras ideas acerca del mundo; consumir aquella que nos invite a pensar de otra manera o a cuestionar nuestras suposiciones es frustrante y arduo»¹⁶. Pero quizá nos dificultan observar como actores emergentes se van consolidando y aumentan su poder por diferentes factores, como la demografía, la tecnología, las alianzas...

Experiencias y nuevo juego

Hay partidas que se recuerdan por las lecciones que aportan. En 1798, en medio del Océano Pacífico, un capitán de un ballenero británico descubrió la isla de Nauru¹⁷, con apenas 21 km², pero por su paisaje y entorno fue bautizada como «la isla agradable». En 1906, se descubrieron fosfatos y pronto se inició su extracción para cubrir las necesidades, principalmente, australianas y neozelandesas. A pesar de que la isla fue cambiando de manos, Alemania, Australia, Japón... la explotación del recurso se mantuvo hasta que en 1968 logró su independencia.

Poco después, el tercer estado más pequeño del mundo¹⁸ alcanzó un PIB per cápita de los más altos del planeta, no había impuestos, la sanidad, el transporte o el periódico eran gratis, mucho lujo se concentraba en un espacio tan pequeño, era un paraíso terrenal que recuperaba el espíritu con el que fue bautizada. Hoy, Nauru permanece como una isla casi olvidada por su fracaso en la planificación en la explotación de sus recursos, aparece como un Estado fallido y representa una pieza o casilla del tablero que muestra que la riqueza no asegura el futuro, que un actor puede dejar de ser relevante con una jugada equivocada. Sin una estrategia a medio o largo plazo, se puede pasar

¹⁵ Filtro burbuja, término acuñado por el ciberactivista Eli Pariser que define al estado de aislamiento intelectual en el que puede derivar el uso de algoritmos por parte de las páginas web para personalizar el resultado de las búsquedas.

¹⁶ PARISER, Eli, «El filtro Burbuja», Taurus, Barcelona, 2011, p. 22.

¹⁷ Disponible en: <https://en.wikipedia.org/wiki/Nauru>

¹⁸ Solo superado por el Vaticano y el Principado de Mónaco, así como la república más pequeña del planeta.

de ser un paraíso terrenal a un puro infierno, es lo que se conoce como el síndrome de la cigala o la paradoja de la abundancia.

Ejemplos como Nauru muestran la importancia de la planificación a largo plazo, como una manera de apoyar las decisiones actuales y pensar con criterio. El interés del escenario «Indo-Pacífico» está condicionado por ese pensamiento estratégico a largo plazo, donde las piezas que se mueven hoy no siempre son vistas con claridad y pueden formar parte de una jugada que requiere varios movimientos. Aquí entran los avances y la tecnología, junto a otros motores del cambio, que pueden influir en la partida o incluso hacernos cambiar de juego en plena partida, ya no todos jugamos a lo mismo, podría pasar que unos opten por el ajedrez y otros prefieran el tablero del juego de origen oriental «go», como una manera de asociarlo al factor cultural.

En los entornos de hoy, ganar la partida global en cualquier juego es algo muy complejo, siempre habrá variables inesperadas, los conocidos cisnes negros o incluso los ruidosos rinocerontes grises¹⁹... La prudencia siempre marca jugar cualquier partida estratégica poco a poco y asentándose en las casillas que la situación permita, pero sin dejar de mirar a la visión final que cada actor busca. Esa es la diferencia principal entre el ajedrez y el «go», donde la intuición juega un papel destacado y el tener una visión lateral y con prospectiva ayudan a hacerse con el tablero.

«Go» y ajedrez son juegos de estrategia, cada uno tiene su enfoque, pero de forma general «go» es más simple en cuanto a normas, aunque más complejo en cuanto a desarrollo. El ajedrez es un juego jerárquico donde el objetivo es atrapar al rey, en el «go» es un juego considerado imperial y busca dominar el mayor territorio posible. Además «go» requiere de una visión más a largo plazo, de ahí que se considere al juego más estratégico y precisamente los cerebros artificiales han necesitado más tiempo y tecnología para superar al hombre. Así, AlphaGo, la inteligencia artificial de DeepMind (Google), venció al campeón del mundo de este juego en 2017, mientras que el Deep Blue lo hizo ante el mítico Kasparov en 1997. Las posibilidades del «go» son prácticamente infinitas, así en el movimiento de apertura en ajedrez hay 20 movimientos posibles y en «go» el primer jugador tiene 361 movimientos posibles²⁰, manteniéndose una proporción similar durante todo el juego. En cada movimiento el jugador debe

¹⁹ Disponible en: <https://mochilaliderazgo.blogspot.com/2022/01/153-gray-rhino.html>

²⁰ Número de posiciones posibles en un juego de go: 10^4 (10^48) a 10^4 ($5,3 \times 10^4170$). Número de posiciones posibles en una partida de ajedrez: $\sim 10^43$ a 10^450 . Esta es la razón por la que las computadoras tienen dificultades para jugar Go.

repensar su propio plan de ataque y adaptarse al cambio, contar que habrá imprevistos y sabiendo que su creatividad puede influir en la partida.

Quedándonos con lo más relevante, la idea que surge es que el pensamiento lineal ya no es suficiente para ser influyente en el tablero mundial, la necesidad de definir buenas estrategias y la época de cambios que produce incertidumbres, hacen que se busquen metodologías que reduzcan el caos. No es de extrañar que muchos países y organizaciones tengan departamentos directamente relacionados con la prospectiva e inviertan en la formación en esas herramientas. Mencionar como ejemplo, el equipo Red Team²¹ donde Francia reúne tanto a científicos como militares o expertos en ciencia ficción. Se busca romper con el pensamiento lineal y favorecer el pensamiento estratégico. Por ser positivos, en España, se ha visto esta necesidad y en el Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMACON)²², tras la última orden ministerial de reorganización, disponemos de una División de Desarrollo de la Fuerza (DIVDEF) encargada de liderar el proceso de prospectiva, orientado a definir el marco estratégico militar, apoyándose en áreas de conocimientos militares y civiles. Incluso existe un Comité Ejecutivo de Prospectiva que con el análisis y la aplicación de herramientas define los posibles futuros escenarios, contribuyendo al planeamiento militar.

Fuera del tablero

Dwight Eisenhower dijo «Los planes no son nada; la planificación lo es todo», pensar de manera sistemática sobre el futuro, incluso si no podemos predecirlo con exactitud, nos ayudará a prepararlo y estar más adaptados a los posibles cambios. Es precisamente algo que busca el nuevo liderazgo: la rápida adaptación al cambio con criterio, esperar lo inesperado con visión a largo plazo.

La planificación de escenarios, como herramienta de prospectiva, forma parte de esos esfuerzos que buscan reducir la incertidumbre característica de la era que estamos viviendo y aunque nos cueste entender el entorno, las diferencias culturales, y somos menos racionales de lo que pensamos, podemos tratar de conocer lo mejor posible las tendencias y pensar, no conformarse con las predicciones²³, ir al terreno de la

²¹ Disponible en: <https://redteamdefense.org/decouvrir-la-red-team>

²² Disponible en: <https://emad.defensa.gob.es/unidades/emacon/>

²³ FRIEDMAN, Jeffrey A. *War and Chance*, Oxford, New York, 2019, p. 191.

mencionada prospectiva. Los escenarios representan esas historias que miran el futuro, pueden ser posibles o no, pero producen un impacto psicológico que no lo tienen los diagramas y las ecuaciones. No se trata de jugar a la bola de cristal, es prever, comprender las variables y factores que afectarán al futuro con toda seguridad.

No todos, pero algunos cambios se producen de forma cíclica y en el corto y medio plazo, la clave es identificarlos. Algunos tienen gran impacto y son más a largo plazo, estando relacionados con las megatendencias o cambios potenciales que pueden influir en las decisiones. Incluso las megatendencias pueden tener la capacidad de ser destructivas, de ahí el interés en su identificación y análisis en cualquier escenario y como herramienta. La tecnología ayuda, los datos, la inteligencia artificial... el complemento ideal que nuestros cerebros (y expertos) necesitarían para mejorar en esta difícil ciencia.

Una universidad norteamericana²⁴ realizó un estudio sobre la calidad de las predicciones mediante entrevistas con 284 expertos en política. El psicólogo Philip E. Tetlock, autor que levantó una empresa preocupada por el futuro, desarrolló una filosofía sobre los «superforecasters»²⁵, aportando mucho, nos dejemos atraer mediáticamente por expertos seguros, que no dudan. El resultado fue demoledor, se cuestionaba el papel de los considerados expertos o grandes estrellas del análisis político que aparecían en los medios más importantes ya que eran los que más fallaban, su fama no se debía a su capacidad para acertar, había otros factores.

El dilema que se da en el negocio de las predicciones se enfrenta a nuestras limitaciones para entender, tanto jugadas largas en cualquier juego como los aspectos culturales arraigados a través de la historia. Nos sentimos mejor con certidumbres, con la seguridad de los análisis basados en tendencias; a los decisores de hoy les gustan las gráficas y estadísticas y tienen su utilidad, como el papel de expertos que muestran seguridad, buscando el blanco y el negro. Además, curiosamente no solemos penalizar a los que se equivocan en sus predicciones²⁶, normalmente tienen más recursos para explicar y convencer.

Tenemos expertos que predicen que Estados Unidos perderá su papel de superpotencia que predicen el nuevo papel de China²⁷ o incluso acciones más agresivas como la

²⁴ The Wharton School of the University of Pennsylvania.

²⁵ Disponible en: <https://en.wikipedia.org/wiki/Superforecaster>

²⁶ TETLOCK, Philip, *Superforecasting, the art and science of prediction*, Penguin House, New Yor, 2015, p. 10.

²⁷ BURROWS, Mathew, *The Future Declassified*, Macmillan, New York City, 2014, chapter 5, p. 162.

próxima intervención en Taiwán. China ha mostrado una progresión increíble para ser una potencia en muchas áreas sin que eso implique un dominio mundial ya que ha tenido una visión más interior que exterior y más económica que militar, reforzado con las capacidades todavía reducidas en algunos aspectos como la de proyección de fuerzas militares. Los aliados mantendrán su fidelidad siempre que puedan mantener su seguridad, y en una región donde todos los actores cuentan, algunos han empezado a ver los beneficios económicos de acercarse a China.

Si en la obra de Brzezinski, se habla de que todos los imperios que precedieron al dominio estadounidense provinieron de Eurasia²⁸ y recomendaba el hacerse con el control de esa región para mantener el poder, ahora que se habla de China²⁹ como próxima superpotencia, quizás también alguno entienda que la necesidad de hacer lo mismo con su posible predecesor en el orden hegemónico y la partida actual que combina ajedrez y «go» se libere para facilitar ese control.

Conclusión

La geopolítica como tablero donde se desarrolla un juego con actores, relaciones, jugadas... no es nada nuevo y ha servido a diferentes autores en varias épocas a simplificar enseñanzas y entender mejor la lucha por la supremacía. Pero a igual que los juegos, la geopolítica y estrategia evolucionan con la época de cambios y los efectos de la tecnología, lo que hace que aparezcan nuevas formas para influir y defender los intereses.

Los ejemplos desarrollados por China en el Océano Índico, los cuales van unidos a sus acciones en el Pacífico, con reivindicaciones territoriales, incursiones aéreas, acciones comerciales para hacer crecer la deuda... muestran el amplio abanico de posibles jugadas que se está desarrollando. Lógicamente, Estados Unidos no se queda atrás y por medio de alianzas y enseñando su poder militar mantiene su rol de superpotencia, haciendo que las dinámicas en la región sigan siendo tan complejas con sus numerosos factores interrelacionados. La ciencia se mantiene como uno de esos factores relevantes, con un papel creciente, para ayudar a los gobiernos a decidir con criterio o estar

²⁸ Eurasia denominada como el «tablero de ajedrez» y considerada la región más importante geopolíticamente hablando debido a que concentra el mayor número de personas, recursos naturales y posiciones geoestratégicas y territoriales del mundo.

²⁹ GARCÍA ALLER, Marta. *Lo Imprevisible*, Planeta, Barcelona, 2020, p. 60.

preparados frente a lo inesperado y con ayuda de herramientas de prospectiva como una aproximación para ser generadores de cambios que nos lleven al éxito con una visión a largo plazo.

Una cita de Pete Berra decía que «Es difícil hacer predicciones, en especial sobre el Futuro», puede parecernos inútil cualquier esfuerzo de modelar y predecir escenarios ante el incremento de la complejidad de cualquier juego global, pero una organización sin prospectiva sería como una brújula sin norte, una manera de aumentar los riesgos e incertidumbres.

*David Cuesta Vallina**

[@iDacMac](https://twitter.com/iDacMac)

41/2022

2 de mayo de 2022

Antonio Poncela Sacho

Megalópolis y el urbanismo en el siglo XXI: superpoblación y cambio climático. El ejemplo del gigante del Nilo

Megalópolis y el urbanismo en el siglo XXI: superpoblación y cambio climático. El ejemplo del gigante del Nilo

Resumen:

Durante el siglo pasado se construyeron nuevas ciudades para reemplazar a las capitales existentes. Por ejemplo, Estados como Brasil o Nigeria desplazaron sus centros de poder para hacer frente a un problema estructural surgido de la combinación de diferentes factores, como la superpoblación o la búsqueda del acceso a recursos básicos. El crecimiento exponencial de la población lleva aparejados unos requisitos de acceso a bienes necesarios —como recursos hídricos o hidrocarburos—, a lo que hay que sumar las consecuencias del cambio climático. Esta situación plantea en ocasiones un dilema sobre la conveniencia de desplazar geográficamente determinados núcleos urbanos, adaptándolos a requerimientos medioambientales.

Palabras clave:

Agua, medio ambiente, recursos, arquitectura, potencia regional.

***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.

*Megalopolis and urban planning in the 21st century:
overpopulation and climate change. The example of the Nile's
giant*

Abstract:

During the last century new cities were built to replace some old capitals. In the twentieth century, states such as Brazil or Nigeria moved their centres of power to deal with a structural problem emerged from the combination of different factors, such as overpopulation or the searching of basic resources. The population growth entails some requirements of necessary goods —water resources or hydrocarbons, for instance—. In addition, climate change suggests the convenience of moving some cities, adapting them to environmental requirements.

Keywords:

Water, environment, resources, architecture, regional power.

Factores que determinan la necesidad de transformación de los grandes núcleos urbanos: interrelación entre superpoblación, cambio climático, y el acceso a recursos básicos

Durante el Neolítico, la agrupación geográfica de grupos humanos en torno a la agricultura fue creciendo hasta dar paso, hace varios miles de años, a una revolución urbana que constituyó las primeras «ciudades» en la cuenca del Tigris y el Éufrates¹. Desde entonces, la configuración de grandes núcleos poblacionales ha ido evolucionando de la mano de la concentración del poder y del empuje económico de una región determinada. Desde su origen, las ciudades han estado ligadas a la obtención de recursos, y conforme las relaciones y los intercambios se fueron haciendo más complejos, se convirtieron en el eje propulsor de la actividad económica y los cambios sociales². En palabras del profesor Edward Glaeser, las ciudades han sido motores de innovación, desde los mercados atenienses, al surgimiento del Renacimiento en Florencia, o de la Revolución Industrial en Birmingham. En este sentido, la prosperidad de las grandes ciudades contemporáneas se debe a la capacidad de generar nuevas ideas. Su estudio equivale al estudio mismo del progreso humano³.

En la actualidad, y con una situación demográfica mundial en evidente ascenso en términos absolutos, la población se encuentra cada vez más concentrada en grandes centros urbanos. Pero en ocasiones, la expansión de las ciudades presenta límites, que pueden llegar a ser insalvables, en términos de su diseño arquitectónico inicial, de la sostenibilidad en función del acceso a recursos básicos para la población, o por la imposibilidad de una ulterior expansión geográfica. En este sentido, el urbanismo, como técnica de ordenación del espacio físico, se constituye como el gran catalizador que fomenta «la integración de cambios modales a sus ciudadanos para incentivar el uso sostenible de la ciudad»⁴.

Siendo la arquitectura urbanística un concepto en continua evolución, basta retrotraerse en el tiempo menos de cien años para encontrar conceptos arquitectónicos que

¹ «Las primeras ciudades. La revolución urbana en Mesopotamia», National Geographic (2016). Disponible en: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/primeras-ciudades-revolucion-urbana-mesopotamia_6679. Fecha de consulta: 26/02/2022

² BALDELLOU, Ángela, «El urbanismo como eje vertebrador de la sostenibilidad urbana. Importancia de definir, regenerar y repensar nuestras ciudades y territorios», Cuadernos de Estrategia Ministerio de Defensa, 2020. Fecha de consulta: 25/02/2022

³ GLAESER, Edward, «El triunfo de las ciudades», 2019. Ed. Taurus.

⁴ BALDELLOU, Ángela, «El urbanismo como eje vertebrador de la sostenibilidad urbana. Importancia de definir, regenerar y repensar nuestras ciudades y territorios», Cuadernos de Estrategia Ministerio de Defensa, 2020. Fecha de consulta: 25/02/2022

presentan los fundamentos de las grandes construcciones que se llevan a cabo en el siglo XXI. Por ejemplo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, surgen ciudades de nueva planta fruto de la necesidad de reconstruir un paisaje devastado por las consecuencias de la guerra. Tal es el caso de las *new town* británicas, que nacieron con la vocación de solucionar el problema de la conjunción de la escasez de vivienda con la migración de áreas rurales al mundo urbano, tratando de «descongestionar los núcleos centrales, racionalizar los procesos de crecimiento o mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora»⁵.

La conjunción de varios aspectos estructurales y coyunturales es el motivo para que haya Estados que decidan construir, de la nada, nuevos centros urbanos de gran tamaño que se adecúen a los nuevos estándares de sostenibilidad y eficiencia. Así, a los efectos de la superpoblación y el cambio climático, hay que añadir algunos otros, como una mayor facilidad de acceso a bienes de consumo esenciales en el caso de países en vías de desarrollo, o el establecimiento de una moderna red de comunicaciones que permita un mejor posicionamiento en el mercado internacional para las economías emergentes. Estos factores son los que decantan la balanza hacia un lado o hacia el otro cuando los Estados se enfrentan al dilema de realizar profundas reformas en las grandes ciudades ya existentes frente a la construcción desde cero de nuevos centros económicos y de poder.

En el caso europeo, de manera general se trata de actuar en lo ya existente, para «adaptarlo a las nuevas necesidades y usos y a los nuevos requerimientos energéticos»⁶. Ejemplos de esta tendencia los encontramos en la práctica totalidad de las grandes capitales europeas, contando con el apoyo e impulso de la Unión Europea, con iniciativas como URBAN, de la que Leipzig (Alemania) se ha constituido en un paradigma de regeneración urbana⁷. Sin embargo, existen otras ocasiones en las que se hace aconsejable construir una nueva metrópoli que se ajuste a estos nuevos modelos de urbanismo en base a un desarrollo sostenible. El caso de Brasil es un claro ejemplo de esta última situación, permutando, en 1960, la capitalidad de Río de Janeiro por la

⁵ Las «new towns» británicas (1946-1970), Urban Network. Disponible en: <http://urban-networks.blogspot.com/2016/01/las-new-towns-britanicas-1946-1970.html>. Fecha de consulta: 25/02/2022

⁶ BALDELLOU, Ángela, «El urbanismo como eje vertebrador de la sostenibilidad urbana. Importancia de definir, regenerar y repensar nuestras ciudades y territorios», Cuadernos de Estrategia Ministerio de Defensa, 2020. Fecha de consulta: 25/02/2022

⁷ Ciudades del Mañana Retos, visiones y caminos a seguir. Unión Europea, Política Regional (2011). Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_es.pdf. Fecha de consulta: 27/02/2022.

modernista Brasilia, cuyo modelo de planificación urbana ha tenido un gran impacto en posteriores diseños⁸.

A pesar de la multiplicidad de los factores que influyen en la decisión de esta modernización de los grandes núcleos urbanos, o de la construcción de nuevas metrópolis, en líneas generales todos ellos se encuentran íntimamente ligados, y giran en torno a la superpoblación de los grandes núcleos urbanos, al cambio climático —del que las grandes ciudades son responsables, pero a la vez sufren de manera principal sus consecuencias—, y del acceso a recursos —desde los más primarios, como el agua, hasta un mejor posicionamiento para transacciones económicas y comerciales—.

En cuanto al primero de los factores, el de la superpoblación, cabe decir que el número de habitantes a nivel mundial continúa con una exponencial tendencia ascendente. Si bien la evolución en los países desarrollados presenta una mayor estabilidad, el crecimiento de población encuentra sus principales motores en Asia y en África. A los dos gigantes asiáticos, India y China, hay que añadir el significativo aumento poblacional africano, que atraviesa una «tormenta demográfica», conjugando un alto número de hijos por mujer, y la reducción de la mortandad infantil⁹. Con todo ello, las previsiones de las Naciones Unidas estiman que en el año 2050 el número total de habitantes en el mundo ronde los diez mil millones de personas¹⁰.

⁸ 6 ciudades construidas desde cero. Disponible en: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/765632/6-ciudades-construidas-desde-cero>. Fecha de consulta: 25/02/2022

⁹ La 'bomba demográfica' africana, El País, 03/08/2018. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/08/03/planeta_futuro/1533287402_271672.html. Fecha de consulta: 17/02/2022

¹⁰ Fuente: Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/population>. Fecha de consulta: 17/02/2022

Así ha evolucionado la población mundial en los últimos 12.000 años

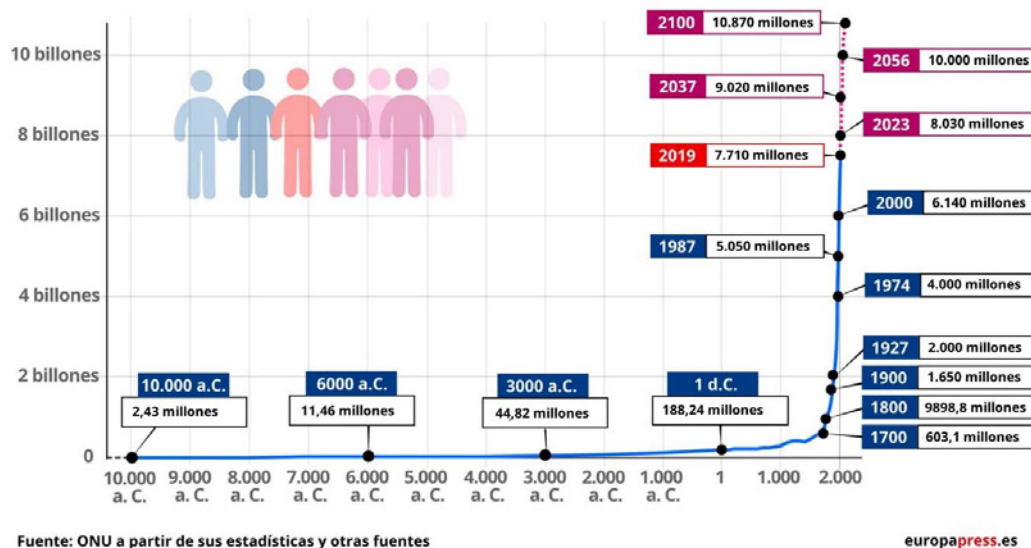


Figura 1. Evolución de la población mundial. Fuente. Europapress. Disponible en: <https://www.epdata.es/datos/tendencias-poblacion-mundo-datos-graficos/411> Fecha de consulta: 26/02/2022.

A esta situación demográfica hay que añadirle que la proporción de ciudadanos se concentra cada vez más en grandes ciudades. De esta manera, se prevé que el 70 % de la población se condense en ciudades de más de 300 000 habitantes para el año 2050¹¹. Muchas de estas grandes metrópolis no fueron concebidas para alojar tal cantidad de habitantes, especialmente las megalópolis, aquellas grandes urbes que cuentan con más de 10 millones de habitantes.

El aumento de la densidad poblacional en torno a grandes ciudades tiene efectos colaterales a nivel medioambiental, constituyéndose como una de las principales causas del cambio climático, siendo necesarias medidas a todos los niveles para lograr la sostenibilidad. Estas grandes metrópolis son responsables del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y, además, consumen dos terceras partes del suministro energético mundial¹². Las ciudades son, al mismo tiempo, uno de los principales causantes del cambio climático, pero también uno de los elementos más afectados, si

¹¹ La ONU calcula que el 68 % de la población mundial será urbana en 2050. Agencia EFE. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-onu-calcula-que-el-68-de-poblacion-mundial-sera-urbana-en-2050/20000013-3617928>. Fecha de consulta: 26/02/2022

¹² Superpoblación urbana: El colapso de las ciudades. Diario La Razón (2019). Disponible en: <https://www.larazon.es/suplementos/verde1/superpoblacion-urbana-el-colapso-de-las-ciudades-HH25554535/>. Fecha de consulta: 26/02/2022

bien también pueden constituir parte de la solución, con las medidas de urbanismo adecuadas¹³. La adaptación de las estrategias de desarrollo urbano destinadas a mitigar el impacto medioambiental contribuirán a reducir los efectos nocivos del cambio climático¹⁴. Ante esta tesitura, la Organización de las Naciones Unidas ha reaccionado dentro de su programa de Desarrollo Sostenible, incluyendo en uno de sus Objetivos (concretamente, el número 11), las Ciudades y Comunidades Sostenibles¹⁵. Entre sus propósitos destacan la adecuación de las zonas más desfavorecidas para lograr un mejor acceso a los servicios básicos, la reducción de la contaminación en los núcleos urbanos, mediante la mejora de los servicios de transporte público, o el aumento de los espacios públicos abiertos, como parques o riberas de ríos.

Sin lugar a duda, estas dos características, la superpoblación de las grandes áreas urbanas y el cambio climático, traen aparejados otra serie de problemáticas que deben resolverse, tales como acceso a agua potable y sanitaria para todos sus habitantes, la reducción de la huella de carbono, unas redes de comunicación sostenibles, y unos espacios públicos abiertos que hagan de las grandes ciudades un lugar habitable. En concreto, «las megalópolis son especialmente vulnerables a los riesgos relacionados con el agua, los cuales se amplifican con el cambio climático: inundaciones de gran magnitud, contaminación del agua o recursos hídricos insuficientes»¹⁶.

En este sentido, a la hora de elegir la ubicación de los nuevos asentamientos urbanos que sustituyan a grandes ciudades, o que al menos solucionen en gran medida sus problemas estructurales de superpoblación y contaminación, cobran especial importancia las previsiones meteorológicas. Por ejemplo, la recogida de datos de la Organización Meteorológica Mundial es una herramienta determinante para elegir nuevos territorios que ofrezcan menor vulnerabilidad a desastres naturales u optimizar las cosechas agrícolas¹⁷, allí donde la escasez de recursos es un denominador común. En cuanto a los gases de efecto invernadero y dióxido de carbono, las ciudades son

¹³ Las ciudades, «causa y solución» del cambio climático, Noticias ONU (2019). Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462322>. Fecha de consulta: 26/02/2022

¹⁴ Cities Fit for Climate Change, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Disponible en: <https://www.giz.de/en/worldwide/43392.html>. Fecha de consulta: 26/02/2022

¹⁵ Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf. Fecha de consulta: 26/02/2022

¹⁶ El agua, las megalópolis y el cambio climático, eje de una conferencia internacional en la UNESCO. Disponible en: <https://es.unesco.org/news/agua-megalopolis-y-cambio-climatico-eje-conferencia-internacional-unesco>. Fecha de consulta: 27/02/2022

¹⁷ Integrated weather, climate, hidrology and related environment services for sustainable cities. World Meteorological Organization (2016). Disponible en: https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=19624#.YhxYdOjMJPY. Fecha de consulta: 28/02/2022

responsables de la emisión de más de la mitad de todo el que se produce en el planeta¹⁸. A esta situación de incremento de la contaminación hay que sumarle la inestabilidad del mercado energético, dentro de una situación geopolítica cuyos equilibrios globales, y no sólo regionales, se modifican a gran velocidad. Por ello, se hace aún más necesario la construcción de ciudades eficientes, que disminuyan el consumo energético y respeten el entorno.

Ejemplos de nueva capitalidad en el siglo XXI

Las ciudades del futuro —y del presente— deben enfrentarse a importantes desafíos, como la habitabilidad, la sostenibilidad, pero también a un necesario desarrollo económico¹⁹. Y todo ello, dentro de un entorno donde la tecnología y la interconectividad —física y virtual— aumentan a un ritmo aún mayor que el propio desarrollo urbanístico. En este sentido, uno de los conceptos fundamentales a la hora de llevar a cabo esta idea es el de *smart cities*, que trata de integrar tecnología y sociedad mediante procesos de automatización y el uso adecuado de energías renovables para lograr un impacto positivo sobre la sustentabilidad ambiental²⁰. Gracias a la tecnología, estas ciudades inteligentes combinan un transporte más sostenible, edificios con un menor consumo energético y aplicaciones informáticas para lograr un uso más eficiente de recursos básicos como el agua o la gestión de residuos. Se trata, en definitiva, de conjugar los beneficios intrínsecos de la aglomeración de los ciudadanos en grandes urbes, como las economías de escala o la disminución de los costes de algunos servicios básicos como la sanidad y la educación²¹, con un incremento de la sostenibilidad ecológica y la introducción de las nuevas tecnologías a este proceso. En muchos casos, la adaptación de las grandes urbes a este concepto se lleva a cabo de manera progresiva, modernizando sus estructuras, siendo Nueva York o Londres sus máximos exponentes²². Pero existen otras situaciones en las que los nuevos estándares se construyen de cero, al considerar los gobiernos que la situación medioambiental o geoestratégica de las megalópolis

¹⁸ Disponible en: <https://unhabitat.org/topic/energy>. Fecha de consulta: 28/02/2022

¹⁹ Making a smart city. Ministry of Housing and Urban Affairs. Government of India (2021). Disponible en: https://smartnet.niua.org/sites/default/files/resources/making_a_city_smart_mar2021.pdf. Fecha de consulta: 28/02/2022

²⁰ MOTTA, M., «Ciudades inteligentes al servicio del ambiente», Universidad Militar Nueva Granada, 2019. Fecha de consulta: 27/02/2022

²¹ Disponible en: <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/top-mundial-y-espanol-de-las-smart-cities-o-ciudades-inteligentes/>. Fecha de consulta: 28/02/2022

²² Índice IESE Cities in Motion 2020. Bussiness School University of Navarra. Disponible en: <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0542.pdf>. Fecha de consulta: 28/02/22

existentes no son las adecuadas para desarrollar estos conceptos contemporáneos de eficiencia y sostenibilidad.

En la segunda mitad del siglo pasado comenzaron a aflorar diferentes proyectos, como los de Abuya en Nigeria, o de Brasilia en Brasil. En el caso africano, la ubicación de la nueva capital fue elegida bajo criterios de su «ubicación central, facilidad de acceso, clima saludable, baja densidad de población y la disponibilidad geográfica de futura expansión». Con este mismo concepto, la planificación de Brasilia como nueva capital de Brasil pretendía convertirse, desde su origen, en un referente económico y social para el país, y también para todo el continente. Para ello, se eligió una localización central, alejada de la costa, y se desarrolló un modelo de planificación urbanística eficiente que le valió su reconocimiento como Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO en 1987²³.



Figura 2. Plano de Brasilia. Fuente: Disponible en:

<https://www.scoopnest.com/es/user/elOrdenMundial/779240164803678208-planos-de-brasil-la-ciudad-soada-de-oscar-niemeyer>

Los factores poblacionales, climáticos y geográficos han acelerado el proceso de construcción de nuevas grandes ciudades. Por ejemplo, en África, además de la nueva capital administrativa en Egipto, desarrollada más adelante, existen otros proyectos,

²³ Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/list/445/>. Fecha de consulta: 03/03/2022

como en Guinea Ecuatorial o en Zimbabue. En el caso guineano, el proyecto implica la construcción de una nueva capital en tierra firme, conocida como Oyala o Ciudad de la Paz. La capital oficial sigue siendo Malabo²⁴, pero presenta un problema estructural de base, al estar situada en una isla, en tanto que la mayor parte del país está situada en tierra firme.

En Corea del Sur o Filipinas también se están construyendo nuevas capitales. Sejong, a poco más de cien kilómetros de Seúl, comenzó a ser levantada en 2012, con el objetivo de descentralizar el país, impulsando el desarrollo de otras regiones, y a la vez descongestionar la sobrepoblada capital. Se trata de una ciudad pionera en la recopilación digital de datos de sus ciudadanos y en métodos de tecnología urbana inteligente²⁵. En cuanto a Filipinas, la construcción de New Clark City se debe, además de los motivos anteriores, a la búsqueda de una mayor resistencia estructural de los edificios administrativos y gubernamentales ante la intensa actividad sísmica y volcánica que sacude de manera regular el país²⁶. Más al sur, también Indonesia se encuentra inmersa en un proceso de cambio de la capitalidad. En este caso, a la gran contaminación y la sobrepoblación, hay que añadir un factor añadido a modo de desastre natural, que se está produciendo de manera lenta y progresiva: el hundimiento de su actual capital, Yakarta²⁷. El cambio de capitalidad va a suponer el movimiento del complejo gubernativo y administrativo a una nueva isla, trasladándose desde la actual Java a Borneo, de menor riesgo ante posibles catástrofes naturales, como terremotos o de tsunamis. En términos geoestratégicos, la centralidad geográfica de la nueva capital —Nusantara— debería mejorar las relaciones exteriores, y permitir diversificar la actividad económica. Al igual que en otros de los ejemplos vistos hasta ahora, la situación de emergencia sanitaria y crisis económica a nivel mundial provocada por la COVID-19 ha supuesto notables retrasos en el desarrollo de la nueva metrópoli²⁸.

Por último, y a modo de ejemplo ilustrativo, se muestra con mayor grado de detalle el desarrollo de la nueva capital administrativa de Egipto.

²⁴ Fuente: Ficha País Guinea Ecuatorial, Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de España. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/guineaequatorial_ficha%20pais.pdf. Fecha de consulta: 04/03/2022

²⁵ Disponible en: <https://www.larazon.es/viajes/20200523/cyfoyvjcjdsihlp2mllcmic3u.html>. Fecha de consulta: 04/03/2022

²⁶ Disponible en: <https://surbanajurong.com/sector/new-clark-city/>. Fecha de consulta: 04/03/2022

²⁷ Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-44636934>. Fecha de consulta: 04/03/2022

²⁸ Indonesia aprueba el traslado de su capital de Yakarta a una nueva ciudad aún por construir. El País, 18 de enero 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-01-18/indonesia-aprueba-el-traslado-de-su-capital-de-yakarta-a-una-nueva-ciudad-que-pretende-construir-en-borneo.html>. Fecha de consulta: 04/03/2022

La gran obra faraónica del Egipto de Al Sisi

El caso de la capital de Egipto, la milenaria ciudad de El Cairo, presenta la mayor parte de los elementos clave para que un gobierno se plantee un cambio de ubicación de sus estructuras de poder. Egipto presenta un crecimiento exponencial de la población, con una marcada desigualdad en cuanto a la distribución geográfica de la misma. A pesar de ser una potencia regional, tiene grandes dificultades para el acceso a recursos básicos, como el agua, lo que le provoca tensiones con Estados vecinos, como Etiopía. Pero, además, confluyen en el «gigante del Nilo» otros factores, entre los que destaca la financiación público-militar —lo que pone de relevancia la importancia del ejército en el gobierno de Al Sisi—, o el propio interés del presidente en perpetuar su legado con una obra arquitectónica de dimensiones «faraónicas».

En primer lugar, en cuanto a la distribución de la población, es necesario destacar que los más de 100 millones de habitantes que tiene el país se ubican en tan sólo el 3,5 % de la superficie²⁹, ocupando tanto el delta del Nilo, como su ribera. Esta situación es aún más significativa en su histórica capital, El Cairo, y en sus inmediaciones más próximas, donde se concentra más de la quinta parte de la población. A esta concentración geográfica hay que sumarle un crecimiento de la población, que se ha duplicado en los últimos 30 años³⁰, y donde se prevé que se vuelva a duplicar antes del año 2050. Este aumento tan elevado es considerado como un factor de riesgo para el gobierno egipcio, y, de hecho, existen incluso campañas gubernamentales para limitar el número de hijos por familia, como la supresión de ciertas ayudas estatales a partir del tercer hijo³¹.

Ligado a esta superpoblación está el problema de la escasez del agua. Siendo el Nilo el portador de más del 95 % del agua fresca de todo Egipto, su recorrido ha limitado las zonas habitadas del país. En la actualidad, Egipto mira con preocupación hacia la Gran Presa del Renacimiento Etíope, ya que tanto su capacidad hídrica como incluso su estatus como potencia regional se ve amenazada al verse disminuido drásticamente el

²⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores, Oficina de Información Diplomática. Ficha de País: Egipto. Disponible en: http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/egipto_ficha%20pais.pdf. Fecha de consulta: 02/03/2022

³⁰ Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/egipto>. Fecha de consulta: 02/03/2022

³¹ Egypt Independent. Disponible en: <https://egyptindependent.com/egypt-takes-measures-limiting-subsidies-to-2-children-per-family/>. Fecha de consulta: 02/03/2022

caudal de agua procedente del Nilo Azul³². Además, El Cairo es una de las ciudades más contaminadas del mundo, con unos índices de polución ambiental, acústica y lumínica que la sitúan por encima de otras capitales como Nueva Delhi, Pekín o Moscú³³.

Esta problemática en términos de población, restricciones y contaminación ha convertido a El Cairo en una capital poco eficiente, no solo en términos medioambientales, sino también en términos de aprovechamiento de los espacios. El rápido crecimiento de la ciudad, con su consecuente expansión, ha provocado que el funcionamiento de la ciudad se vea gravemente deteriorado³⁴. Además, la ubicación de edificios gubernamentales y de representación extranjera en torno a la plaza de Tahrir —epicentro y símbolo de las protestas que dieron lugar a la Primavera Árabe en el país— dificulta el mantenimiento de la seguridad en un espacio reducido, provocando, en muchas ocasiones, cortes de circulación y prohibiciones de paso³⁵.



Figura 3. Congestión en El Cairo. Fuente. Egipto alcanza los 100 millones de habitantes. Disponible en: <https://atalayar.com/content/egipto-alcanza-los-cien-millones-de-habitantes>

³² WHEELER, Kevin, et al. «Understanding and managing new risks on the Nile with the Grand Ethiopian Renaissance Dam», Nature Communication, 2020. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41467-020-19089-x> Fecha de consulta: 01/3/2022

³³ «Por qué es El Cairo la ciudad más contaminada del mundo», El País, 12/09/2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/09/10/mundo_global/1536610694_766037.html Fecha de consulta: 05/03/2022

³⁴ Disponible en: <https://titulares.ar/una-nueva-capital-administrativa-para-egipto-27-11-2021-claudio-bernardes-brasil/>. Fecha de consulta: 05/03/2022

³⁵ Ibidem.

La lucha de Egipto contra la situación arquitectónica de su milenaria capital no es nueva. Así, han sido numerosos los proyectos de construcción de núcleos metropolitanos con el objetivo de descongestionar El Cairo. Durante el siglo pasado comenzaron a surgir ciudades como 10th Ramadan City, 6th October City, Sheikh Zayed City, o Nuevo Cairo. Estos nuevos centros urbanos nacieron con la vocación de ser zonas metropolitanas autónomas, con el desarrollo de economías locales, y buscando atraer inversores internacionales —contando con la creación de colegios y universidades internacionales, por ejemplo—. Pero sin duda, la construcción de la nueva capital administrativa supera todos estos proyectos. A pesar de ser ya conceptuada en los años setenta del pasado siglo, no fue hasta el año 2013, después de la llegada al poder de Abdel Fattah Al-Sisi, cuando el proyecto fue aprobado y se puso en marcha.

Dentro del marco de construcción de las nuevas ciudades inteligentes, la nueva capital administrativa de Egipto presenta también otras características que van más allá de las motivaciones puramente medioambientales o de superpoblación. En primer lugar, su nueva ubicación, unos 50 km al este de El Cairo, permite el acercamiento físico de las instituciones egipcias al Canal de Suez, cuya ampliación del año 2015 fue controlada por el Ejército egipcio³⁶, como también sucede actualmente con la nueva capital. Con estas grandes obras, Egipto pretende mostrarse como potencia regional a la par que subrayar la importancia del poder militar desde la llegada al poder de Al Sisi.

En el plano puramente arquitectónico, la ciudad se está edificando en torno a un núcleo central en el que se ubicarán todos los edificios gubernamentales y administrativos, desde el Palacio Presidencial al Parlamento, e igualmente otros centros de poder, como el Banco Central. Esta zona estará caracterizada por grandes avenidas, lo que además de evitar grandes aglomeraciones de tráfico, será utilizado para realizar grandes desfiles militares, como otro guiño a la importante influencia que las fuerzas armadas tienen actualmente en el gobierno egipcio. De hecho, el único edificio del Gobierno que se encontrará fuera de esta almendra central será el Ministerio de Defensa, que será ubicado en el Octógono, el complejo defensivo de seguridad más grande del mundo, que se constituirá como una «ciudad dentro de la ciudad». El resto de la urbe está proyectada a base de radios y círculos para poder ser ampliada en el futuro a medida que crezca la población, pues está planificada para llegar a albergar hasta cinco millones de personas.

³⁶ El Canal de Suez, la joya de la corona egipcia. Disponible en: <https://elordenmundial.com/canal-de-suez-egipto/>. Fecha de consulta: 06/03/2022

La división de las zonas residenciales dará lugar a veinte barrios con conceptos arquitectónicos diferentes³⁷.

Por último, la nueva metrópoli nace con el espíritu de crecer como un centro global, con vocación integradora, tanto a nivel económico como cultural, y religioso. Por ejemplo, albergará los principales centros religiosos del país, como la mezquita Al Fattah o la Catedral de la Natividad de Cristo, mostrando la vocación de integración de diferentes culturas y religiones. Por otro lado, en sus instalaciones se han celebrado ya algunos eventos deportivos, como el Mundial de Balonmano de 2021.



Figura 4. Construcción de la nueva capital administrativa de Egipto. Fuente. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/las-fotos-de-la-faraonica-ciudad-que-se-construye-desde-cero-en-egipto-463918>

La nueva ciudad se adapta al concepto de *smart city*: estará dotada con infraestructuras que permitan regular el tráfico minimizando las aglomeraciones, dispondrá de sistemas—tanto exteriores como interiores a los edificios— para reducir consumos energéticos y de agua, con el uso predominante de fuentes de energía renovables, y estará dotada de grandes espacios verdes³⁸, entre los que destaca el gran río artificial que recorrerá toda la ciudad, en alusión al río Nilo. Esta nueva capital es solo la punta del iceberg, pues el

³⁷ La nueva capital de Egipto parecía una ambiciosa utopía. A día de hoy está bastante aterrizado. Disponible en: <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/nueva-capital-egipto-parecia-ambiciosa-utopia-a-dia-hoy-esta-bastante-aterrizado>. Fecha de consulta: 02/03/2022

³⁸ Disponible en: <http://acud.eg/index.php>. Fecha de consulta: 06/03/2022

gobierno egipcio planea la construcción de hasta veinte grandes metrópolis³⁹, capaces de albergar a 30 millones de personas, con el objetivo de afrontar el *boom* demográfico que estima que, de los 100 millones de habitantes actuales se pase hasta los ciento cincuenta en el año 2050.

El proyecto de construcción de una nueva capital en Egipto no ha estado exento de críticas. Por un lado, su principal impulsor, el presidente Al Sisi, pretende que la ciudad se convierta en su gran legado a Egipto. Su llegada al poder mediante un golpe de Estado al Gobierno democrático del presidente Morsi supuso la vuelta a la primera línea institucional de los militares. De hecho, la financiación de la ciudad procede en gran medida del propio Ejército egipcio, pero también de fondos chinos, priorizándose frente al desarrollo de otras regiones⁴⁰. En concreto, China Land Fortune Development (CFLD) asumió en 2016 la inversión de 20 000 millones de dólares⁴¹, otorgando a la firma China State Construction Engineering la mayor parte del proyecto⁴². Por otro lado, la ubicación de esta nueva capital en el desierto puede significar también un problema en términos medioambientales, estando planeados grandes espacios verdes en un lugar de difícil acceso al agua.

Sea como fuere, los próximos años serán determinantes para comprobar si la nueva capital administrativa de Egipto se convierte en el centro económico, social y cultural diseñado sobre el papel, o si la crisis económica y los titubeos por parte de los inversores convierten el proyecto en una obra faraónica inconclusa.

Conclusiones

El crecimiento exponencial de la población mundial viene aparejado de una concentración en núcleos urbanos, cada vez de mayor tamaño. Si bien esta circunstancia puede presentar ventajas en términos de acceso a recursos económicos y sociales, condensando en estas grandes urbes los principales centros industriales, tecnológicos o sanitarios, genera a su vez unas desventajas que deben ser atenuadas en todo lo

³⁹ The Capital Egypt. Smarter Future. Disponible en: <http://acud.eg/index.php>. Fecha de consulta: 06/03/2022

⁴⁰ «Así será la fastuosa y polémica capital de Egipto que están construyendo en medio del desierto», BBC. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44145570>. Fecha de consulta: 06/03/2022

⁴¹ «Chinese company to spend \$20 billion developing second phase of Egypt's new capital», Reuters, 03/10/2016. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-egypt-china-financing-idUSKCN12328A>. Fecha de consulta: 09/03/2022

⁴² «China, al rescate de la nueva capital de Egipto», El Mundo, 18/11/2016. Disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/2016/11/18/5825b3c0e5fdea7c2d8b4643.html>. Fecha de consulta: 09/03/2022

posible. Uno de los principales problemas de la superpoblación de las grandes ciudades es el aumento de la contaminación que en ellas se produce, con el consiguiente impacto negativo para el medioambiente. Por ello, los Estados, alentados y coordinados mediante estudios y propuestas de diferentes organismos internacionales, ponen en marcha planes para el desarrollo de iniciativas que permitan que las ciudades sigan creciendo, pero de manera sostenible. Por tanto, y a pesar de las implicaciones políticas y de calado mediático que estas medidas puedan suponer, una de las principales batallas contra el cambio climático se libra en las grandes urbes.

En metrópolis modernas, con planes urbanísticos que permiten una modificación relativamente asumible, se han introducido nuevos conceptos, como el de *smart city*, consistente en aplicar las nuevas tecnologías a la vida cotidiana dentro de la ciudad, aumentando la eficiencia en asuntos como la gestión del tráfico, el fomento del transporte público, o la optimización del consumo de energía. Pero hay otros casos en los que las grandes ciudades han crecido tanto, y de manera tan desordenada, que se hace necesario el traslado de sus centros administrativos y de una parte de su población. En este caso, la construcción de la ciudad inteligente se inicia con la elección de un territorio que pueda amalgamar la geoestrategia del país con la idoneidad geográfica en base a un menor impacto medioambiental.

Tal es el caso de Egipto, en plena construcción de su nueva capital administrativa, urbe que conjuga todos estos aspectos: será una ciudad inteligente, que mitigará en buena parte los problemas de congestión y contaminación que presenta El Cairo, pero que además pretende convertirse en el símbolo de Egipto como potencia regional, con un importante poderío militar, y que se acerca al Canal de Suez para aumentar la presencia de Egipto en el comercio internacional. Faltan aún algunos años, quizás decenios, para comprobar si esta y otras iniciativas darán los resultados previstos, pero, en cualquier caso, el concepto de diseño de nuevas ciudades avanza imparable de la mano de la superpoblación y la necesidad de construir entornos sostenibles.

*Antonio Poncela Sacho**
Comandante diplomado de Estado Mayor

42/2022

3 de mayo de 2022

Miguel Ángel Melián Negrín *

Tecnología, inteligencia artificial y la
desestabilización de la hegemonía global:
China y Estados Unidos ante su dominio

Tecnología, inteligencia artificial y la desestabilización de la hegemonía global: China y Estados Unidos ante su dominio

Resumen:

No es un atrevimiento, ni una novedad, afirmar que cada vez el mundo está más cerca de sumirse en un absoluto dominio de lo tecnológico. Numerosos son los campos donde esta representación del avance de la humanidad, aunque discutida por muchos, está presente en las diferentes capas de la sociedad internacional y, sin duda alguna, en las agendas de los protagonistas de la gran pugna actual, Estados Unidos y China. Cada vez es más frecuente que el dominio de la tecnología se asocie con poder, situación a la que se está atendiendo en el tablero geopolítico global. En este sentido, la tecnología, con especial mención a la inteligencia artificial, están marcando las necesidades que darán lugar a la hegemonía por el poder en la escena internacional. Esto supone un verdadero cambio en el tejido de las relaciones interestatales, las estrategias de las potencias están cada vez más al dominio de lo tecnológico, por lo que el control de la tecnología y sus diferentes usos (incluido el militar) está remodelando las relaciones de estas dos grandes potencias y añadiendo inestabilidad e incertidumbre al carácter de los enfrentamientos actuales.

Palabras clave:

China, Estados Unidos, inteligencia artificial, hegemonía, dominio tecnológico.

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

*Technology, Artificial Intelligence and the destabilization of global
hegemony: China and the United States in the face of its
dominance.*

Abstract:

It is neither daring nor a novelty to say that the world is getting closer and closer to absolute technological domination. There are numerous fields in which this representation of the advancement of humanity, although disputed by many, is present in the different layers of international society and, without a doubt, in the agendas of the protagonists of the current great struggle, the United States and China. The dominance of technology is increasingly associated with power, a situation that is being addressed on the global geopolitical chessboard. In this sense, technology, with special mention to Artificial Intelligence, is marking the needs that will lead to hegemony for power on the international scene. This means a real change in the fabric of interstate relations; the strategies of the powers are increasingly in the domain of technology. The control of technology and its different uses (including military) is reshaping the relations between these two great powers and adding instability and uncertainty to the nature of the current confrontations.

Keywords:

China, United States, Artificial Intelligence, hegemony, technological domain.

Introducción: el protagonismo de la tecnología (y la inteligencia artificial) a nivel global como elemento transformador

La sociedad internacional está avanzando a pasos agigantados si se compara con épocas anteriores. En la época reciente, en apenas cincuenta años, el ser humano ha avanzado lo que anteriormente le costaba siglos, por lo que no es sorpresa que estos cambios se reflejen en la forma de relacionarse entre Estados. En este sentido, de los múltiples puntos de inflexión a nivel global, es necesario destacar dos protagonistas de estos días, la tecnología y la transformación digital de los escenarios relacionales.

A lo largo del orden establecido tras la Segunda Guerra Mundial, la sociedad internacional ha ido basando su progreso en la certeza de el deseo de evitar caer nuevamente en etapas similares a las vividas con anterioridad. Para ello, las interconexiones entre países han aumentado, las comunicaciones entre sociedades se han multiplicado y los avances en distintas disciplinas se han ido compartiendo en la medida que el sistema internacional ha ido permitiendo.

La confianza internacional (sin olvidar los elementos hegemónicos y de disuasión) y la seguridad han sido hasta ahora los estandartes de la prosperidad internacional para combatir las amenazas que han ido surgiendo a lo largo de siete décadas tras la finalización del último gran conflicto de la humanidad. Y, simultáneamente, el progreso alcanzado en estos años se cristaliza en un aumento del protagonismo de la tecnología y sus avances en las relaciones interestatales, con una mayor participación de actores no estatales e individuos.

En numerosos aspectos de la vida estatal es posible observar cómo la tecnología ha ido moldeando la forma de actuar de los distintos componentes de estos, desde actores individuales hasta los propios gobiernos. Verdaderamente, la tecnología ha irrumpido como un elemento con gran capacidad de transformación social, económica, política y militar, «un nuevo hito marca el camino»¹. Su presencia se ha ido extendiendo hasta alcanzar los lugares más remotos del escenario internacional, traspasando fronteras y adaptándose a las diferentes culturas. De esta forma, la tecnología y la transformación digital global no quedan apartadas de los cambios internacionales, sino que se

¹ CORRAL HERNÁNDEZ, David. *5G, una carrera por la hegemonía y el futuro con muchos beneficios*. Documento Marco IEEE 07/2020.
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM06_2020DAVCOR_5G.pdf (consultado 16/febrero/2022)

retroalimentan, siendo afectadas por elementos de distinta naturaleza, desde decisiones gubernamentales hasta escasez de recursos naturales. Pero, especialmente, de la mano del avance tecnológico se ha encontrado un nuevo factor disruptivo para la configuración de una nueva etapa en las relaciones internacionales, la inteligencia artificial (en adelante IA).

De los procesos tecnológicos actuales es necesario hacer hincapié en el que es considerado por muchos² como uno de los descubrimientos más importantes para la humanidad, la IA. Un descubrimiento con gran capacidad para redefinir el liderazgo del mundo en este siglo al mismo tiempo que ayuda a evolucionar a la raza humana hacia un estadio más avanzado. Como consecuencia, los gobiernos del mundo están dispuestos a conseguir el dominio de la tecnología como una prioridad en sus estrategias, intentando promover iniciativas que estén a la altura de los cambios que se aproximan.

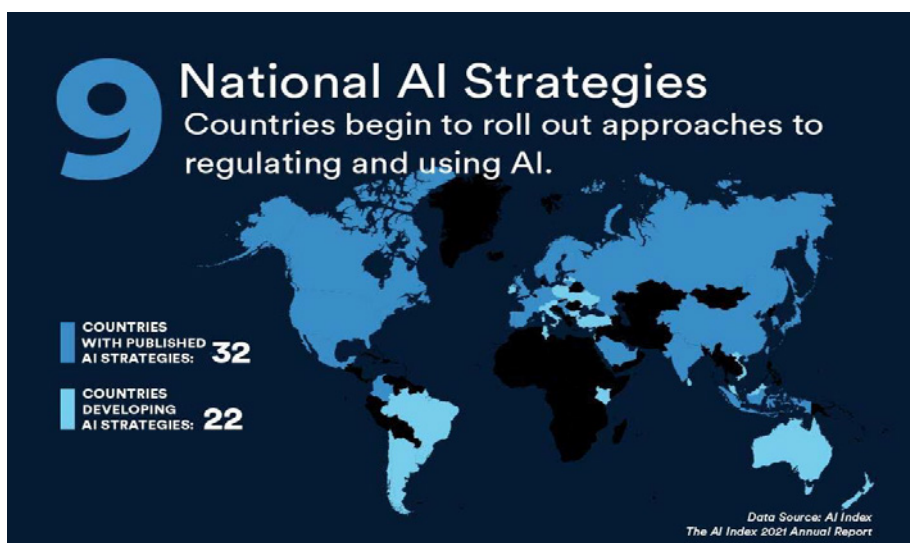


Figura 1. Estrategias de IA alrededor del mundo. Fuente: Stanford University. AI Index Annual Report. Disponible online en: <https://aiindex.stanford.edu/report/>

² Entre los que destaca CEO, Sundar Pichai, de Alphabet, que define la importancia de la IA «comparable al descubrimiento del fuego o la electricidad». Las declaraciones están disponibles online en: <https://www.theverge.com/2018/1/19/16911354/google-ceo-sundar-pichai-ai-artificial-intelligence-fire-electricity-jobs-cancer>

Ejemplo de ello es el auge de la aparición de la IA en las estrategias estatales para combatir las incertidumbres que genera la inestabilidad actual del escenario global. La tecnología, y destacando el papel de la IA, se están posicionando como elementos de poder en este siglo, tomando partida en enfrentamientos geopolíticos y teniendo un rol determinante a la hora de medir las capacidades del adversario. La evolución de la tecnología en este sentido ha sido abismal, donde, en un primer lugar, se quiere definir la IA como aquella capacidad de la tecnología para resolver situaciones problemáticas con un alto grado de eficacia, es decir, ser capaces de atribuir a las máquinas la capacidad de autoaprendizaje y tomar decisiones de forma autónoma.

En este último ámbito, y en especial el binomio tecnología-seguridad, el rol que está adquiriendo la tecnología es de alta importancia, pues está siendo un elemento clave en la remodelación del concepto del poder tradicional en las relaciones internacionales. Siendo uno de los productos más visibles de la innovación tecnológica, la IA está desarrollando cada vez más un papel importante en aspectos tan elementales de la seguridad actual como el progreso en armamento militar, sistemas de defensa, ciberseguridad e incluso, se podría afirmar, en las redes de información globales que se emplean como un arma contra otros países³.

De este modo, se puede confirmar que la pareja inseparable tecnología-IA ha llegado a intervenir en cada uno de los aspectos más esenciales de la vida internacional, desde la economía hasta la seguridad, convirtiéndose en un protagonista en cada una de las capas de la estructura estatal. Esto no quiere decir que lo haya hecho siempre de una forma positiva pues, de una forma u otra, este avance también supone serios desafíos para la escena internacional (véase el campo de la ciberseguridad, guerras de información, carrera espacial, armamento militar autónomo...) para los cuales no todos los países están preparados. Pero que la tendencia de emparejar progreso tecnológico y poder es, sin duda, una idea ampliamente aceptada en el contexto actual.

³ CARLINI, Agnese. *Las redes sociales como factor de desestabilización*. Documento de Opinión IEEE 79/2018. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE079-2018_RRSS_FactorDesestabilizacion_ACarlini.pdf (consultado 21/2/2022)

Esta diferencia a nivel estatal a la que se ha hecho referencia con anterioridad trae consigo un nuevo escenario que se añade para definir las relaciones que definirán la geopolítica del este siglo: Estados Unidos–China. Sendos países están presentes en las áreas más importantes de la esfera internacional, son dos grandes referentes en la innovación tecnológica y están dispuestos a empeñar los recursos necesarios para hacerse con el control del ámbito tecnológico para declarar su supremacía en un nuevo estadio de sus relaciones. Ambos actores son conscientes de las condiciones actuales de su rivalidad donde, en la actual era de la información, los datos y la tecnología han pasado a convertirse en uno de los principales poderes junto a la fuerza tradicional y los recursos económicos, transformando, finalmente, su relación como potencias hegemónicas.

El nuevo «Gran Salto Adelante» chino, de ser la fábrica del mundo a líder tecnológico

El gigante asiático se ha convertido indudablemente en uno de los actores esenciales para comprender qué está pasando en términos geopolíticos a nivel global. Con la ayuda de numerosos progresos tecnológicos, industriales y económicos, China se está comportando de facto como una superpotencia. Con todo el respaldo necesario basado en sus recursos y su control político, está basando su desarrollo hegemónico mediante el dominio de diferentes áreas que para la sociedad internacional son cada vez más y más importantes. De esta forma, gracias al desarrollo exponencial de los ámbitos económico e industrial, China está acelerando su transformación digital y poder sobre la tecnología.

Es posible afirmar que el progreso del denominado dragón chino en las últimas décadas ha sido abismal. De ser uno de los países más pobres de Asia en los años sesenta y setenta, el país logró, a partir de una serie de reformas económicas y sociales, alcanzar niveles de crecimiento que nunca había experimentado. La introducción de un modelo de país con dos sistemas en su práctica, diferenciando la parte económica de la política, ha servido para que la élite política china se haya mantenido de forma férrea en el poder mientras se planificaban los planes económicos sin la necesidad de tener que enfrentarse a ningún tipo de oposición política. La ventaja que esta situación supone respecto al resto de países democráticos se refleja en la posibilidad del alzamiento de

China como nuevo regulador de la sociedad internacional, gracias su rápida adaptación de respuesta en los altos mandos del gobierno.

Asimismo, dejando a un lado el aspecto comercial y el económico-financiero, la realidad de los nuevos ejes de confrontación se ha trasladado al campo tecnológico, un ámbito en el que China ha reparado en destinar un esfuerzo mayor para conseguir los objetivos preestablecidos. Los principales actores del teatro occidental, EE. UU. y los países europeos, son cada vez más conscientes de la necesidad de estar a la vanguardia de los progresos tecnológicos si no quieren quedar relegados a un segundo plano en la esfera internacional o, presumiblemente, llegar a un punto de no retorno en la dependencia la tecnología china en las sociedades occidentales⁴.

Como se aludía con anterioridad, la disputa por la hegemonía internacional está adquiriendo un carácter distinto al de las últimas décadas, donde predominaba la fuerza militar y la economía como principales sustentadores del poder. El desarrollo de actividades ilegales en el campo de la ciberseguridad, *fake news*, filtraciones, paralizaciones de infraestructuras críticas... están remodelando las formas de confrontación tradicionales en vistas a un nuevo campo, donde confluyen la tecnología y el ciberespacio. En este sentido, también sería posible aquí la división del campo tecnológico en dos partes diferenciadas respecto al poder: *soft* y *hard power*.

Arguyendo a una de las teorías clásicas del poder⁵, se trae a colación debido al contraste entre las diferentes ramas de la estrategia tecnológica china, visible a lo largo del globo. En referencia a la primera, el *soft power* tecnológico viene de la mano de la influencia china a partir del desarrollo de tecnología comercial o a nivel de consumidor, véase los avances en la telefonía o portátiles hasta el desarrollo del 5G y su infraestructura. De esta forma, China, mediante modelos de colaboración público-privada con empresas de origen chino, están logrando diversificar su presencia en múltiples partes del mundo gracias al entendimiento de las necesidades tecnológicas de otros países⁶, a la evolución tecnológica alcanzada (y su implementación en su política exterior) y al apoyo económico del gobierno chino en vistas a incrementar su influencia en este ámbito.

⁴ CUENCA, A. El problema de Europa: la dependencia tecnológica de Estados Unidos y China, *El Orden Mundial*. Disponible *online* en: <https://elordenmundial.com/dependencia-tecnologica-union-europea/>

⁵ En la que se toma como base la teoría del poder de Joseph Nye, y su concepción del *soft power*.

⁶ Donde, por ejemplo, Xiaomi y Huawei presentaban en el año 2020 más de un 24 % de las ventas mundiales de *smartphones*.

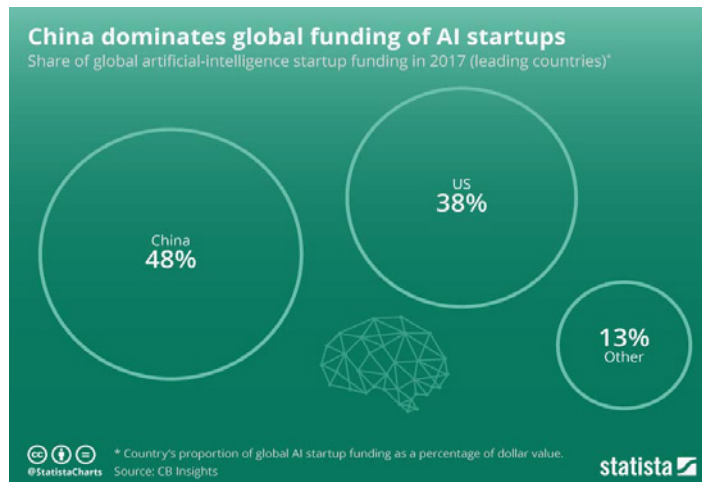


Figura 2. El dominio global chino en creación de *startups* de IA. Fuente: Statista. Disponible *online* en: <https://www.statista.com/chart/14218/china-dominates-global-funding-of-ai-startups/>

De este modo, la tecnología china está inundando los mercados globales a través de empresas como Huawei⁷ o Alibaba o, por otra parte, con compañías chinas que se dedican al sector de las redes sociales, como el caso de Tik Tok⁸. Por tanto, la tecnología se ha convertido en una de las ramas principales de influencia china en su política exterior, adquiriendo nuevos modos de entrada a culturas y sociedades cuyos estadios se han encontrado tradicionalmente alejados de la cultura asiática.

Por otra parte, la otra cara de la moneda, el denominado *hard power* viene determinado por el carácter agresivo que se le puede atribuir a la tecnología. Este carácter de la tecnología es una faceta que está siendo explotada cada vez más, ya que viene acompañado de los cambios en la forma de relacionarse de los países en la actualidad. La tecnología se está convirtiendo en un arma de doble filo, un arma que modela las nuevas formas de conflicto a partir de su uso, véanse los ciberataques o las *fake news*⁹, ambos casos empleados para la desestabilización de Estados de múltiples maneras y donde la IA juega un papel fundamental como resultado del avance tecnológico. Desde

⁷ Que actualmente es una de las empresas que más patentes tecnológicas registra a nivel mundial.

⁸ A modo de ejemplo, en el trabajo académico *China's Soft Power & Digital Trade: Reshaping Global Image Through Digital Media & Entertainment* se desarrolla la idea de la influencia china a través de la tecnología y el intento del país asiático para redibujar su imagen global. Una iniciativa fundamental para entender los esfuerzos chinos en esta línea. Disponible *online* en: https://www.middlebury.edu/institute/sites/www.middlebury.edu.institute/files/2021-03/MIIS_ITED-working-paper-series_China-soft-power-digital-trade_resaping-global-image-through-digital-media-entertainment_012021.pdf?fv=Xcskc8_K

⁹ Un ejemplo del empleo de la inteligencia artificial en el ámbito de la desinformación se encuentra en los denominados *Deepfake*, una herramienta que, a través del uso de IA y el *machine learning*, genera imágenes falsas imitando la realidad. Normalmente se utiliza para simular caras de personalidades para enviar un mensaje erróneo.

el robo de grandes cantidades de datos sensibles hasta la paralización de infraestructuras críticas¹⁰.

Teniendo lo anterior en cuenta, el modelo de crecimiento chino ha ido evolucionando a lo largo de las décadas precedentes, pasando de un entorno de progreso sustentado en la rama industrial a conseguir introducir en su modelo de desarrollo la tecnología como pilar fundamental. Sin duda alguna, el rol que ha venido cumpliendo China en el escenario internacional ha ido transformándose, partiendo de la posición dominante como «la fábrica del mundo»¹¹ a la capacidad actual de implementar actividades en la economía de alto valor añadido y siendo capaz de exportarlas al mundo, otorgándole un nuevo papel que, inevitablemente, la conduce a poder ser digna candidata para hacer frente a cualquier Estado del espacio internacional.

Esta circunstancia ha hecho que el gobierno chino haya puesto el foco en su desarrollo tecnológico como piedra angular de su proyecto para las próximas décadas. El plan *Made in China 2025*, documento base para su estrategia nacional a corto y medio plazo, sitúa la tecnología como herramienta esencial para alcanzar el poder económico a nivel internacional. Para ello, desde el año 2016 China ha invertido más de 30.000 millones de dólares en inversión tecnológica, centrándose en la denominada industria 4.0 y la inteligencia artificial. Además, el gobierno chino es bastante consciente de las necesidades de inversión en el campo de I+D+i, para así avanzar en la consecución de procesos cada vez más automatizados, con valor añadido y una presencia mayor de la tecnología (con la IA como actor principal) en la sociedad china.

En la misma línea, el décimo cuarto plan quinquenal chino (que comprende los años 2021-2025) ha priorizado en su estrategia invertir en tecnología emergente, incluyendo IA, semiconductores, 5G y tecnología cuántica. Pero esta situación no es nada nueva ya que, por ejemplo, el Plan de Inteligencia Artificial de 2017¹² describió los pasos para que la República Popular China se convierta en el mayor centro de innovación de IA para 2030, haciendo un llamamiento a acelerar la integración de la IA en todos los niveles de la sociedad, promoviendo la imperante necesidad de centrarse en la economía y la

¹⁰ Como se puede observar en el caso del Colonial Pipeline, un oleoducto que sufrió un ciberataque en mayo de 2021 y que causó grandes pérdidas monetarias. El ataque a este oleoducto, que abastece a gran parte de la costa este de Estados Unidos, ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad del sistema de energía estadounidense.

¹¹ En referencia a las grandes cantidades de productos y servicios que se diseñan y producen en el país asiático y que ha servido como destino de numerosas empresas de cualquier parte del globo para trasladar su producción.

¹² La traducción del documento original a inglés se encuentra disponible *online* en: <https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/full-translation-chinas-new-generation-artificial-intelligence-development-plan-2017/>

seguridad y defensa. Recogiendo esta última afirmación, en el año 2020 el Partido Comunista Chino reafirmaba su convicción de la denominada *intelligentization*, un concepto para el futuro del campo militar y los enfrentamientos en el mismo y que, además, se basa en los avances militares relacionados con tecnología disruptiva como la IA.

El esfuerzo del gigante asiático se traduce en un sustancial aumento de la financiación, la creación de un marco regulatorio favorable y la transferencia agresiva de tecnología hacia la defensa, el ámbito de la información y la economía, otorgando importancia a las tecnologías de la información (*Big Data* o *cloud computing*). Asimismo, el gobierno chino ha denominado a quince compañías chinas como las *AI Champions*, recogiendo la idea de colaboración público-privada que existe en la práctica en el país. De esta lista de «campeones tecnológicos» destacan Tencent, Baidu, Huawei, Alibaba o SenseTime. La creación de esta lista encara la posibilidad de una mayor colaboración con este tipo de entidades, así como proveer diferentes recursos financieros para que su actividad se enmarque dentro de los objetivos gubernamentales. Para ello, cada compañía elegida en esa lista está orientada a un campo específico, incluyendo ciberseguridad, *Smart cities* o *Big Data*, pero con un denominador común, la IA en el eje de estas iniciativas tecnológicas.

Según la Oficina del Secretario de Defensa de Estados Unidos, en su informe anual al Congreso llamado *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, el país asiático está acelerando su estructura tecnológica, apostando por la IA y la tecnología cuántica, invirtiendo en empresas de estas ramas y convirtiéndose en líder global en el sector de la tecnología cuántica aplicada al ámbito de la información¹³. Todo lo anterior, dejando a un lado la transformación tecnológica de la economía y la sociedad, se enmarca en la estrategia china de lograr una capacidad militar moderna y especializada para luchar y ganar en la era de la información. Una estrategia que se consolida por delante de los EE. UU., ya que los avances en la carrera espacial¹⁴ o el 6G¹⁵ demuestran la distancia real de esta disputa. Y, como elemento protagonista, estos

¹³ El informe está disponible *online* en: <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>

¹⁴ Ejemplo de ello es el satélite Beijing-3, es un satélite comercial lanzado por China que cuenta con inteligencia artificial incorporada y está catalogado como el satélite fotográfico civil más avanzado del mundo.

¹⁵ China es líder en investigación en el campo del 6G, donde científicos chinos han logrado enviar 1TB en un segundo a un kilómetro. La noticia está disponible *online* en: <https://www.xataka.com/investigacion/comienzo-revolucion-como-hemos-pasado-usar-ondas-a-tornados-para-enviar-1-tb-segundo-redes-6g>

progresos tecnológicos están asentados en el incremento del conocimiento y dominio de la IA.

Estados Unidos y su esfuerzo por alcanzar al gigante asiático

Teniendo en cuenta el enfoque pragmático aplicado por las autoridades chinas a la importancia de la IA en la práctica de todos los niveles estatales, con especial mención a la seguridad y la defensa, las autoridades estadounidenses han decidido exhibir músculo frente a todas estas iniciativas. Donde, por ejemplo, desde la Administración Trump era posible observar diferentes situaciones que reflejaban el choque tecnológico entre ambas potencias.

Auspiciadas por la guerra comercial que enfrentaba a China y a EE. UU. desde 2017, Trump decidió imponer sanciones a empresas chinas dedicadas a las tecnologías de la información. Empresas chinas como Huawei o Tik Tok, altos cargos de diferentes empresas, instituciones chinas y otros actores fueron objeto de duras declaraciones y sanciones que buscaban ejemplificar la implicación de estas compañías en una campaña de amenazas contra la seguridad nacional. Con este tipo de iniciativas, dicha Administración acusó a estas empresas chinas de colaborar estrechamente con los intereses del Partido Comunista Chino para socavar la defensa y la seguridad de los EE. UU. hasta el punto de ordenar a los trabajadores federales y de otros departamentos estatales no utilizar ni descargarse ningún tipo de aplicación de origen chino o utilizar dispositivos de dichas marcas¹⁶.

Esta agresiva estrategia por parte de Trump declaraba al escenario internacional la creencia de que la tecnología china se empleaba más allá que para sus iniciales usos civiles y comerciales. Es más, conociendo la importancia de los chips y recursos minerales para esta industria, EE. UU. ha continuado en la línea de limitar al máximo sus exportaciones en materia de tecnología hacia China¹⁷. Otro de los aspectos que ha puesto de relevancia esta competencia tecnológica ha sido la insistencia estadounidense de promover e impulsar las patentes tecnológicas, donde China es líder absoluta desde

¹⁶ Así lo decidió Donald Trump en el año 2018. La noticia está disponible *online* en: <https://hipertextual.com/2018/08/trump-huawei-zte-estados-unidos>

¹⁷ Algo que las partes buscaban solventar en sus primeras conversaciones para aumentar la cantidad del comercio y la libertad de intercambio de bienes.

hace años¹⁸ y registra los mayores esfuerzos por seguir avanzando y consolidando en su posición, pues multiplica por tres las solicitudes de patentes de EE. UU.

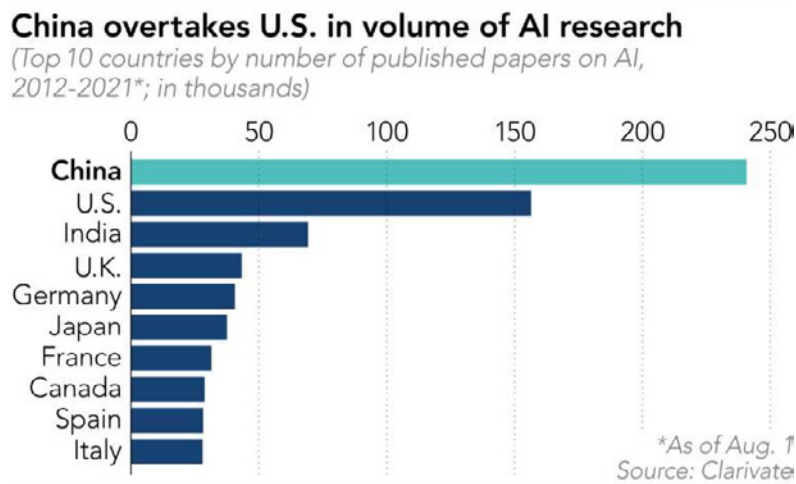


Figura 3. Publicaciones científicas en el ámbito de la IA. Fuente: Clarivate. Disponible *online* en: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Datawatch/China-overtakes-US-in-AI-research>

Aunque, ciertamente, en el *ranking* de registro de patentes de IA, las empresas estadounidenses lideran el mismo con más de 50.000 patentes registradas de más de 80.000 en total¹⁹. Microsoft, IBM o Qualcomm son compañías que lideran los registros de patentes en este campo, así como avances fundamentales en aspectos que también comparte la visión estratégica tecnológica china, computación cuántica, IA o sistemas de procesos de información. Estos datos reflejan la intensidad en la competición global por el dominio tecnológico. Pero que, sin duda, refleja la distancia con el modelo chino, que exige un total alineamiento del comportamiento de las empresas chinas con los objetivos fundamentales del gobierno, mientras que, por la parte estadounidense no dejan de ser iniciativas privadas que coinciden en algunos elementos con las estrategias del gobierno. Similarmente al caso asiático, Estados Unidos también cuenta con un cinturón de empresas clave para el sector de la IA, ya sea con el objetivo de acelerar procesos de producción, manejo de datos o para la creación de sistemas militares que ayuden a una

¹⁸ Así lo demuestran los datos provenientes de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual analizados por el medio *El Orden Mundial*. Disponible *online* en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/paises-se-registran-mas-patentes/>

¹⁹ Datos de Statista.

mejora en la rapidez de las decisiones. Alphabet, Tesla, Facebook, Nvidia o Amazon son algunos ejemplos, junto a cientos de *startups* como Scale AI²⁰, de la capacidad real de EE. UU. para establecer alianzas con estas empresas frente a las estrategias de implantación y dominio de la IA por parte del gigante asiático.

Ahora bien, la competitividad y el traspaso de conocimientos y el *know-how* son la base del progreso en estas empresas, que *luchan* entre ellas para conseguir más contratos y mayor presencia en la sociedad estadounidense y, además, con una clara tendencia, acaparar contratos del Departamento de Defensa. Hecho diferencial respecto a la relación entre el Gobierno chino y las empresas tecnológicas, impulsadas por los objetivos gubernamentales y sustentadas en financiación estatal china.

Ejemplo de la diferencia entre modelos de cooperación, es el ascenso de Tesla como una aliada fundamental de la Agencia Espacial Estadounidense (NASA por sus siglas en inglés) y como un socio principal del Departamento de Defensa de EE. UU. para, por ejemplo, la incorporación de vehículos inteligentes al ejército de tierra²¹. Así mismo, una de las instituciones referentes en defensa y seguridad estadounidense, el Pentágono²², está decidido a aumentar la inversión en proyectos que comprendan la IA y su inclusión en la estructura militar, donde las autoridades buscan invertir más de 870 \$ millones en IA, mejorar la eficiencia computacional y el control de las operaciones para «avanzar en la disuasión contra China»²³.

En esta línea, el presupuesto del Departamento de Defensa está previsto que aumente para 2022 hasta alcanzar los 715 \$ billones, superando los 705 \$ de la Administración Trump y significando un aumento del 1,36 %. La diferencia de este aumento respecto al de ejercicios anteriores radica en la inversión que se busca destinar para la investigación, desarrollo e innovación en materia de defensa, que busca ascender hasta los 112 \$ billones, un aumento de más del 5 % respecto a 2021 y que sitúa el foco en la investigación militar relacionada con misiles hipersónicos, capacidad ciberespacial, 5G

²⁰ La cual ha conseguido un contrato con el Departamento de Defensa de EE. UU. por valor de más de 250 \$ millones para el desarrollo de equipo tecnológico con IA incluida para el procesamiento de datos y el desarrollo de armamento militar. Noticia disponible *online* en: <https://www.fedscoop.com/scale-ai-awarded-250m-ai-contract-by-department-of-defense/>

²¹ Ejemplo de ello es la iniciativa de invertir en modernizar la flota de vehículos, en especial por añadir el vehículo táctico ligero conjunto (JLTV en inglés). El artículo se encuentra disponible *online* en: <https://breakingdefense.com/2020/02/army-seeks-new-jltv-competition-in-2022/>

²² El pasado 18 de febrero de 2022 el Pentágono anunciaba la concesión de contratos en materia de pruebas e investigación sobre inteligencia artificial a 79 empresas. La noticia está disponible *online* en: <https://www.defensa.com/otan-y-europa/pentagono-otorga-contratos-79-empresas-para-pruebas-evaluaciones>

²³ Disponible *online* en: <https://www.militaryaerospace.com/computers/article/14204595/artificial-intelligence-ai-dod-budget-machine-learning>

aplicado al campo militar y con un denominador común, la IA. Además, conscientes de la necesidad de inversión e implementación de la IA en el campo de la seguridad, el Departamento de Defensa destinará cerca de 200 \$ billones al Centro Conjunto de Inteligencia Artificial para el desarrollo de sistemas operacionales, *software* y programas piloto digitales.

La realidad del aumento del gasto en defensa por parte de la Administración Biden en IA radica en el intenso trabajo de los expertos del Pentágono, que buscan alcanzar cifras récord en investigación militar, así como en el desarrollo, test y evaluaciones del ámbito de defensa. En esta línea, el factor tecnológico ha irrumpido en años anteriores para llegar a convertirse en uno de los pilares estratégicos para la industria de defensa estadounidense. Sin dejar a un lado los avances tecnológicos en el ámbito civil, donde las compañías estadounidenses también tienen un gran peso, la tecnología y su dominio se han situado como un eje fundamental para las próximas décadas y está presente en cualquier rama de la política exterior de los EE. UU.²⁴.

La presencia de la IA (como producto del progreso tecnológico que ha venido experimentando la industria tecnológica y su aplicación en defensa y seguridad estadounidense en años anteriores) está cada vez más extendida en los avances militares y en su inversión. El desafío que presenta la IA en el enfrentamiento con China es, sin duda, uno de los aspectos que más relevancia va a tener en los próximos años en esta relación. En este sentido, el Departamento de Defensa de EE. UU. está promoviendo numerosas iniciativas para hacer frente al nuevo estadio de las relaciones de este binomio. Teniendo en cuenta la dimensión tecnológica del ámbito militar y de seguridad de la rivalidad entre estas potencias, EE. UU. está impulsando la incorporación de la IA en la nueva rama de la estrategia militar, desde prospectiva inteligente hasta el armamento autónomo.

La reacción del país norteamericano responde, en esta línea, a uno de los principios básicos del clásico dilema de seguridad, donde el progreso de los Estados que están en la lucha por la hegemonía global provoca en el resto de los competidores la necesidad de desarrollar nuevas capacidades para encontrar respuestas simétricas a las del *líder* y no quedar relegado a un segundo plano.

²⁴ Desde el asesinato del general Qasem Soleimani mediante el empleo de drones hasta el uso de herramientas de ciberseguridad para dificultar el programa nuclear iraní.

La competitividad ha adquirido un nuevo elemento, la tecnología, y la carrera por aspirar a ser el país más innovador e influyente, capaz de dominar la esencia de la expansión tecnológica, es el principal objetivo. Como se desarrollaba con anterioridad, los ejemplos de *soft* y *hard power* en el epígrafe anterior denotan intrínsecamente la ambición de los países de estar presente en el globo a través de la tecnología.

Apenas se encuentran diferencias en las bases de las estrategias china y estadounidense ya que, fundamentalmente, se atiende a una pugna por diversificar sus métodos de poder al mismo tiempo que se busca consolidar sus redes de predominancia. En este sentido, se observa cómo China ha ido adquiriendo a lo largo de los años una mayor presencia en áreas africanas, de Europa del este, Oriente Medio... gracias a su desarrollo económico y a su oferta tecnológica. Mientras que, por otra parte, EE. UU. busca consolidar sus lazos con Europa mientras aumenta su presencia en el Indopacífico, para así contrarrestar la amenaza de la expansión china por la región y, consecuentemente, su impulso de dominio global.

En esta tarea, de alta importancia para ambas potencias, la inversión en tecnología es fundamental, y se refleja tanto en la expansión de las empresas tecnológicas chinas y estadounidenses a nivel global (desde Amazon hasta Huawei) así como en el incremento de armamento militar inteligente o ciberseguridad entre otros. La principal cuestión reside en cómo EE. UU. ha logrado reaccionar, aunque se hable de fracaso en su posición reactiva y no proactiva del avance chino²⁵, a los diferentes progresos del país asiático. A la vista queda, por ejemplo, el anuncio chino de sus recientes investigaciones en la red 6G mientras que la mayor parte del mundo aún discute si están dispuestos a instalar en sus redes de comunicación la tecnología 5G.

Por tanto, la concepción estadounidense de China como actor amenazador contra la seguridad nacional ha hecho que la necesidad de alcanzar la ventaja en el ámbito tecnológico sea cada vez más acuciante y donde la IA está adquiriendo un papel fundamental en los avances de las capacidades de la tecnología. No es extraño observar cómo altos dirigentes institucionales de Washington declaran que la seguridad del siglo XXI enfrenta grandes nuevos desafíos, donde la IA está adquiriendo protagonismo y la lucha por su dominio es esencial²⁶, por lo que es necesario destacar que EE. UU. está

²⁵ Así lo declaraba el coronel Pedro Baños Bajo en unas declaraciones en la red social Twitter. Disponible en: <https://twitter.com/geoestratego/status/1483131810473291781>

²⁶ Así lo declaraba Eric Schmidt, presidente de la Comisión de Seguridad Nacional de Estados Unidos sobre inteligencia artificial, en su informe al Congreso de Estados Unidos: «We should embrace the AI competition.

enfrentando retos inimaginables en décadas anteriores. China está logrando integrar avances de IA que rediseñan los paradigmas militares y de seguridad y, consecuentemente, EE. UU. debe reaccionar y ser conscientes de que la capacidad militar del país está siendo amenazada por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial²⁷. Donde, siguiendo su línea ascendente de las últimas décadas, y según confirma el informe citado anteriormente, China posee los medios y recursos, el talento y la ambición para convertirse en el líder global en el campo de la IA en la próxima década, siempre y cuando las estrategias estadounidenses no estén a la altura.

La tecnología, la IA y el cuarto poder: un nuevo estadio de los enfrentamientos actuales

El dilema de seguridad tradicional basado en capacidades militares y económicas, a su vez ligados al concepto clásico de defensa de las fronteras y la soberanía estatal, se está desdibujando en aras de un nuevo escenario de enfrentamiento entre Estados altamente ligado con el espectro tecnológico, el ciberespacio. Para comprender este nuevo espacio de confrontación se atenderá a la definición recogida por el *Glosario de terminología de uso conjunto*²⁸, que lo define como «ámbito global y dinámico compuesto por las infraestructuras de tecnología de la información —incluida internet—, las redes y los sistemas de información y de telecomunicaciones». Esta definición añade, pues, nuevos escenarios de confrontación estatal, donde se añaden el ciberespacial y el cognitivo²⁹ a los espacios físicos tradicionales (aéreo, marítimo y aeroespacial), redibujando las características y los modos operacionales de las fuerzas de defensa nacionales.

Con la aparición del ciberespacio, las fronteras estatales han traspasado el concepto de lo físico, añadiendo un espacio más a defender por parte de los gobiernos y donde las vulnerabilidades son incluso mayores. Una de las novedades de este fenómeno radica en el cuestionamiento de la autoridad estatal con el fin de actuar en dicho espacio para

Competition already infuses the quests for data, computing power, and the holy grail: the rare talent to make AI breakthroughs».

²⁷ Declaraciones recogidas del NSCAI Final Report, página 7. Disponible *online* en: https://assets.foleon.com/eu-west-2/uploads-e3kk3/48187/nscai_full_report_digital.04d6b124173c.pdf

²⁸ Disponible *online* en:

<https://elconfidencialdigital.opennemas.com/media/elconfidencialdigital/files/2020/07/15/GLOSARIO%202020.pdf>

²⁹ MARÍN GUTIÉRREZ, Francisco. *Características del ciberespacio que favorecen las actuales*

acciones de desinformación y decepción. Documento de Opinión IEEE 78/2021.

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE078_2021_FRANMAR_Ciber.pdf (consultado 22/2/2022)

defender sus intereses y, por tanto, su soberanía. Un concepto que, en la actualidad, en términos de gobernanza y seguridad, se está cuestionando continuamente debido a los continuos avances y sucesos internacionales³⁰ donde la tecnología es el elemento más influyente. Y, con una tendencia creciente, el ciberespacio se está convirtiendo en un escenario transversal de los espacios clásicos de enfrentamiento.

Pero, continuando en la línea de la influencia de la tecnología en el ámbito de la seguridad estatal, las amenazas en este espacio son incalculables, difíciles de rastrear y con alto grado de indeterminación, dibujando un escenario de riesgo elevado para los Estados y sus métodos de defensa. Esta situación es altamente compleja debido a la incapacidad de atribuir la autoría de numerosas actividades en la red, al mismo tiempo que los actores se multiplican y diversifican hasta lograr una degradación continua de la calidad de la información, la capacidad de análisis y un aumento de la tergiversación de los sucesos.

Por ello, relacionado con el grado conflictual que se da en el espacio es necesario desatacar dos términos fundamentales en las teorías militares del siglo XXI: las guerras híbridas y la denominada *Grey Zone*. Respecto al término *guerra híbrida*³¹, este hace referencia al empleo de métodos convencionales y especiales³², es decir, una combinación entre la forma de hacer la guerra de modo regular e irregular³³. En la actualidad, este concepto se ha ampliado hasta incluir al ciberespacio como un escenario donde llevar a cabo operaciones especiales de desestabilización y que, combinadas con acciones militares tradicionales, pueden llegar a tener un gran impacto³⁴.

Pero, con la intención de ser más exactos, para el caso del ciberespacio se opta por aplicar el concepto de *conflicto híbrido*, puesto que se entiende que este puede abarcar más que la guerra en todas sus facetas. Y donde para este caso se introduce en el concepto aquellos ataques o acciones híbridas ya sea en un tiempo de relaciones pacíficas como en situaciones de crisis puntuales o de enfrentamiento. Además,

³⁰ Así lo defienden BECERRA, Manuel, POVEDANO, Adriana y TÉLLEZ, Evelyn en su trabajo «La soberanía en la era de la Globalización». Disponible *online* en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2790/5.pdf>

³¹ Atribuido a Robert G. Walker, oficial de la Marina estadounidense.

³² Entendidas como operaciones que se realizan en un ámbito no convencional.

³³ JORDÁN, Javier. Profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de Granada. Disponible *online* en: <https://www.defensa.com/analisis-gesi/querra-hibrida-concepto-atrapalo-todo>

³⁴ Véase cómo el ciberespacio está adquiriendo un gran protagonismo en los conflictos actuales con el caso de la invasión rusa a Ucrania, donde el grupo de *hackers* Anonymous ha declarado una «ciberguerra» al gobierno ruso para que cese sus acciones militares. O, también, cómo numerosas páginas y servicios estatales ucranianos fueron atacados antes de la invasión rusa mediante el empleo de armas tecnológicas.

combinado a lo anterior, el concepto de *Grey Zone* está estrechamente ligado a este tipo de operaciones, llevando el enfrentamiento entre Estados a un nivel que no se encuadra dentro del conflicto militar abierto y clásico, pero, por otra parte, tampoco a un estado de paz absoluta. Esa puede ser una definición breve de *Grey Zone*, un estadio de enfrentamiento ligado a la tendencia de operaciones de guerra híbrida, que se traspasa a los riesgos, amenazas y desafíos de los conflictos actuales³⁵. Es decir, se puede observar cuando un Estado ejecuta, en el contexto internacional de alta interdependencia, acciones multidimensionales y al mismo tiempo con el objetivo de desestabilizar al enemigo en diferentes ámbitos y al mismo tiempo.

A raíz de lo anterior, tiene cabida recordar una cita del presidente ruso Vladimir Putin, que decía que «quien domine la inteligencia artificial, dominará el mundo»³⁶. El potencial estratégico de la IA pasa por ser capaz de integrarla en la estructura militar y de seguridad estatal, asegurando una rivalidad aún mayor. Y, por tanto, la IA se convierte en un actor protagonista dentro del ciberespacio y las diferentes operaciones que se llevan a cabo en él. En esta línea, los sucesos que se pueden llegar a dar en el ciberespacio corresponden a ataques o acciones que tienen una solución compleja, que requiere la intervención de diferentes actores estatales y no tiene una respuesta exacta, por lo que se afirma estar en la denominada *zona gris*³⁷.

Como resultado, los progresos tecnológicos, donde destaca la IA como una poderosa herramienta, han conseguido tal punto de evolución que se han convertido en un gran activo para los países y grupos que quieran emplear este tipo de tecnología de forma perniciosa. Por ello, la IA, comprendida dentro del avance tecnológico, está ayudando a que las condiciones de enfrentamiento entre potencias estén cambiando. Su empleo en los sectores de procesamiento de datos, control y vigilancia, determinación de objetivos de forma autónoma³⁸... está rediseñando las armas tecnológicas de la actualidad. De este modo, la integración de la tecnología con IA en la estructura de la seguridad estatal

³⁵ BAQUÉS, J. *Hacia una definición del concepto «Gray Zone» (GZ)*. Documento de investigación 02/2017; Programa de «Trabajo de Futuros»; «Panorama de tendencias geopolíticas». Disponible *online* en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV02-2017_Concepto_GaryZone_JosepBaques.pdf

³⁶ Declaraciones disponibles *online* en: <https://www.rt.com/news/401731-ai-rule-world-putin/>

³⁷ Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos. *La zona gris, un desafío para la conducción política y estratégica*. Cuaderno de Trabajo n.º 6-2021. Disponible *online* en: <https://publicacionesanepe.cl/index.php/cdt/article/view/939>

³⁸ La ONU informaba del primer ataque de drones autónomos en Libia en marzo de 2020. La noticia está disponible *online* en: <https://elpais.com/tecnologia/2021-05-28/la-onu-informa-del-primer-ataque-de-drones-autonomos-a-personas.html>

está ofreciendo y creando un sinnúmero de oportunidades y desafíos para los países, de los cuales hay que destacar el enfrentamiento entre las potencias actuales, China y EE. UU. La IA, en términos de seguridad, es un gran instrumento para hacer la guerra, pues gracias a este avance tecnológico se está atendiendo a un cambio conceptual en la forma de realizarla. Así mismo, la tecnología con IA incorporada aporta un carácter innovador y agresivo, con elementos disruptivos, capacidades tecnológicas nunca vistas y con fines desconocidos con anterioridad. La facilidad de estos dos grandes países en sus posibilidades de avanzar en el campo de la IA aplicada al ámbito militar está respaldada por una enorme cantidad de recursos y una visión de Estado más allá de los conceptos tradicionales de soberanía, pues concluyen que el ciberespacio es un terreno que determinará las relaciones internacionales y se ven obligadas a defenderse y atacar en este marco.

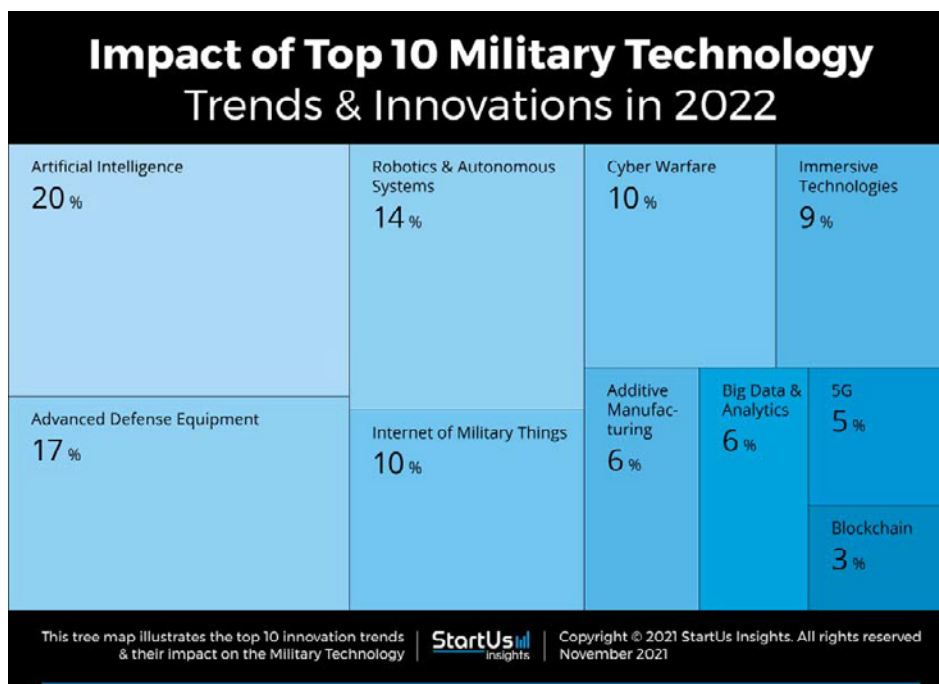


Figura 4. Tendencias en innovación militar en 2022. Fuente: StartUs Insights. Disponible *online* en: <https://www.startus-insights.com/innovators-guide/top-10-military-technology-trends-2022/>

Referente a lo anterior, una de las consecuencias de la aplicación de la IA en el ciberespacio es la sofisticación de ataques mediante una mejora de elección de objetivos, optimización de recursos o del espionaje. Dicho de otra forma, la IA está adquiriendo protagonismo en los escenarios de confrontación, permitiendo una mayor

escalabilidad en los conflictos y métodos de enfrentamiento, así como diversos instrumentos para ejecutar actividades en contra del enemigo. Y, de esta forma, la tecnología, y la IA como resultado del progreso tecnológico, y su dominio contribuyen con un elevado nivel de incertidumbre en el entorno de la seguridad internacional, por lo que es altamente probable que sus aplicaciones disminuyan los estándares de previsibilidad y se amplíen los escenarios de conflictos.

Obligadas a no quedar relegadas frente a la otra, parece que EE. UU. está intentando seguir la estela del modelo de estrategia china respecto a la IA y a las tecnologías de la información, donde la diferencia en el modelo político está marcando la diferencia en el control de recursos y operaciones (entendiendo el modelo de colaboración público-privada china con empresas semiestatales). Y, por lo tanto, la escena internacional continúa avanzando hacia un escenario de enfrentamiento cuyas oportunidades y amenazas totales siguen sin ser descubiertas pero que, indudablemente, redefinirán el futuro de la hegemonía global.

Conclusiones: la supremacía global tecnológica como herramienta de poder

Las potencias están atendiendo a un cambio en la estructura de la seguridad internacional. La tecnología se está posicionando como un elemento transformador en la visión de la seguridad y la defensa nacional y en la forma de reaccionar y entender las amenazas que esta presenta. Las diferentes estrategias planteadas por las grandes potencias, China y EE. UU., vienen a exponer dichos cambios, situando el foco en la obligación de invertir en el desarrollo e investigación tecnológica con especial intensidad en el campo de la IA.

Con sus múltiples aplicaciones, y entendiendo el poder (tanto *soft* como *hard power*) que denota su dominio e influencia, la tecnología ha traspasado cualquier límite para estar presente en todas y cada una de las capas de las sociedades globales, donde la IA se sitúa en uno de los impulsores de los grandes cambios actuales. Y, para más preocupación de las potencias, no está previsto que esta tendencia decrezca, sino que aumente de forma exponencial debido a la competitividad que generan los avances del oponente. Además, el escenario global está entendiendo el desarrollo tecnológico como un juego geopolítico, donde el control por los recursos naturales y minerales, la

capacidad económica y el poder financiero entran en juego a la hora de respaldar los avances en este ámbito.

Debido a lo anterior, no es extraño observar cómo la estrategia china está orientada a una diplomacia económica agresiva en múltiples zonas del mundo en pro de abastecer su alta demanda de recursos para el desarrollo de su industria tecnológica y de sus esfuerzos en I+D+i. En la parte contraria se sitúa EE. UU. con su política de obstaculizar los avances chinos, ya sea en sus intentos de dominar el Indopacífico o Latinoamérica (aunque los esfuerzos en esta última están más orientados a realizar declaraciones y no a actuaciones palpables). Por tanto, es plausible comprender el impacto de esta carrera tecnológica en términos globales, aunque los intereses sean nacionales, ya que están representados por las dos naciones con más presencia internacional en la actualidad.

A su vez, la política exterior de China y de EE. UU. están condicionadas por esta encrucijada, situando el foco en conocer cómo está avanzando el enemigo en el mismo campo. Es ampliamente aceptado que la lucha por la hegemonía no va a enfrentar a ejércitos militares, sino más bien a *ejércitos tecnológicos*³⁹ que estén compuestos por expertos informáticos, equipo militar autónomo, sistemas de vigilancia con IA integrado, potentes procesadores de información, sistemas de transformación de datos a información, agilización de toma de decisiones y un sinfín de productos similares que forman parte de uno de los mayores avances de la humanidad.

Las ventanas de oportunidad, referente a aquellos momentos de descuido del adversario⁴⁰, han pasado de estar abiertas en ocasiones poco comunes a ser un elemento cuasi abierto constantemente. Además, la tecnología, potenciada por la IA, está impulsando la tendencia de la proliferación del empleo de *proxy* para la ejecución de diferentes ataques en el ciberespacio. Por lo tanto, las hostilidades más comunes en la actualidad pertenecen al orden de ataques a través del despliegue y uso de diferentes tecnologías, no en guerras abiertas ni en tácticas militares tradicionales, situándose en la citada *Grey Zone*. Y, traído a modo de ejemplo, el Ejército de Tierra Español afirma que:

«La zona gris es la zona del espectro de los conflictos donde predominan las actuaciones situadas al margen del principio de buena fe (*bona fides*), que pese a alterar

³⁹ Entendidos como unidades o divisiones de los ejércitos tradicionales cuyo ámbito operacional es el ciberespacio.

⁴⁰ *Ibíd.*

notablemente la paz no cruzan los umbrales que permitirían o exigirían una respuesta armada»⁴¹.

Debido a lo anterior, el carácter tradicional del *poder* está atendiendo a cambios que implican una ampliación de sus facetas, traspasando el eje esencial de su significado hacia un período donde la tecnología es la absoluta protagonista. Las capacidades económicas, militares o financieras, ligadas al *poder* tradicional, están expandiendo sus ramas hacia una mayor dependencia de los recursos tecnológicos, donde la tecnología es uno de los factores clave para que estos ámbitos sean capaces de evolucionar, desarrollarse y alcanzar niveles nunca vistos.

Siendo la tecnología uno de los principales auspiciadores de estos cambios, es inevitable que la estructura del *poder* en su dimensión internacional también manifieste estos cambios. Su evolución está ligándose cada vez más al dominio de lo tecnológico y de todas sus facetas, siendo la IA y sus diferentes aplicaciones en el espacio de la información los principales factores de desestabilización estatal en este escenario ascendente. Ciertamente, la IA está siendo capaz de reconfigurar el paisaje geopolítico internacional, donde los avances sobre la misma suponen riesgos para la seguridad en todos los niveles.

Las posiciones monopolísticas respecto a la IA suponen un verdadero desafío para la sociedad internacional y, sobre todo, para las grandes potencias que buscan consolidar o aumentar su presencia en el tablero geopolítico. Las capacidades y habilidades que otorga el dominio de la IA a las instituciones gubernamentales y de seguridad y defensa son cruciales para el ascenso de las potencias, donde China, indudablemente, está destinando titánicos esfuerzos a sobresalir sobre su rival por excelencia, EE. UU.

La identificación de esta esfera como elemento posibilitador del poder hegemónico global es una interpretación bastante acertada que se traduce en comportamientos asertivos por parte de China y EE. UU. Ambas potencias están enganchadas al progreso de la tecnología como método de supervivencia en unas relaciones bilaterales cada vez más competitivas y con más implicaciones que antaño. La ventaja actual la lleva el gigante asiático, pues sus logros en la industria 4.0, procesamiento de datos, vigilancia y control y el aumento de inversión en la industria de defensa (todos los ejemplos anteriores tienen

⁴¹ Ejército Español. *Conceptos para el combate 2035* (actualizado al 2019). Ejército de Tierra, Mando de Adiestramiento y Doctrina.

a la tecnología como elemento base de sus progresos) la respaldan enormemente y no son escasas las declaraciones de autoridades estadounidenses que afirman esta tendencia.

La verdadera cuestión no reside en si el futuro del poder será tecnológico, pues los acontecimientos y cambios actuales confirman esta realidad, sino conocer qué formas de actuación llevarán a cabo las potencias para estar a la altura. La tecnología, junto a uno de sus mayores productos, la IA, están siendo un factor desestabilizador de estas relaciones, pues aumenta las posibilidades de escalada rápidamente y están en constante evolución, donde su imprevisibilidad y su capacidad de daño hacen de ella un verdadero factor transformador de la forma de relacionarse entre Estados. Y, ligado a lo anterior, quizás un escenario futuro de liderazgo provenga de demostraciones de *fuerza* continuas en un nuevo tablero global en el que se suele actuar en la sombra, el ciberespacio. Teniendo ante los ojos del tablero global una peligrosa combinación de elementos que ayudarán a redefinir las relaciones entre potencias.

*Miguel Ángel Melián Negrín**

Analista Internacional

Escuela Diplomática de España

43/2022

5 de mayo de 2022

Xavier Servitja Roca *

**Las otras guerras del conflicto
en Ucrania: las luchas internas
en Kiev y Moscú**

**Las otras guerras del conflicto en Ucrania: las luchas internas en
Kiev y Moscú**

Resumen:

En este documento de opinión el autor describe las guerras internas entre diferentes facciones que se están produciendo en los centros de poder en Kiev y Moscú como consecuencia de la intervención militar de la Federación Rusa en Ucrania, así como de las sanciones internacionales impuestas contra Rusia. En el caso ucraniano, se evidencia una guerra interna entre los pragmáticos y los ultranacionalistas y, al mismo tiempo, entre la nueva derecha y los extremistas dentro de la facción de los ultranacionalistas. En cuanto a la Federación de Rusia, en Moscú se incrementan las tensiones y la lucha interna entre la facción que conforman los *siloviki* y sus descendientes, los continuistas, y la constituida por los *civiliki* y una nueva generación de aperturistas.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, Vladímir Putin, Volodímir Zelenski, guerra de Ucrania

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

*The other “wars” in the Russia-Ukraine war:
the infighting in Kyiv and Moscow*

Abstract:

In this IEEE Comment, the author analyzes and provides some insights about internal “wars” between various factions that are taking place in Kyiv and Moscow due to the Russia-Ukraine war, as well as international sanctions imposed by the US and the European Union against the Russian Federation. On the one hand, in the Ukrainian field, firstly, he describes the infighting between the “Realists” and the Ultranationalists and, secondly, the clash between the “Radical Right” and the “Extremists” within the Ukrainian ultranationalist movement. On the other hand, in the Russia side, he approaches the infighting between the Siloviki and their cubs, the “Continuists” and the Civiliki and a new generation of “Reformists” amidst the Russian military intervention in Ukraine.

Keywords:

Russia, Ukraine, Vlodimir Zelenski, Vladimir Putin, Russia-Ukraine war

Introducción

Con el inicio de la intervención militar de la Federación de Rusia en Ucrania el 24 de febrero de 2022, ordenada por el presidente Vladímir Putin, queda en evidencia la existencia de conflictos, divisiones y choques de intereses entre varias facciones enfrentadas entre sí dentro de los centros de poder de Kiev y Moscú respectivamente. Estas tensiones se van incrementando a medida que avanza el enfrentamiento bélico en Ucrania y pueden llegar a determinar el resultado final del mismo, así como el futuro de ambos Estados.

Por ello, se puede hablar de dos conflictos paralelos: el primero, la guerra de Ucrania, de índole militar, que se libra en el teatro de operaciones ucraniano entre Ucrania y sus aliados contra las fuerzas prorrusas de Lugansk y Donetsk, junto a las FF. AA. rusas y sus aliados; el segundo, las guerras internas de carácter político —algunas preexistentes— que se libran en las esferas de poder de las capitales de Kiev y Moscú. Estas aparecen o se agravan como resultado directo de la intervención militar rusa, y además, en el caso de Rusia, como consecuencia de las posteriores sanciones internacionales impuestas en su contra a iniciativa de los Estados Unidos y la Unión Europea a causa de la citada intervención. En este sentido, el presente documento de opinión se centra en describir y exponer estas guerras internas, cuáles son sus actores principales y los motivos de disputa entre ellos. Finalmente, se añaden unas conclusiones con algunos escenarios posibles.

La guerra interna en Kiev

Como resultado de la intervención militar rusa en Ucrania, se incrementan las tensiones y enfrentamientos existentes entre dos facciones del poder en el bando ucraniano: por un lado, los pragmáticos y, por el otro, los ultranacionalistas. A su vez y en un segundo nivel, aparece otra guerra interna dentro de la facción ultranacionalista: entre los grupos de la llamada nueva derecha (derecha radical) y los extremistas¹.

¹ La definición de los dos niveles de la guerra interna y la denominación de las diferentes facciones las elabora el autor. La división dentro de los ultranacionalistas se basa en el siguiente estudio: LIKHACHEV, Vyacheslav. «Far-right extremism as a threat to Ukrainian democracy», *Nations in Transit*. Freedom House, mayo de 2018. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/ukraine%20brief%20final_1.pdf [consulta: 2/4/2022].

En primer lugar, existe una guerra interna entre el sector pragmático, cuyas cabezas visibles son personas del círculo más cercano al presidente Volodímir Zelenski —como el actual primer ministro Denys Shmyhal, el ministro de Defensa Oleksii Réznikov, el ministro de Exteriores Dmytro Kuleba o Mykhailo Podolyak, miembro del equipo negociador que pertenece al influyente grupo de asesores presidenciales—, y el sector ultranacionalista, con un gran peso dentro de los órganos y estructuras de los Ministerios de Defensa e Interior, así como dentro del Servicio de Seguridad de Ucrania (la inteligencia del SBU). Los miembros del sector ultranacionalista proceden en la mayoría de los casos de partidos políticos extraparlamentarios o de milicias ultranacionalistas que han sido integradas progresivamente dentro de las FF. AA. de Ucrania, la Guardia Nacional y las Fuerzas de Defensa Territorial, así como en cuerpos de seguridad interior, entre otros ejemplos². Esta facción tiene mucho poder de movilización en la calle y unas bases de apoyo muy radicalizadas.

En segundo lugar, existe una guerra interna dentro del heterogéneo, amplio y variado sector ultranacionalista, entre la facción que denominamos nueva derecha —y que engloba desde una parte del Sector de Derechas (Pravy Sektor) y el Cuerpo Nacional hasta pequeños partidos extraparlamentarios, como el Hacha Democrática, de tendencia más liberal, entre otros— y la facción de los extremistas, entre cuyos máximos representantes figuran el partido Svoboda, una parte del Batallón Azov o el grupo C-14³.

² Para un mayor entendimiento de las dinámicas políticas internas de Ucrania en español, el autor recomienda una serie de artículos y análisis que se encuentran en la web de *Descifrando la Guerra* (<https://www.descifrandola guerra.es/guerra-ruso-ucraniana/>), así como algunos de los hilos en su cuenta de Twitter, como el siguiente: <https://twitter.com/descifraguerra/status/1414996443786616835>

³ Para una mejor aproximación desde diferentes visiones al controvertido y heterogéneo movimiento de la extrema derecha ucraniana, a algunos de sus grupos, evolución y posicionamientos, el autor recomienda estas lecturas cortas en español e inglés:

MORRIS, Loveday *et al.* «Right-wing Azov Battalion emerges as a controversial defender of Ukraine», *The Washington Post*. 6 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/04/06/ukraine-military-right-wing-militias/>

KRAMER, Andrew. «Armed nationalists in Ukraine pose a threat not just to Russia», *The New York Times*. 10 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/02/10/world/europe/ukraine-nationalism-russia-invasion.html>

COHEN, Josh. «Ukraine's neo-Nazi problem», *Reuters*. 19 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-cohen-ukraine-commentary-idUSKBN1GV2TY>

KARATNYCKY, Adrian. «Ukraine, Anti-Semitism, Racism, and the Far Right», *Atlantic Council*. 16 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/ukraine-anti-semitism-racism-and-the-far-right/> [consulta: 21/4/2022].

LORENCIO FERNÁNDEZ, Francisco. «El nacionalsocialismo vuelve a patrullar calles en Europa», *Descifrando la Guerra*. 13 de febrero 2018. Disponible en: <https://www.descifrandola guerra.es/el-nacional-socialismo-vuelve-a-patrullar-calles-en-europa/> [consulta: 22/4/2022].

LORENCIO FERNÁNDEZ, Francisco. «C14: la extrema derecha ucraniana continúa su expansión», *Descifrando la Guerra*. 21 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.descifrandola guerra.es/c14-la-extrema-derecha-ucraniana-continua-su-expansion/> [consulta: 22/4/2022].

Los primeros, la nueva derecha, evolucionan hacia el modelo polaco de nacionalismo, es decir, se consideran nacionalistas ucranianos con ideas conservadoras, anticomunistas y antinazis. Por ello, paradójicamente, pretenden «desnazificar» progresivamente el movimiento nacionalista ucraniano para mostrar una imagen menos radicalizada tanto en el interior como en el exterior y, de este modo, ganar presencia y apoyo dentro de la sociedad ucraniana⁴. Entienden que la proyección exterior de Ucrania y la defensa de sus intereses y soberanía no pueden ir asociadas a grupos que muestran abiertamente simbología neonazi y su apoyo a la ideología nacionalsocialista. Ello comporta un choque con el sector extremista dentro del ultranacionalismo, causado por la visión divergente de cómo debería ser el modelo de Estado de la Ucrania del futuro.

Así, a diferencia de la nueva derecha, la facción extremista —minoritaria pero con cierto peso dentro de las FF. AA. y algunas estructuras de seguridad del Estado y con una fuerte implantación en la zona sudeste de Ucrania— apoya ideas nacionalsocialistas y antisemitas y reivindica en su totalidad las figuras históricas de Stepán Bandera y Román Shujíevich. Mientras tanto, la nueva derecha las glorifica parcialmente, obviando, a conveniencia, la etapa intermitente de colaboración de la facción de la Organización de Nacionalistas Ucranianos (OUN) liderada por Bandera y del Ejército Insurgente Ucraniano (UPA) con la Alemania nazi en la Segunda Guerra Mundial.

Por todo ello, además de confrontar la invasión rusa y liderar el esfuerzo para conseguir el máximo apoyo posible en el exterior, el presidente Zelenski debe gestionar esta guerra interna entre las diversas facciones, cuyos puntos de máxima discrepancia y fricción actuales son las negociaciones con Rusia, la adhesión de Ucrania a la Unión Europea y a la OTAN y la política de Defensa, en lo que se refiere a la planificación y la estrategia militar implementada por el Gobierno para hacer frente a la intervención militar rusa en el teatro de operaciones en Ucrania.

La posición de los pragmáticos es mantener abiertas todas las vías de negociación con Rusia para finalizar las hostilidades, pero marcando unas líneas rojas claras⁵. A cambio

DESCIFRANDO LA GUERRA. «Ucrania y la proliferación de grupos neonazis...» (hilo de Twitter), @descifraguerra.

25 de abril de 2019. Disponible en: <https://twitter.com/descifraguerra/status/1121360983644151808?lang=es>

⁴ SENGUPTA, Kim. «Nationalists not extremists: Pravy Sektor deny radicalism claims and say they want to “serve” Ukraine», *The Independent*. 10 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-russia-pravy-sektor-extremism-b2011598.html>

⁵ UKRINFORM. «Ukraine must use every opportunity to negotiate with Rusia until war ends». 23 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3465782-president-ukraine-must-use-every-opportunity-to-negotiate-with-russia-until-war-ends.html>

de la retirada de las tropas rusas del territorio ucraniano, se muestran abiertos a negociar un nuevo acuerdo: Minsk III, que incluiría, una vez más, la posibilidad de establecer una autonomía especial para las provincias de Lugansk y Donetsk dentro de Ucrania⁶, además de la renuncia del Gobierno de Kiev a unirse a la OTAN a corto plazo, siempre y cuando un grupo de Estados se hiciese cargo de garantizar su seguridad como contrapartida⁷.

Contrariamente, reclaman el derecho de Ucrania como Estado soberano a decidir su adhesión a la UE. De hecho, ya se ha entregado la solicitud para que se inicie dicho proceso⁸. En cuanto a Crimea, los pragmáticos no renuncian en absoluto a su soberanía⁹. Sin embargo, el presidente Zelenski afirma que Ucrania dejará la mesa de negociación en el caso de que las fuerzas prorrusas y Rusia organicen referendos en las zonas bajo su control en territorio ucraniano para que se unan a la Federación Rusa¹⁰. Esta facción también tiene en mente el escenario de negociación que se podría abrir en una Rusia post-Putin a la hora de plantearse cesiones actuales a Moscú.

Al mismo tiempo, los pragmáticos adoptan una posición defensiva frente a la ofensiva militar de las milicias prorrusas de Lugansk y Donetsk y de las Fuerzas Armadas de Rusia. Los pragmáticos son conscientes de que, sin una mayor ayuda militar de la OTAN y la UE, difícilmente podrán frenar y derrotar militarmente en el Donbás y en la parte suroriental de Ucrania a un enemigo muy superior en capacidades militares¹¹. Por ello, intentan ganar tiempo y confían en que se intensifique ese apoyo en el terreno militar y,

⁶ ALLAN, Duncan. «The Minsk Conundrum: Western policy and Russia's war in Eastern Ukraine». Chatham House, 22 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/2020/05/minsk-conundrum-western-policy-and-russias-war-eastern-ukraine-0/minsk-2-agreement> [consulta: 21/4/2022].

⁷ BRENNAN, Margaret. «Full transcript: Ukrainian Prime Minister Denys Shmyhal on "Face The Nation"», CBS News. 24 abril 2022. Disponible en: <https://www.cbsnews.com/news/denys-shmyhal-transcript-face-the-nation-04-24-2022/>

⁸ RTVE. «Ucrania entrega la solicitud para ser candidato a la adhesión a la Unión Europea». 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220418/ucrania-formulario-adhesion-union-europea/2333664.shtml>

⁹ UKRINFORM. «Ukraine's independence, territorial integrity, sovereignty non-negotiable». 24 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ukrinform.net/rubric-polytics/3466241-yermak-ukraines-independence-territorial-integrity-sovereignty-nonnegotiable.html>

¹⁰ UKRINFORM. «Ukraine to withdraw from negotiations if people in Mariupol killed, "referendum" in Kherson held». 23 de abril 2022. Disponible en: <https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3465709-zelensky-ukraine-to-withdraw-from-negotiations-if-people-in-mariupol-killed-referendum-in-kherson-held.html>

¹¹ BBC NEWS. «Kiyv's allies pledge more weapons to help win war». 20 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-61155035>

BARRIE, Douglas, CHILDS, Nick y HACKETT, James. «If New Looks could kill: Russia's military capability in 2022», *Military Balance Blog*. The International Institute for Strategic Studies, 15 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2022/02/if-new-looks-could-kill-russias-military-capability-in-2022> [consulta: 20/4/2022].

paralelamente, las sanciones internacionales a Rusia hagan efecto a medio plazo y fuercen al Gobierno de Moscú a realizar concesiones en la mesa de negociaciones.

La posición de los ultranacionalistas choca frontalmente con la de los pragmáticos. Se oponen a que el presidente Zelenski haga cualquier tipo de concesión —especialmente en relación con el estatus especial del Donbás— y abogan por dar por terminadas las negociaciones con Rusia, exigiendo su retirada total del territorio de Ucrania, incluida Crimea. Por ello, defienden una posición más ofensiva y de guerra total en el teatro de operaciones de Ucrania para lograr la derrota militar de Rusia y de las milicias prorrusas. En este sentido, la nueva derecha demanda un mayor apoyo en capacidades militares de los Estados europeos y la OTAN para conseguir su objetivo. Asimismo, la facción de la nueva derecha se muestra favorable al derecho de Ucrania como Estado soberano a decidir libremente su adhesión o no a la OTAN y a la UE, posicionamiento que la acerca a los pragmáticos, pero la aleja y difiere de la postura de la facción extremista, que aboga por una Ucrania soberana y libre solo para los ucranianos, sin injerencias externas y que no forme parte ni de la OTAN, ni de la UE¹².

Esta guerra interna y las tensiones entre facciones se han ido incrementando con la destitución por parte del presidente Zelenski de los generales Naumov Andriy Olehovych y Kryvoruchko Serhiy Oleksandrovyeh, adscritos al Departamento de Seguridad Interna del Servicio de Seguridad, por «traición» a finales de marzo de este año¹³; el asesinato el pasado 5 de marzo en Kiev de Denis Kireev, miembro del primer equipo negociador de Ucrania con Rusia, acusado por el SBU de traición y de vínculos con sectores prorrusos¹⁴, o el enfrentamiento entre los pragmáticos y los ultranacionalistas por las decisiones tomadas respecto a la ciudad portuaria de Mariúpol y la defensa del territorio del Donbás.

En este último caso, los ultranacionalistas exigieron a Zelenski que se enviaran unidades de apoyo y refuerzos para romper el cerco de las milicias prorrusas y de las FF. AA. de Rusia a Mariúpol —la ciudad símbolo de los extremistas— y obtuvieron una respuesta

¹² Véanse las notas 1 y 3.

¹³ WALL, Robert. «Zelensky fires two Generals for being “traitors”», *The Wall Street Journal*. 1 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-04-01/card/president-zelensky-fires-two-generals-cASwBg7pfy4FKlh2f25t>

¹⁴ BURKE, Dave. «“Hero” Ukraine peace negotiator shot dead amid claims he was double agent», *Daily Mirror*. 6 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.mirror.co.uk/news/world-news/hero-ukraine-peace-negotiator-shot-26398152>

negativa. Por ello, tanto la nueva derecha como los extremistas acusaron al Gobierno ucraniano y a los pragmáticos de «entregar» Mariúpol a la milicia prorrusa de Donetsk y a Rusia, y de así «sacrificar» a una parte del Batallón Azov presente en la defensa de la ciudad. De hecho, el 10 de abril un comandante azovista, que se encontraba en los últimos reductos de resistencia en la zona industrial de la ciudad, tachó de traidores a los políticos de Kiev por no ayudar lo suficiente en un vídeo publicado en las redes sociales¹⁵.

La guerra interna en Moscú

La «operación militar especial» para «desnazificar» y «desmilitarizar» a Ucrania —objetivos muy difusos y con una amplia interpretación— ordenada por el presidente ruso Vladímir Putin y las sanciones internacionales impulsadas por los Estados Unidos y la Unión Europea contra Rusia por este hecho también tienen serias consecuencias dentro de la política interior de la Federación Rusa. Así, esta decisión presidencial ha provocado el endurecimiento de la guerra interna en los centros de poder en Moscú, ya no solo entre los *siloviki* y los *civiliki* —las dos facciones clásicas que se disputan los espacios de poder desde que Vladímir Putin asumió el cargo de primer ministro en la etapa final de la presidencia de Borís Yeltsin en agosto de 1999¹⁶—, sino que también se ha trasladado a los «cachorros» y a las generaciones descendientes de ambas facciones, provocando una guerra intrageneracional entre los continuistas, o «mini-Putins», y los aperturistas, o «mini-Yeltsins»¹⁷.

Las relaciones entre los *siloviki*, facción liderada por el propio presidente Putin y cuyos miembros proceden del sector militar, la seguridad y las agencias de inteligencia en la mayoría de los casos, y los *civiliki*, facción integrada por perfiles más técnicos y burócratas procedentes de la Administración y la diplomacia, nunca han sido fáciles. Una

¹⁵ VOENHRONIKA.RU. «Comunicado del subcomandante del regimiento Azov», *Tehnowar*. 15 de abril de 2022. Disponible en: <https://tehnowar.ru/350331-Komandir-Azova-v-Mariupole-UMOLYaET-o-pomoschi-konchilasy-daghe-da-Poslednie-svodki-iz-Mariupolyskogo-kotla-10-aprelya-15-video2022.html>

¹⁶ ILLIARIONOV, Andrei. «Reading Russia: The Siloviki in charge», *Journal of Democracy*, vol. 20, n.º 2. Abril de 2009, pp. 69-72. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/reading-russia-the-siloviki-in-charge/> [consulta: 20/4/2022].

ROTH, Andrew. «Putin's security men: the elite group who "fuel his anxieties"», *The Guardian*. 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/feb/04/putin-security-elite-siloviki-russia>

¹⁷ La denominación de las facciones de la guerra intrageneracional ha sido elaborada por el autor. Cfr. GUSAK, Dmitry y SERVITJA ROCA, Xavier. «La voz de los futuros líderes rusos», *Esglobal*. 27 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.esglobal.org/la-voz-de-los-futuros-lideres-rusos/>

figura clave para mantener cierto equilibrio entre ambas facciones ha sido Dmitri Medvédev, expresidente, ex primer ministro y actual vicepresidente del Consejo de Seguridad de la Federación de Rusia, perteneciente al segundo sector. Sin embargo, este equilibrio parece haberse roto y está en una situación crítica tras el inicio de la «operación militar especial». Los principales puntos actuales de fricción son la guerra en Ucrania y el concepto de la Gran Rusia —es decir, la política exterior y de seguridad rusa—, las sanciones internacionales y las relaciones con Occidente y la visión del escenario de la Rusia post-Putin y la sucesión en la presidencia.

La rama dura de los *siloviki* (los putinistas) y los continuistas cuentan con un amplio apoyo y presencia en la comunidad de inteligencia, las agencias de seguridad y una parte de la diplomacia formada tanto dentro como fuera de Rusia, así como en el seno de las FF. AA. rusas, en las cuales destaca el grupo de los «becarios de Siria»¹⁸, una nueva generación de militares y estrategas que ya ocupan rangos medios y altos dentro de su estructura. Además, los integrantes del grupo de los «becarios de Siria» serían los protegidos de una figura en ascenso en los círculos de poder en Moscú: el general Alexander Dvórnikov¹⁹, nuevo máximo responsable de las operaciones militares en Ucrania desde el pasado 9 de abril y pieza fundamental en la planificación y desarrollo de la intervención militar rusa en Siria.

Esta facción promueve el proyecto de la Gran Rusia y la defensa de los intereses nacionales en el «extranjero cercano», utilizando, si es necesario, el poder duro (militar)²⁰. Por ello, se posiciona a favor de la intervención militar de Rusia en Ucrania, no solo para defender los derechos de la comunidad prorrusa y rusoparlante en el Donbás —incluida en la Doctrina Militar de la Federación Rusa y cuyo cumplimiento es obligación del presidente como comandante en jefe de las FF. AA.²¹—, sino también

¹⁸ El autor denomina «becarios de Siria» a los mandos intermedios y estrategas que, desde sus posiciones respectivas en diferentes cuerpos y en el organigrama de las FF. AA. rusas, participaron en la intervención militar rusa en Siria bajo las órdenes del actual general Alexander Dvórnikov.

¹⁹ RATHBONE, John Paul. «Military briefing: Alexander Dvornikov, Russia's new commander in Ukraine», *Financial Times*. 12 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ft.com/content/7f90a244-f1da-4483-ab73-c80fa7248523>

²⁰ TRENIN, Dmitri. «Russian Foreign Policy: Shifting gears». Carnegie Endowment for International Peace, 19 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://carnegiemoscow.org/commentary/85827> [consulta: 23/4/2022].

YOUNG, Benjamin R. «Putin has a grimly absolute vision of the "Russian World"», *Foreign Policy*. 6 de marzo de 2022. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/03/06/russia-putin-civilization/>

²¹ THE EMBASSY OF THE RUSSIAN FEDERATION TO THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND. «The Military Doctrine of the Russian Federation». 25 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://rusemb.org.uk/press/2029> [consulta: 24/4/2022].

BOWEN, Andrew. «Russian Armed Forces: Military Doctrine and Strategy». Congressional Research Service, 20 de agosto de 2020. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/row/IF11625.pdf>

porque el este y el sur ucranianos forman parte de la Nueva Rusia (*Novorossiya*) que entra dentro del proyecto de la Gran Rusia²².

En esta dirección, la facción considera que una victoria en la guerra de Ucrania y el control de estos territorios proporcionan a Rusia, como potencia revisionista, una proyección global que va mucho más allá del hecho de haber recuperado su poder de fuerza expedicionaria con la intervención en Siria; significan el inicio de la «vuelta» de la Gran Rusia y de un nuevo orden internacional que desafía abiertamente a los Estados Unidos, utilizando el *hard balancing* o poder militar para ello; representan una dura derrota para la superpotencia del sistema internacional, los EE. UU., y la OTAN en sus objetivos de política de contención hacia Rusia y una ampliación de la esfera de influencia rusa en el espacio postsoviético²³.

En este sentido, para esta facción la patria rusa y sus valores²⁴ son más importantes y están por encima de las sanciones internacionales aprobadas por Occidente contra Rusia, de los intereses económicos de determinados sectores —como los oligarcas— y de cualquier tipo de negociación que haga ceder a Rusia en sus posicionamientos. Por ello, una vez iniciada la «operación militar especial», creen que no tiene sentido seguir negociando con el Gobierno de Kiev, a no ser que sea su capitulación. Además, piden un esfuerzo y sacrificio al pueblo ruso presentando esta guerra como una «gran guerra patriótica», es decir, por la supervivencia de la Federación Rusa.

Al mismo tiempo, abogan por una economía rusa que vire completamente hacia Oriente (Asia-Pacífico), África, Latinoamérica y los socios y aliados estratégicos que se oponen a las sanciones internacionales contra Rusia —por ejemplo, los otros Estados pertenecientes al grupo de los BRICS (Brasil, India, China y Sudáfrica)²⁵—: básicamente,

²² TORRICO, Ernesto y PIANTADOSI, Giulio Maria. «Novorossiya: el sueño zarista detrás de la guerra de Putin», *El Confidencial*. 2 de abril de 2022. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2022-04-02/rusia-putin-novorossiya-guerra-ucrania-donbass_3401511/

²³ HILL, Fiona. «Russia's assault on Ukraine and the international order: Assessing and bolstering the Western response», *Brookings*. 2 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.brookings.edu/testimonies/russias-assault-on-ukraine-and-the-international-order-assessing-and-bolstering-the-western-response/> [consulta: 23/4/2022].

²⁴ COOPER, Julian. «Russia's updated National Security Strategy». NATO Defense College, 19 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=704> [consulta: 23/4/2022].

TRENIN, Dmitri. «Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era». Carnegie Endowment for International Peace, 6 de julio de 2021. Disponible en: <https://carnegiemoscow.org/commentary/84893> [consulta: 22/4/2022].

²⁵ LISSOVOLIK, Yaroslav. «Can BRICS underpin a New World Order?». Russian International Affairs Council, 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/can-brics-underpin-a-new-world-order/> [consulta: 24/4/2022].

la vuelta a la Doctrina Primakov y su «triángulo estratégico» ampliado²⁶. Finalmente, afirman que, para garantizar la consecución del proyecto de la Gran Rusia y su fortalecimiento en la futura etapa post-Putin, solo puede haber una vía: el continuismo.

En el lado opuesto, la facción *civiliki*, con sus descendientes aperturistas o «mini-Yeltsins», se nutre de una parte de las nuevas generaciones de técnicos dentro de la Administración, órganos de gobierno y cuerpo diplomático. A su vez, una parte de los llamados oligarcas rusos —como Vagit Alekpérov, fundador y ya expresidente de Lukoil; Oleg Tinkov, fundador de Tinkoff Bank, entre otros negocios; Mijaíl Fridman, fundador de Alfa Bank, o Alexei Mordashov, presidente de Severstal— entra dentro de esta facción²⁷. Esta última adhesión a los aperturistas provoca que sean señalados como traidores de la Madre Rusia por los continuistas, que los acusan de anteponer el dinero y su bienestar al de la patria y de alejarse así de quien les ayudó a obtener su estatus en un momento en el cual se les necesita del lado del presidente Putin.

Los aperturistas se muestran contrariados por la intervención militar rusa en Ucrania, a la cual se oponen. Consideran que no vale la pena poner en peligro la economía rusa y el bienestar de sus ciudadanos por el territorio del Donbás y la idea expansionista de la Gran Rusia de los putinistas, y aún menos que esta haya provocado la ruptura de las relaciones políticas y económicas con los Estados de la Europa occidental, a los que esta facción considera como socios naturales y estratégicos para Rusia. Así, sus miembros se muestran contrarios a la política exterior expansionista de Putin y a las acciones beligerantes en el «extranjero cercano». Por ello, abogan por una política exterior que anteponga la paz y la diplomacia para solucionar los conflictos con la OTAN

RAZUMOVSKY, Dmitry. «What could take BRICS forward?». Russian International Affairs Council, 21 de abril de 2022. Disponible en: <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/what-could-take-brics-forward/> [consulta: 23/4/2022].

²⁶ RUMER, Eugene. «The Primakov (not Gerasimov) Doctrine in action». Carnegie Endowment for International Peace, junio de 2019. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/Rumer_PrimakovDoctrine_final1.pdf [consulta: 22/4/2022].

²⁷ STAFF AND AGENCIES. «Russian tycoon Oleg Tinkov denounces “insane war” in Ukraine», *The Guardian*. 20 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/20/russian-tycoon-oleg-tinkov-denounces-insane-war-in-ukraine>

RILEY, Charles. «Russia's second biggest oil company calls for an end to Putin's war», *CNN*. 5 de marzo de 2022. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2022/03/04/business/lukoil-end-war/index.html>

GILCHRIST, Karen. «War can never be the answer: Russia's wealthy elite speak out against Putin's invasion», *CNBC*. 2 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.cnb.com/2022/03/02/russias-oligarch-elite-speak-out-against-putins-invasion-of-ukraine.html>

CUESTA, Javier G. «Russian oligarchs speak out against invasion of Ukraine», *El País*. 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://english.elpais.com/international/2022-03-03/russian-oligarchs-speak-out-against-invasion-of-ukraine.html>

y su expansión²⁸, además de por poner en el eje central los asuntos económicos y comerciales y la recuperación de las relaciones con Occidente.

En este sentido, promueven el fin de la guerra de Ucrania a través de nuevas negociaciones que permitan establecer un acuerdo, Minsk III. A cambio, se deberán ir levantando las sanciones internacionales y restableciendo paulatinamente las relaciones plenas con los Estados que las han aplicado²⁹. Por último, conciben un modelo de Estado post-Putin más abierto a reformas democráticas y económicas y con una nueva propuesta de arquitectura de seguridad para Europa —retomando el proyecto que Medvédev presentó en el 2008³⁰— que acerque a Rusia a sus contrapartes europeas y que combata la percepción mutua de enemigos: un modelo aperturista más cercano a Yeltsin y muy alejado de Putin.

Estas diferencias entre facciones salen a la luz nada más empezar la intervención militar en Ucrania el 24 de febrero. Los primeros enfrentamientos en esta guerra interna se producen cuando algunos de los oligarcas rusos mencionados, como Fridman y Alekpérov y posteriormente Tinkov o Mordashov, se muestran contrarios a la decisión de actuar militarmente en Ucrania. Dentro del Gobierno, un mes después dimite Anatoli Chubáís, representante especial del Gobierno de Putin e histórico alto funcionario en la etapa Yeltsin, por su desacuerdo con la decisión tomada por el presidente Putin³¹. Un caso muy significativo en clave de política interna es el de Natalia Poklónskaya, exdiputada de la Duma y ex fiscal general de la anexionada República de Crimea, quien declara que la Z y la V, utilizadas por las FF. AA. y las milicias prorrusas en la intervención militar, son símbolos de dolor y que espera una solución al conflicto lo más pronto posible³².

²⁸ MELNIKOVA, Julia. «The Europe of political realism and the future of NATO – back to basics?». Russian International Affairs Council, 4 de abril de 2022. Disponible en <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/the-europe-of-political-realism-and-the-future-of-nato-back-to-basics/> [consulta: 22/4/2022].

²⁹ TIMOFEEV, Ivan. «Russia-West: Is it possible to lift the sanctions?». Russian International Affairs Council, 30 de marzo de 2022. Disponible en: <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/russia-west-is-it-possible-to-lift-the-sanctions/> [consulta: 22/4/2022].

³⁰ SHCHEDROV, Oleg. «Russia comes in from Cold, Medvedev says in Berlin», *Reuters*. 5 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-russia-medvedev-security-idUSBAT00225020080605>

MEDVEDEV, Dmitri. «Speech at meeting with German political, parliamentary and civic leaders». President of Russia official web portal / European Parliament, 5 de junio de 2008. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/d_ru_20080617_04_/D_RU_20080617_04_en.pdf [consulta: 21/4/2022].

³¹ BBC NEWS. «Russian veteran reformer Chubais quits job as Putin envoy». 23 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-60849918>

³² DREMLYUGIN, Alexander. «Poklonskaya puede ser privada de premios estatales por declaraciones sobre los símbolos Z y V», *Kommersant*. 20 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.kommersant.ru/doc/5317384>

Quizás el caso más sorprendente de desacuerdo con la decisión de Putin sea, por el cargo que ocupa, el de Dmitri Peskov, diplomático ruso y actual secretario de prensa del Kremlin. Algunos analistas militares rusos independientes pero con buenas conexiones dentro del estamento militar, como el popular Mijaíl Onufrienko o Yuri Podolyaka, famoso «rutuber» ruso que analiza la guerra de Ucrania³³, ambos muy prolíficos en las redes sociales y Telegram, lo señalaron como uno de los elementos díscolos dentro del círculo más próximo al presidente, a pesar de ser su portavoz. Peskov, sujeto a sanciones internacionales, abogaría por un mayor esfuerzo diplomático para lograr una resolución negociada del conflicto. Podría explicar el motivo por el cual aún permanece en su posición de portavoz el hecho de que desde la Presidencia se quiere dar una imagen de unidad dentro del Kremlin y de apoyo sin fisuras a la intervención militar. Y su salida mostraría todo lo contrario.

Precisamente una de las hijas de Peskov, Elizaveta Peskova, máster en Relaciones Internacionales, exbecaria del Parlamento Europeo y también afectada por las sanciones, sería una de las voces más jóvenes e influyentes de la facción aperturista, con mucha visibilidad además por su faceta de *influencer* en las redes sociales³⁴. Ante estas divergencias entre los putinistas y continuistas frente a una parte de los *civiliki* y aperturistas, que se van incrementando a medida que avanza la intervención militar, algunos pesos pesados dentro de los círculos políticos, económicos y diplomáticos rusos —como Medvédev, el actual ministro de Exteriores Serguéi Lavrov o el oligarca Román Abramóvich, estos dos últimos muy cercanos a Vladímir Putin— estarían intentando mediar entre las dos facciones enfrentadas para volver a una posición de equilibrio, pero sin éxito hasta el momento.

Conclusiones

Por todo lo expuesto, se observan guerras internas entre facciones dentro de los centros de poder de Kiev y de Moscú que no solo pueden decidir el resultado de la guerra de Ucrania, sino que también pueden marcar el futuro de sus respectivos presidentes,

³³ Canal de Yuri Podolyaka en Rutube: <https://rutube.ru/channel/23502473/>

³⁴ DAVIS, Charles R. «The socialité daughter of Putin's spokesman complains US sanctions are "unfair" but thinks they won't make a difference», *Business Insider*. 18 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/elizaveta-peskov-daughter-dmitriy-talks-about-sanctions-ukraine-war-2022-3>

Zelenski y Putin, y del modelo de Estado para Ucrania y la Federación Rusa, dependiendo de si cada parte ha logrado sus objetivos una vez acabada la intervención militar.

En el caso de Ucrania, la guerra interna se produce en dos niveles: los pragmáticos contra los ultranacionalistas y, dentro de estos últimos, entre la nueva derecha y los extremistas. Todos tienen un objetivo común: mantener la integridad territorial y la soberanía de Ucrania derrotando a Rusia y las milicias prorrusas. Pero difieren en los medios y tácticas para lograrlo, así como en el modelo de Estado para Ucrania.

Mientras que los pragmáticos mantienen abiertas las vías de negociación para alcanzar un acuerdo, Minsk III, y consideran que sin más ayuda militar de los aliados exteriores es imposible derrotar a las fuerzas prorrusas y a Rusia, los ultranacionalistas quieren una guerra total y una aproximación más ofensiva dentro del teatro de operaciones ucraniano, abandonando ya la mesa de negociación y cualquier tipo de concesión en relación con el Donbás.

Asimismo, los pragmáticos defienden una Ucrania integrada dentro de la UE y que ciertos Estados garanticen su seguridad como alternativa a la adhesión a la OTAN. En sentido opuesto, la nueva derecha aboga por un Estado soberano, nacionalista y ultraconservador que pueda decidir sus adhesiones a la UE y la OTAN libremente. Finalmente, el sector extremista, con postulados nacionalsocialistas, tiene otra «idea» de Estado.

En el caso de que Ucrania saliese victoriosa frente a Rusia y las fuerzas prorrusas siguiendo la vía de los pragmáticos, se presentaría un escenario en el cual la posición del presidente Zelenski y de estos se vería reforzada y legitimada para su perpetuación en el poder. Al mismo tiempo, con un Zelenski convertido en «héroe» y salvador de Ucrania, las posiciones ultranacionalistas podrían debilitarse; en concreto, la facción extremista vería reducida la capacidad de aumentar sus apoyos dentro de la sociedad ucraniana.

Sin embargo, en el escenario opuesto, si la política de los pragmáticos fracasara y Ucrania fuese derrotada —entendiendo por ello la incapacidad de recuperar los territorios perdidos frente a las fuerzas prorrusas y Rusia en territorio ucraniano—, la posición del presidente Zelenski saldría muy debilitada y se podría incrementar la conflictividad de la

guerra interna. En este escenario, el sector ultranacionalista saldría fortalecido como alternativa de poder y se podría producir un auge de la facción extremista con «ruido de sables», incluso en Kiev.

En lo referido a Rusia, la «operación militar especial» no solo vuelve a tensionar la guerra interna clásica entre los *siloviki*, con Putin al frente y favorables a la intervención militar, y los *civiliki*, que se oponen a ella y buscan una salida negociada al conflicto por la vía diplomática. También provoca una guerra intrageneracional entre los descendientes de ambas facciones: los continuistas o «mini-Putins» —que defienden la decisión tomada por Putin y una aproximación en política exterior y de seguridad asertiva, influenciada por la Doctrina Primakov, sin renunciar al uso del poder militar para lograr el objetivo de construir la Gran Rusia en un sistema internacional multipolar— y los aperturistas o «mini-Yeltsins» —que promueven la vía diplomática en la resolución de conflictos como el de Ucrania con un acuerdo, Minsk III, y el restablecimiento pleno y progresivo de las relaciones con los países de Occidente, considerados como socios estratégicos prioritarios por esta facción—.

Asimismo, para establecer los escenarios de victoria o derrota de la intervención militar rusa, se deben definir unos objetivos más concretos que los generalistas y difusos de «desnazificación» y «desmilitarización». Por ello, el autor propone en primer lugar un escenario con dos opciones de victoria: una victoria semiparcial rusa³⁵ —cuyo objetivo primero sería el control de todo el Donbás por parte de las milicias prorrusas de Lugansk y Donetsk, con el establecimiento de un corredor que las una a Crimea y la implementación de una zona de seguridad ampliada que separe el territorio ocupado de la nueva frontera con Ucrania— o una victoria parcial —cuyo objetivo segundo sería la ocupación y el control total de los territorios que conforman la Nueva Rusia—.

En este escenario concreto, con una victoria parcial, tanto Putin y los *siloviki* como los continuistas verían reforzado su ideario dentro de la Federación Rusa y ante sus socios estratégicos en el exterior, siempre que pudieran hacer frente a las sanciones internacionales con la ayuda de estos últimos. En dicho contexto, el general Alexander Dvórnikov emergería como el hombre fuerte dentro de la estructura militar rusa y los continuistas podrían liderar la Rusia post-Putin. Por el contrario, con una victoria

³⁵ El autor cree que un escenario de victoria total, es decir, la ocupación de toda Ucrania, no es el objetivo real del presidente Putin.

semiparcial, los *civiliki* y los aperturistas no verían tan debilitada su posición y ambas facciones deberían encontrar puntos de encuentro con la ayuda de los mediadores. El objetivo sería recuperar el equilibrio entre los dos bandos, con cesiones por ambas partes por el bien común de la Madre Rusia. Sin embargo, las expectativas de Rusia de mostrarse como una potencia revisionista en el exterior podrían quedar debilitadas y tal objetivo, a medio camino.

Más comprometida quedaría la posición de los putinistas y continuistas en el caso de la derrota de Rusia, entendida como la no consecución del objetivo primero. En este supuesto, se presentaría un escenario de fuerte tensión interna entre las facciones. El presidente Putin podría perder adhesiones y fuerza en los centros de poder de Moscú, sin descartar el inicio de purgas en los sectores político, económico y en el alto mando militar. De aquí que entre de los *civiliki* y los aperturistas pudieran surgir voces para que Putin diera un paso atrás y renunciara a la presidencia rusa. Así, una derrota en Ucrania podría significar el inicio del fin de la era Putin. En este contexto, los aperturistas ganarían legitimidad en su posición de *rapprochement* y vuelta a Occidente y podrían liderar la Rusia post-Putin, en detrimento de los continuistas.

Por todo ello, se deberá estar muy atento a los posibles escenarios y evolución de estas guerras internas tanto en el transcurso de la intervención militar rusa en Ucrania como tras su finalización, ya que o Zelenski o Putin tendrán que gestionar una situación muy difícil en el interior de sus Estados. Pero, en opinión del autor, una cosa parece segura: tanto si gana Rusia como si pierde, en Moscú habrá purgas sí o sí.

*Xavier Servitja Roca**

Analista y consultor en política internacional

44/2022

9 de mayo de 2022

*Enrique Fojón Lagoa **

La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: «disuasión integrada» una opción estratégica o «buzzword»

La nueva Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: «disuasión integrada» una opción estratégica o «buzzword»

Resumen:

La nueva Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos (NDS) incorpora el concepto de «disuasión integrada». En el trámite legislativo se ponen de manifiesto dificultades para su implementación, tanto desde el punto de vista conceptual, como práctico. Se trata de exponer una somera descripción de lo que, oficialmente, se considera el fundamento de la NDS2022.

Palabras clave:

Disuasión, estrategia, poder militar.

***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.

El Departamento de Defensa (DoD) de los Estados Unidos ha enviado al Congreso la nueva *Estrategia de Defensa Nacional* (NDS). Este documento ordenado por el Congreso será el segundo de su tipo. La edición de la NDS de 2018 superó dos décadas de revisiones cuatrienales de defensa, ejercicios en gran parte burocráticos que preservaron la continuidad de su contenido más que aceleraron el cambio estratégico.

Para tener impacto, la NDS deberá proporcionar una guía clara sobre cuestiones clave. Debe identificar y priorizar las amenazas, especificar estrategias para contrarrestarlas durante períodos de tiempo específicos, y por dominio y/o región, detallar las misiones prioritarias y proporcionar orientación explícita para el diseño y desarrollo de la fuerza, así como la fuerza global.

La NDS 2022 incluirá la *Revisión de Defensa de Misiles y la Postura Nuclear* (NPR) que reconsidera las posibilidades de reducción del papel de las armas nucleares mientras se mantiene una disuasión segura y efectiva. El Deputy Defence Secretary Baker, en comparecencia pública a primeros del mes de abril, aseguró que «para ello, continuaremos sosteniendo y modernizando las capacidades nucleares de Estados Unidos. Y a medida que desarrollamos e implementamos la disuasión integrada, las armas nucleares continuarán desempeñando un papel único en nuestra estrategia de defensa». Así el núcleo de la Estrategia de Defensa Nacional recaerá en la «disuasión integrada», para actuar en todos los dominios de guerra, teatros y el espectro de conflictos, en colaboración con todos los instrumentos del poder nacional, así como con los aliados de Estados Unidos.

En teoría, las NDS guían al Pentágono, y al Gobierno de los EE. UU. en general, en su difícil tarea de política exterior y seguridad nacional. Los líderes del Pentágono desde el secretario de Defensa Lloyd Austin han dejado muy claro que su nueva estrategia se basará en el concepto de «disuasión integrada».

Lo que realmente implica la «disuasión integrada», tanto en la teoría como en la práctica, es motivo de curiosidad y polémica. Se trata de un concepto poco conocido, lo que requiere una campaña de divulgación por el Pentágono para definir claramente lo que es la «disuasión integrada», esbozar el contenido y comprender qué la hace diferente de las nociones tradicionales de disuasión.

A primera vista, disponer de un instrumento de esta clase parece razonable. Otras opiniones desde el Pentágono parecen indicar que la «disuasión integrada» significa

menos dependencia del poder militar para disuadir a los adversarios y más protagonismo de lo que, eufemísticamente se denominan «otros instrumentos de poder nacional». Estos otros instrumentos incluyen la diplomacia, la aplicación de la ley, la economía y la información, pero *weaponized*, utilizadas como armas.

El secretario Austin declaró¹, el pasado diciembre, que la «disuasión integrada» prioriza la presión diplomática e internacional sobre el poder militar. Sin duda, las alianzas globales son una ventaja asimétrica para Estados Unidos frente a China, sin embargo, en última instancia, son vehículos para agregar poder militar y garantizar la provisión de seguridad. Los aliados son para la disuasión y la guerra, no solo para el sentimiento y la ornamentación.

El Pentágono hace esfuerzos para esbozar el concepto, pero de las publicaciones especializadas se deduce que aún es difícil definir la «disuasión integrada» o, como se ha dicho, entender qué es lo que la hace diferente de las nociones tradicionales de disuasión. Parte de este esfuerzo parece de sentido común, como lo es proceder a las revisiones requeridas de las fuerzas nucleares militares y las defensas antimisiles en un contenido más amplio de la NDS, al incorporar las capacidades cibernéticas en el pensamiento estratégico del Pentágono.

Pero abundan las críticas que perciben que estos movimientos, aunque puedan ser meritorios, se centran más en el procedimiento que en la sustancia. Otras declaraciones oficiales parecen indicar que el término «disuasión integrada» indica menos prioridad del poder militar para disuadir a los adversarios y más dependencia de los «otros instrumentos de poder nacional» (la diplomacia, la aplicación de la ley internacional y la acción geoeconómica, incluidas las sanciones). Desde el Pentágono se estima que la guerra en Ucrania ha demostrado que sus ideas son correctas y unas declaraciones anónimas afirman que «el modelo de disuasión integrada huele bastante bien».

Una visión estratégica

Normalmente, las administraciones se estrenan empleando un eslogan, *buzzword*, o se lo inventan en el camino, destinado a representar un pensamiento verdaderamente

¹ <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2861931/remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-at-the-reagan-national-defen/>

innovador durante su mandato. Normalmente estos soniquetes se esfuman con la misma brusquedad con que aparecieron, sin dejar rastro; conducen a modos de acción y resultados de políticas deficientes o, simplemente, son superados por los acontecimientos.

A principio de la Administración de George W. Bush, el término de moda fue «transformación», entendida como el cambio necesario para la transición de las Fuerzas Armadas al siglo XXI. Pero las guerras en Afganistán e Irak diluyeron el proyecto. Debido a que la rivalidad con China se hacía patente, en 2014 la administración de Obama anunció su *pivot* hacia Asia y el Pacífico. La administración Trump soportó un exceso de *buzzwords*, siendo «Estados Unidos lo primero» una de las más polémicas, que culminó en un repliegue importante de los acuerdos y organizaciones internacionales. En Defensa, el equipo de Trump amplió la estrategia militar «4+1» de Obama al agregar «contener» a los criterios de «disuadir, contener y derrotar» establecidos por aquella Administración. Pero no se ha podido definir específicamente cómo se lograría contener, disuadir y derrotar a un adversario excepto si se recurre al socorrido incremento del presupuesto.

En la actualidad, el Departamento de Defensa de Biden² posee un nuevo paradigma, que hasta ahora es un eslogan de moda. Pero ¿podría convertirse en una idea audaz y transformadora que realmente impulse la estrategia? Ese es el desafío al que se enfrenta el secretario de Defensa Lloyd Austin.

El hecho consumado

El 28 de marzo, el DoD hacía pública la siguiente *Hoja informativa* (Fact sheet):

«Estrategia de Defensa Nacional 2022. En el día de hoy, el Departamento de Defensa transmitió al Congreso la Estrategia de Defensa Nacional (NDS) clasificada 2022.

Por primera vez, el Departamento llevó a cabo sus revisiones estratégicas de una manera totalmente integrada, incorporando la Revisión de la Postura Nuclear (NPR) y la Revisión de la Defensa de Misiles (MDR) en el NDS, asegurando vínculos estrechos entre nuestra estrategia y nuestros recursos. La NDS no clasificada estará disponible.

² <https://blog.usni.org/posts/2021/11/12/integrated-deterrence-buzz-words-or-a-bold-idea>

De acuerdo con la *Guía Estratégica de Seguridad Nacional Interina del Presidente*, la NDS clasificado establece cómo el Departamento de Defensa contribuirá a promover y salvaguardar los intereses nacionales vitales de los Estados Unidos, protegiendo al pueblo estadounidense, expandiendo la prosperidad de los Estados Unidos y realizando y defendiendo nuestros valores democráticos.

Las prioridades de Defensa son:

1. Defender la patria, al ritmo de la creciente amenaza multidominio que representa la República Popular China (PRC).
2. Disuadir de ataques estratégicos contra los Estados Unidos, aliados y socios.
3. Disuadir la agresión, mientras se está preparado para prevalecer en el conflicto cuando sea necesario, priorizando el desafío de la RPC en el Indopacífico, luego el desafío de Rusia en Europa.
4. Construir una Fuerza Conjunta resiliente y un ecosistema de defensa. El Departamento actuará con urgencia para mantener y fortalecer la disuasión, con la RPC como nuestro competidor estratégico más importante y el desafío de ritmo para el Departamento.

Rusia plantea amenazas agudas, como lo ilustra su invasión brutal y no provocada de Ucrania. Colaboraremos con nuestros aliados y socios de la OTAN para reforzar una disuasión sólida frente a la agresión rusa.

El Departamento seguirá siendo capaz de gestionar otras amenazas persistentes, incluidas las de Corea del Norte, Irán y organizaciones extremistas violentas.

Los cambios en el clima mundial y otras amenazas transfronterizas peligrosas, incluidas las pandemias, están transformando el contexto en el que opera el Departamento. Nos adaptaremos a estos desafíos, que ejercen cada vez más presión sobre la Fuerza Conjunta y los sistemas que la sustentan.

Reconociendo las crecientes amenazas kinéticas y no kinéticas a la patria de los Estados Unidos por parte de nuestros competidores estratégicos, el Departamento tomará las medidas necesarias para aumentar la resiliencia: nuestra capacidad de resistir, luchar y recuperarnos rápidamente de la interrupción.

Las alianzas y asociaciones mutuamente beneficiosas son una fortaleza duradera para los Estados Unidos y son fundamentales para lograr nuestros objetivos, como lo ha

demostrado la respuesta unificada a la nueva invasión de Ucrania por parte de Rusia. Respondiendo a este «llamado a la acción», el Departamento incorporará perspectivas, competencias y ventajas de aliados y socios en cada etapa de la planificación de la defensa.

El Departamento promoverá nuestros objetivos a través de tres formas principales: disuasión integrada, campañas y acciones que generen ventajas duraderas.

- La disuasión integrada implica desarrollar y combinar nuestras fortalezas para lograr el máximo efecto, trabajando sin problemas en todos los dominios de combate, teatros, el espectro de conflictos, otros instrumentos del poder nacional de los Estados Unidos y nuestra inigualable red de alianzas y asociaciones. La disuasión integrada es posible gracias a fuerzas creíbles en el combate, respaldadas por un elemento de disuasión nuclear seguro y eficaz.
- Las campañas fortalecerán la disuasión y nos permitirán obtener ventajas frente a toda la gama de acciones coercitivas de los competidores. Estados Unidos operará fuerzas, sincronizará los esfuerzos más amplios del Departamento y alineará las actividades del Departamento con otros instrumentos del poder nacional, para socavar las formas agudas de coerción de la competencia, complicar los preparativos militares de los competidores y desarrollar nuestras propias capacidades de combate junto con aliados y socios.
- Constituir supremacía duradera para la futura Fuerza Conjunta implica emprender reformas para acelerar el desarrollo de la fuerza, obtener la tecnología que necesitamos más rápidamente y realizar inversiones en las personas extraordinarias del Departamento, que siguen siendo nuestro recurso más valioso.

El Departamento desarrollará, diseñará y gestionará nuestras fuerzas, vinculando nuestros conceptos y capacidades operativas para lograr los objetivos estratégicos. Esto requiere una Fuerza Conjunta que sea letal, resiliente, sostenible, sobreviviente, ágil y receptiva»³.

El Congreso recibió una NDS clasificada, por lo que actualmente solo la *Fact Sheet* está disponible para el público. La comunidad de la política de defensa ha profundizado en el limitado material disponible en artículos, documentos, paneles y *podcasts*; y la reacción

³ <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>

ha sido unánime: profunda preocupación. Aunque es el presupuesto DoD propuesto más grande de los Estados Unidos hasta la fecha, con 773.000 millones de dólares, muchos argumentan que no es suficiente para satisfacer las necesidades descritas en el resumen de NDS; particularmente con respecto a la inflación actual y la esperada, el impacto de la actual invasión rusa de Ucrania y la capacidad adecuada en una serie de programas militares establecidos o planificados.

Una preocupación fundamental planteada por los analistas es que, con el tiempo, el Departamento de Defensa ha lanzado sistemas de armas modernos a un costo mayor y en cantidades más bajas; incluso si este inventario más pequeño de equipo está a la altura de la tarea de despliegue y uso constante (todo el equipo debe quedar fuera de uso para mantenimiento o reparación, especialmente si un sistema está programado para una actualización), la fuerza en su tamaño actual puede ser demasiado reducida para cumplir con los requisitos de la NDS⁴.

De qué trata la disuasión

El pasado verano, el secretario de Defensa de EE. UU., Lloyd Austin, al presentar el término «disuasión integrada» lo hizo esencialmente para describir el nuevo concepto propuesto por la administración Biden para evitar la agresión militar. Austin describió la «disuasión integrada» como la capacidad de aprovechar las competencias no solo del ejército, sino también de «las agencias federales, y de los países socios y aliados». Resumió el concepto como «el empleo de todas las herramientas militares y no militares al unísono con aliados y socios».

Aunque a primera vista, la idea parece original, no lo es tanto. Por un lado, el uso de todos los elementos del poder nacional para disuadir es consistente con cualquier estrategia que se precie. Pero la historia tozudamente demuestra que opciones como las sanciones económicas o las condenas diplomáticas, tienen una utilidad limitada para disuadir a un adversario determinado de provocar un conflicto. El medio más seguro para disuadir en un conflicto es construir suficiente poder militar en conjunto con nuestros aliados, junto con la evidencia de la intención de emplearlo. Esto es lo que crea la

⁴ https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/04/13/as-biden-administrations-defense-budget-and-national-defense-strategy-emerge-concerns-abound/?utm_campaign=Foreign%20Policy&utm_medium=email&utm_content=210167402&utm_source=hs_email

incertidumbre en los adversarios sobre si pueden lograr sus objetivos por la fuerza o el coste en todos los órdenes para alcanzarlos sea inasumible.

Un tema de importancia crítica es qué entiende Estados Unidos como disuasión. Entre las muchas definiciones de disuasión, la más elemental es «evitar que una potencia enemiga decida emplear la fuerza armada». Dada la actual compleja e incierta evolución del denominado «orden mundial» sería un error adoptar una perspectiva estadounidense en lugar de ponerse en la posición de su adversario.

El concepto de «disuasión integrada» de la Administración Biden parece como si contemplase los problemas de seguridad desde la perspectiva de los EE. UU. exclusivamente al considerar los medios no militares como las sanciones económicas, la condena internacional o quizás las sanciones legales, como útiles para reforzar los medios militares tradicionales. Si bien estas técnicas podrían contribuir a una capacidad disuasoria general, existe un peligro implícito de emplear prioritariamente estos medios para persuadir a un adversario del error de una agresión militar, circunstancia que podía emplearse como justificación para restringir las inversiones necesarias para disponer de las capacidades militares que proporcionen «disuasión»⁵.

Los dos principales adversarios de Estados Unidos, China y Rusia, hasta ahora han prestado poca atención a los efectos de las sanciones no militares. Rusia sabía que enfrentaría una amplia censura y sanciones económicas después de la invasión de Georgia en 2008 y la invasión de Ucrania en 2014, pero aun así continuó con su estrategia, como lo corrobora la presente guerra de Ucrania.

Del mismo modo, China no parece preocupada por las consecuencias internacionales de sus agresiones. Cuando la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar dictaminó en 2016 que las reivindicaciones de Pekín en el mar Meridional de China eran ilegales, Pekín desestimó el fallo como «nada más que un pedazo de papel usado». China respondió con una actitud similar ante las reivindicaciones internacionales por la represión y persecución de los uigures o las medidas enérgicas ilegales en Hong Kong.

El convencimiento de que las herramientas no militares disuadirían a China y Rusia puede reflejar un nuevo sesgo estadounidense hacia las relaciones internacionales, una

⁵ <https://defense360.csis.org/bad-idea-relying-on-integrated-deterrence-instead-of-building-sufficient-u-s-military-power/>

perspectiva que otorga gran valor al prestigio y aceptación internacionales. China y Rusia no disfrutaban de cargas similares, pero también hay percepción de una disminución de la eficacia de la disuasión estadounidense.

La pregunta que muchos analistas se hacen es: ¿debería Estados Unidos emplear coordinadamente todos los elementos del poder nacional y las contribuciones de los aliados para disuadir la agresión? Ciertamente, este enfoque debe emplearse a nivel nacional y articularse en la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS). Pero, para desarrollar una postura de disuasión efectiva, el Departamento de Defensa debe evitar depender sustancialmente de instrumentos no militares o de simples expectativas de nuestros aliados. En su lugar, el Pentágono debería concentrar sus esfuerzos, y la Estrategia de Defensa Nacional, en el desarrollo de los elementos apropiados del poder militar en entidad suficiente para negarle a un adversario sus objetivos. Emplear el concepto de la «disuasión integrada» sin acumular suficiente poder militar estadounidense es una idea poco sólida.

Al desarrollar esas relaciones, desde el Departamento de Defensa se debe promover la autosuficiencia de los aliados en teatros secundarios y una mayor capacidad para integrarse en los escenarios primarios. Esto significa un mayor enfoque en los miembros del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD) y la expansión de la transferencia de tecnología militar dentro del pacto de seguridad entre Australia, EE. UU. y el Reino Unido (AUKUS).

La OTAN se considera una alianza crítica. EE. UU. debe permanecer comprometido y apoyar a la OTAN a la vez que reenfoca su prioridad militar hacia el Pacífico. Los aliados de la OTAN deben compartir una mayor parte de la carga de la defensa colectiva. No se trata simplemente de una cuestión de equidad. Disuadir a China requiere una división eficiente del trabajo entre los Estados Unidos y sus aliados y socios. Como muestran los acontecimientos recientes, los Estados europeos, en particular, deberán contribuir mucho más para disuadir a Rusia y contrarrestar las amenazas transnacionales. Varios miembros de la OTAN siguen siendo deficitarios en invertir el 2 % de su presupuesto nacional en defensa, un compromiso adoptado por la Alianza afirmado en la Cumbre de Gales de 2014. Podría decirse que el deterioro significativo en el entorno de seguridad europeo y mundial ha hecho que el objetivo del dos por ciento sea insuficiente. La actual crisis de Ucrania en particular debería impulsar a los aliados europeos a aumentar sus presupuestos de defensa.

Para tratar de aportar luz al problema que el nuevo concepto representa, se emplearán fragmentos del estudio de Frank Hoffman *Conceptualizing Integrating Deterrence*⁶. La irrupción de la «disuasión integrada» corre el peligro de convertirse en un *buzzword* incontrolable, por ello es necesario fijar conceptos. Hoffman adelanta:

- La disuasión siempre ha sido un concepto engañosamente simple: convencer a un adversario de que no se obtendrán los beneficios anticipados mediante una acción agresiva y que los costes requeridos serán mucho mayores que cualquier posible ganancia. La negación del éxito y/o la imposición de costes se consideran los dos elementos fundamentales.
- Es un ejercicio de gestión interactiva de la percepción que supone: claridad sobre la naturaleza de la contienda geoestratégica y racionalidad como sustento intelectual en el proceso de toma de decisiones de un oponente. La disuasión es una percepción sobre la credibilidad y la capacidad, y supone un conocimiento profundo de los adversarios, incluidas las estructuras mentales en la concepción de la toma de decisiones.

Solución o problema

El contenido de la NDS 2022 va a tener sus consecuencias en diferentes ámbitos, entre ellos en la OTAN, y creará incertidumbre. Habrá que comprobar su virtualidad práctica y su validez. Tras apreciar diferentes y sólidas consideraciones es Hoffman quien proporciona claves para análisis.

- Al no estar identificados los efectos de la aplicación de nuevas tecnologías a la interacción entre dominios, la certidumbre del resultado en el empleo de la disuasión militar es altamente incierta.
- Normalmente, los responsables de la formulación de estrategias tienen muy poca experiencia en la elaboración de un enfoque de disuasión integrado, o en la gestión de crisis con tales capacidades y, por lo tanto, deficiente evaluación de todos los riesgos resultantes, en particular los producidos por la fusión entre las capacidades nucleares, estratégicas y convencionales.

⁶ <https://sites.duke.edu/lawfire/2022/01/08/guest-post-dr-frank-hoffman-on-conceptualizing-integrated-deterrence/>

- El rápido progreso tecnológico crea un ambiente de disrupción que socava los supuestos sobre la estabilidad y permanencia estratégica.

El problema principal de la actual competición entre grandes potencias es una generalizada percepción de notoria erosión en la capacidad de disuasión de Estados Unidos, que invita a aventuras oportunistas que alteran la situación internacional, y ponen en riesgo los intereses estadounidenses y los del mundo libre. La estabilidad del orden internacional depende del restablecimiento de esa disuasión. Ucrania es la evidencia.

Con estas preocupaciones en mente, Hoffman deduce que la NDS 2022 debería centrarse en promover la disuasión como la tarea principal (pero no única) para el Departamento de Defensa. Dado que la política actual aparentemente no está funcionando, seguir reincidiendo en lo mismo, o en un aumento, es insuficiente. Son necesarios algunos conceptos creativos.

A diferencia de los fracasos en el pasado, el secretario Austin debe convertir la «disuasión integrada» de una palabra de moda en un concepto audaz que impulse la estrategia y «la combinación correcta de tecnología, conceptos operativos y capacidades». Es una deducción lógica.

*Enrique Fojón Lagoa**

45/2022

10 de mayo de 2022

*José María Santé Abal ****El debate sobre el presupuesto de Defensa. La asignatura pendiente****El debate sobre el presupuesto de Defensa. La asignatura pendiente****Resumen:**

El debate sobre el presupuesto de Defensa es algo común en los círculos profesionales relacionados con la seguridad y la defensa, pero no lo es tanto fuera de ellos. La cultura de defensa está orientada a conseguir que la ciudadanía entienda la importancia de la seguridad y la defensa nacionales, pero su eficacia es cuestionable cuando se observa cómo el debate sobre los presupuestos de Defensa resulta ajeno al discurso político, reflejo de su ausencia en el discurso social. El presente artículo analiza la relación entre los presupuestos de Defensa, la disuasión, la cultura de defensa y la comunicación institucional del Ministerio de Defensa y las debilidades existentes en el caso español.

Palabras clave:

Seguridad y defensa, instrumento militar, presupuesto de Defensa, disuasión, cultura de defensa, comunicación institucional.

***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 Defense Budget Debate. A pending matter.

Abstract:

The defence budget debate is common in professional circles related to Security and Defence, but not so common outside of them. The Culture of Defence is aimed at getting citizens to understand the importance of national Security and Defence issues, but its effectiveness is questionable when it is observed how the debate on defence budgets is alien to the political discourse as a reflection of its absence in social discourse. This article analyses the way in which defence budgets, deterrence, Culture of Defence and institutional communication of the Ministry of Defence are related and the existing weaknesses in this relationship in the Spanish case.

Keywords:

Security and Defence, Military Instrument, defence budget, deterrence, Culture of Defence, institutional communication.

Hombre y sociedad. El problema de la seguridad

Seguridad y defensa son elementos esenciales de toda sociedad organizada. La principal razón por la que el hombre vive en sociedad es garantizar su seguridad¹, aunque indudablemente existen otros muchos beneficios que se derivan de esta asociación. Atendiendo a la pirámide de Maslow², la seguridad ocupa el segundo puesto en la misma. Conforme a las teorías de este investigador, cuando el hombre consigue ver satisfecho un nivel, pasa a tratar de satisfacer el siguiente³. En las sociedades modernas, la mayor parte de la población se encuentra entre el tercer y el cuarto nivel: entre el nivel de la necesidad de pertenencia, en el que suele encontrarse la juventud y del que esta evoluciona cuando su educación y su experiencia le permiten satisfacerlo y avanzar hacia el cuarto nivel, el de la necesidad de estima (reconocimiento).

En nuestra sociedad, el individuo da por garantizado el primer nivel, las necesidades fisiológicas. Por ejemplo, para comer, solo tiene que bajar al supermercado y pagar por unos productos cuyo suministro está prácticamente asegurado, como pudimos ver durante el confinamiento consecuencia de la pandemia de la COVID-19. El segundo nivel, el de la seguridad, también se encuentra plenamente satisfecho en las sociedades modernas, en las que el monopolio de la violencia es ejercido de forma controlada por el Estado⁴. Lógicamente, este enfoque de las preocupaciones en las sociedades modernas impide a los ciudadanos valorar adecuadamente la necesidad de invertir en garantizar que los niveles más bajos de la pirámide no se vean amenazados.

Las amenazas a la seguridad del individuo fluctúan con las circunstancias que lo rodean, y con ello su mayor sensibilidad a la necesidad de esta. Cuando el individuo ve peligrar su seguridad de alguna forma, concentra su atención en ese nivel de la pirámide y su atención se desvía de los escalafones superiores⁵. Sin duda, la seguridad ciudadana o la protección civil constituyen una mayor preocupación para cualquier ciudadano de lo que la puedan constituir las amenazas exteriores en la actualidad, porque aquellas se

¹ CARDONA, Francisco Luis. «Introducción», en ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*. RBA, Barcelona, 2004, p. 26.

² Psicólogo estadounidense que formuló la teoría de la motivación humana, según la cual las necesidades del ser humano se clasificarían en cinco niveles: básicas, de seguridad, de afecto, de estima y de autorrealización.

³ MASLOW, Abraham H. «A theory of Human Motivation», *Psychological Review*, vol. 50, n.º 4, 1943, pp. 370-376.

⁴ WEBER, Max. *The theory of social and economic organization* (1966, Nueva York, p. 407), en KHAN, Rasheeduddin, «La violencia y el desarrollo económico y social» (1981), en JOXE, Alain (coord.), *La violence et ses causes*. Unesco, París, p.192.

⁵ MASLOW, Abraham H. *Op. cit.*

ven amenazadas con más asiduidad que esta última, como parece reflejarse en los presupuestos generales del Estado de nuestro caso de estudio, España⁶.

El objeto de este artículo es analizar el problema de las reticencias del Estado, en una sociedad moderna como la española, a invertir en el instrumento militar⁷, tratando de identificar qué factores, en las actuales circunstancias de paz, bienestar y prosperidad, podrían influir para conseguir que la ciudadanía española tuviera una percepción proporcionada de la importancia de invertir en él.

El marco conceptual de la defensa

Antes de abordar el problema de estudio debemos plantearnos en qué consiste la defensa. Para ello, emplearemos las palabras del ex ministro de Defensa Pedro Morenés⁸:

«La Defensa es una función esencial del Estado y, como tal, de vigencia permanente y necesitada de recursos. Nace en el instante mismo de la aparición de los Estados para proteger la seguridad y el bienestar de las sociedades a las que sirve. Funcionalmente, constituye un sistema complejo, diseñado para prevenir, disuadir y, llegado el caso, responder ante agresiones. La Defensa se estructura mediante una combinación de relaciones internacionales, alianzas, capacidades nacionales e instrumentos militares, que parte de una evaluación del contexto internacional para definir la actuación del Estado en la salvaguarda de los intereses nacionales».

En esta definición podemos destacar diversos conceptos que nos servirán de referencia a lo largo del texto. En primer lugar, la idea fundamental sobre la que girará este artículo, que no es otra que la necesidad de recursos que tiene la defensa. En segundo lugar, su función protectora del bienestar de la sociedad. En tercer lugar, su papel preventivo,

⁶ La partida presupuestaria dedicada a orden público y seguridad de los últimos años duplica la dedicada a defensa. CUENCA, A. «Estrategia de la política fiscal española» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 8 de abril de 2021.

⁷ Conforme se recoge en el PDC-01 (A), Doctrina para el Empleo de las FAS (Ministerio de Defensa, Madrid, 2018) el instrumento militar forma parte del poder ejecutivo de los Estados: «Radica en la capacidad para aplicar la fuerza letal o no letal, de forma real o potencial, para obligar, disuadir, contener o derrotar a un adversario, mediante la interrupción y la destrucción de sus capacidades críticas militares y no militares».

⁸ MORENÉS, Pedro. «Defensa en España y de España», *Política Exterior (Panorama de la defensa)*, vol. 27, extra 155. Septiembre de 2013, p. 12.

disuasorio y, en último término, ejecutivo. Por último, que el instrumento militar solo constituye una parte de todos aquellos de los que se vale la defensa.

Es importante recalcar la diferencia entre defensa e instrumento militar. Estos términos son comúnmente identificados como referentes a un mismo concepto. Es importante, a efectos de los razonamientos que emplearemos a lo largo de esta exposición, distinguir entre ambos términos. Así pues, de acuerdo con la definición de Morenés, el instrumento militar es una parte más de la defensa. Por ello, a lo largo de esta exposición sustituiremos repetidamente el expresión comúnmente empleada de «gastos en defensa» por «gastos en el instrumento militar», intentando matizar el aspecto de la defensa nacional al que nos estamos refiriendo.

Paz, prosperidad y disuasión

Los réditos en cuestión de prosperidad que implica la estabilidad son inmensos. La situación de enorme prosperidad de España en la actualidad se debe, sin duda, a la estabilidad nacional y la estabilidad de Europa⁹. Ochenta y tres años es el mayor periodo de paz que ha vivido nuestro país desde su constitución en tiempos de los Reyes Católicos. Conforme a los datos extraídos de Knoema, página web especializada en datos y comparativas económicas, desde 1980 España se ha movido en el *ranking* de las potencias económicas en términos de PIB entre el noveno y el décimo cuarto puesto¹⁰.

Europa también ha sido una balsa de paz, y en ello ha tenido mucho que ver la existencia de dos organizaciones que han actuado como cemento de las divisiones: por un lado, la OTAN, alianza defensiva que ha aportado no solo una razón para hallar puntos de encuentro, sino que ha constituido un foro para la resolución de los problemas entre las naciones europeas; por otro, la Unión Europea, que ha permitido ver a los dirigentes europeos y a sus pueblos las bondades de las sinergias frente a las miserias de los enfrentamientos. En palabras del ex secretario general de la OTAN y primer comisionado en la historia de la Unión Europea para la política exterior, Javier Solana: «Europa ha culminado una de las experiencias de integración de mayor éxito de la Historia», y ello

⁹ Entendiendo por Europa la Unión Europea.

¹⁰ KNOEMA. «World GDP Ranking 2020». 2021. Disponible en: <https://knoema.com/nwnfkne/world-gdp-ranking-2020-gdp-by-country-data-and-charts> [fecha de la consulta: 13.04.2021].

se lo atribuye a estas dos organizaciones¹¹. Qué duda cabe de que el incuestionable éxito de la integración europea es un producto de la paz que ha reinado en el continente desde hace tantos años y de que sin esta última tampoco habríamos conseguido la integración.

El ex secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan sostenía la idea de que la seguridad y el desarrollo van de la mano y se retroalimentan¹². Pero, para conseguir los niveles de seguridad que garanticen el desarrollo, es necesario que el Estado alcance una capacidad de acción que le permita ejercer el monopolio legítimo de la violencia en un marco de control¹³, como sucede en las democracias desarrolladas. Además, ese mismo Estado debe disponer de una capacidad defensiva disuasoria que aleje a cualquier posible agresor de la tentación de probar suerte. Esa capacidad defensiva no solo tiene por qué ser meramente militar, como nos indica Morenés en su definición de la defensa, pero, llegado el caso, debe comprender la capacidad de responder con las herramientas de las que ese sistema disponga.

En 1982 Argentina, de forma sorpresiva, decidió invadir las Islas Malvinas. Es evidente que cualquier mecanismo disuasorio había fallado, incluso el correspondiente a las capacidades militares de los británicos para recuperar el archipiélago. Posteriormente, se demostró que esa capacidad todavía existía, pero la percepción de los argentinos no fue tal antes de iniciar la invasión¹⁴. La capacidad de disuasión militar británica no era creíble para su agresor. Tampoco lo fueron otras capacidades de disuasión que evidentemente fallaron antes que esta, como la capacidad disuasoria de los instrumentos diplomático, económico o de la información¹⁵.

«Disuadir», según el *Diccionario* de la Real Academia, es 'inducir o mover a alguien a cambiar de opinión o a desistir de un propósito'. La capacidad para disuadir mediante el instrumento militar es necesaria como última garantía de defensa frente a las amenazas

¹¹ SOLANA, Javier. «El retorno político de la defensa», *Política Exterior (Panorama de la defensa)*, vol. 27, extra 155. Septiembre de 2013, p. 25.

¹² ANNAN, Koffi. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos (A/59/2005)*. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2005, p. 6. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> [consulta: 14/4/2021].

¹³ WEBER, Max. *Op. cit.*

¹⁴ LANDABURU, Carlos Augusto. *La guerra de las Malvinas*, Colección Biblioteca del Oficial, vol. 739. Círculo Militar, Buenos Aires, 1989, p. 72.

¹⁵ Conforme se recoge en el PDC-01 (A), Doctrina para el Empleo de las FAS, además del instrumento militar, como parte del poder ejecutivo de los Estados, existen otros instrumentos como el económico, el diplomático o el de la información.

a los intereses vitales¹⁶ de un Estado. En otras palabras, constituye la última garantía de supervivencia del Estado si todo lo demás falla. Pero una capacidad militar disuasoria no solo debe materializarse, sino que debe ser creíble. Las potenciales amenazas deben vivir en el imaginario de que un enfrentamiento militar nunca resultaría conveniente para sus propios intereses. Alcanzar esa credibilidad supone invertir en los medios necesarios, saber operarlos con efectividad y mantenerlos en el tiempo.

La agresión, como decíamos, podría no suceder nunca si el supuesto agresor entiende que tiene más que perder que ganar, como no habría ocurrido en el caso de la guerra de las Malvinas. Pero cuando la disuasión falla y llega el supuesto al que se refiere la definición de Morenés, de tener que responder ante la agresión, la evolución de los acontecimientos es mucho más rápida que la capacidad para adquirir los recursos y la preparación necesaria para imponerse a la agresión.

En 1898 España perdió Cuba, Puerto Rico y Filipinas a manos de los EE. UU. en una guerra que, como todas, nunca debió suceder. Para España, la guerra fue desastrosa. El resultado de la guerra se trasladó al ánimo de los españoles con tanta profundidad que se vio reflejado en las manifestaciones artísticas, intelectuales y sociopolíticas. La producción literaria no sería una excepción con la conocida como generación del 98, caracterizada por la autocrítica nacional, el pesimismo y el regeneracionismo¹⁷.

Aquella guerra contra España no fue consecuencia del hundimiento del Maine. Esto no fue más que una causa que podríamos encuadrar en el nivel superficial de la clasificación de las causas de los conflictos realizada en el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) en 1990¹⁸. Entre las causas profundas podríamos mencionar el pensamiento estratégico norteamericano, que era público¹⁹ y, por tanto, del conocimiento de nuestras élites, y entre las coyunturales podríamos destacar los largos conflictos armados

¹⁶ La doctrina nacional contenida en el PDC-01 (A) recoge que los intereses nacionales son aquellos «que conforman sus aspiraciones básicas en el orden internacional y que son el fundamento del bienestar y prosperidad de sus ciudadanos». Dentro de estos distingue los intereses nacionales de seguridad como los que, «por su particular importancia, merecen, si llega el caso, el esfuerzo de su defensa». Asimismo, dentro de los intereses nacionales de seguridad, distingue los intereses vitales como «los que España está dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier agresión por poder llegar a afectar a su supervivencia como nación».

¹⁷ WALKER, Joseph M. *Historia de España*. Edimat Libros, Madrid, 1999, p. 288.

¹⁸ OEHLING, Hermann, FERNÁNDEZ, Francisco y JIMÉNEZ, Carlos. «Desarrollo del método», en OEHLING, Hermann (Pdte.), *Investigación de fenómenos beligenos: método analítico factorial, Cuadernos de Estrategia del CESEDEN*, n.º 17. Ministerio de Defensa, Madrid, 1990, pp. 33-60.

Conforme a la clasificación recogida por estos autores, las causas de los conflictos se pueden agrupar en tres niveles: el nivel de profundo o de las estructuras, el nivel medio o de la coyuntura y el nivel superficial o del litigio.

¹⁹ Véanse la doctrina del destino manifiesto sobre la anexión de territorios a los Estados Unidos (1845) o la doctrina Monroe, «América para los americanos» (1823).

independentistas, que sucedían en ambos archipiélagos desde hacía largos años. Estados Unidos venía mostrando una postura arrogante²⁰, que evidencia que el conflicto era una opción para los norteamericanos²¹. La fijación norteamericana con Cuba venía de muy largo, como lo demuestra que el secretario de Estado norteamericano John Quincy Adams ya pusiera sus ojos en Cuba allá por el año 1823²².

La guerra buscada por EE. UU. no pudo ser evitada por España porque no tenía capacidad para disuadir.

El gasto en el instrumento militar

La historia ha demostrado que, mientras los norteamericanos miraban ambiciosamente a Cuba, los españoles asumíamos una política de neutralidad que nos condujo poco a poco a la desamortización del instrumento militar²³. Ni nuestros medios militares eran tecnológicamente comparables a los norteamericanos, ni su estado era el apropiado para enfrentamientos armados. Esto no solo fue el producto de una falta de inversión en adquisiciones, sino también en su sostenimiento²⁴.

En la actualidad, nuestro instrumento militar sigue debatiéndose entre la preponderancia de la adquisición de nuevos programas y el mantenimiento adecuado de los actuales, como sostienen tanto responsables presupuestarios como expertos en economía²⁵. Pero esta dicotomía no parece ser de público conocimiento, pues no existe debate al respecto fuera de los círculos académicos y profesionales del mundo de la seguridad y defensa.

²⁰ *Op. cit.*, p. 271.

²¹ ELORZA, Antonio. «Final del Imperio», en ARTOLA, Miguel (coord.), *Historia militar de España. Edad contemporánea I. El siglo XIX*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, pp. 355-392.

²² BORJA, Rodrigo. «Doctrina del destino manifiesto», *Enciclopedia de la política*. FCE, México, 2018. Disponible en: https://www.encyclopediadelapolitica.org/doctrina_del_destino_manifiesto/ [consulta: 14/4/2021].

²³ ACOSTA, Santiago. «El presupuesto de la paz y la pérdida de la escuadra en Santiago de Cuba», *Revista General de Marina*. Mayo de 2016, pp. 583-586. Disponible en: <http://www.armada.mde.es/archivo/rqm/2016/05/cap01.pdf> [consulta: 14/4/2021].

²⁴ ELORZA, Antonio. *Op. cit.* y ACOSTA, Santiago. *Op. cit.*

²⁵ FONFRÍA, Antonio. «La inestabilidad económica y financiera: amenaza para la seguridad» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 12 de marzo de 2021.

MAESTRO, J. «El presupuesto de Defensa» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 5 de marzo de 2021.

MUÑOZ, A. «La gestión financiera y el futuro de la Administración en el ámbito del MINISDEF» (simposio), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 16 de marzo de 2021.

REIG, M. «La política presupuestaria del Estado» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 12 de marzo de 2021.

En 1898 la situación era peor, pues sí existía un debate político, entonces empeñado en la desamortización del instrumento militar²⁶. Cuando el conflicto estalló, la población española, consciente de la existencia de un instrumento militar amplio, pero sin conocimiento de las importantes carencias tecnológicas y de sostenimiento, se creyó las bravuconadas que prestigiosos militares vertían en la prensa sobre la superioridad nacional²⁷. Los españoles no podían imaginarse lo que se venía encima.

Además de la dicotomía entre adquisición y sostenimiento en el gasto destinado al instrumento militar, otro problema que acompaña tradicionalmente a este es su dimensionamiento. Sin ánimo de entrar en la guerra de cifras ni en el debate sobre la validez de la referencia del 2 % del PIB en inversión en el instrumento militar que se maneja en la OTAN desde la cumbre de Gales de 2014²⁸, es evidente que lo que debe marcar las necesidades de la inversión en el instrumento militar es su capacidad disuasoria para garantizar los intereses vitales del Estado, es decir, su supervivencia. La supervivencia del Estado frente a peligros y amenazas²⁹ es el principio que debe guiar la construcción del instrumento militar, lo que nos lleva a concluir que la determinación del gasto en el instrumento militar depende de las variables «peligros» y «amenazas».

El instrumento militar debe tener la capacidad de disuadir a cualquier potencial agresor de la tentación de probar suerte. De nada sirven las esperanzas depositadas en la capacidad disuasoria de otros instrumentos de poder del Estado si existe la posibilidad de que puedan fallar. El instrumento militar es la última barrera, es, recurriendo al tópico del fútbol, el guardameta en la portería. Ningún equipo que aspire a ganar campeonatos dejará descuidada su inversión en la portería, porque, en ocasiones, todo lo demás falla y la pelota se dirige justo al espacio entre los tres palos. En ese momento, ya es tarde para pensar en inversiones, preparación y mantenimiento. En ese momento..., los deberes tienen que estar hechos.

²⁶ ACOSTA, Santiago. *Op. cit.*, pp. 576-583.

²⁷ ELORZA, Antonio. *Op. cit.*, pp. 376-377.

²⁸ ARTEAGA, Félix y BARRANTES, Diana. «España y la cumbre de la OTAN en Gales». Real Instituto Elcano, Madrid, 2014. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-y-la-cumbre-de-la-otan-en-gales/> [consulta: 16/4/2021].

²⁹ Según la clasificación y conceptualización de las nociones de riesgo, peligro y amenaza del general Ballesteros. BALLESTEROS, Miguel Ángel. «Las estrategias de seguridad y de defensa», en BALLESTEROS, Miguel Ángel *et al.*, *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2004, pp. 13-64.

Identificados los peligros y amenazas para los intereses vitales, nuestra doctrina nacional de empleo de las Fuerzas Armadas, recogida en el PDC-01 (A)³⁰, establece que los recursos deben planificarse partiendo del planeamiento operativo. Estaríamos hablando de planear los recursos del instrumento militar partiendo de las necesidades que se estiman para la ejecución de los planes de defensa militar de los intereses vitales. Esa es la pauta que debe marcar la determinación del planeamiento de recursos, lejos de cualquier otro fin. Y, tal y como indicábamos, ese planeamiento debe comprender tanto la adquisición de sistemas como su sostenimiento. Pero en la actualidad la priorización del sostenimiento de los diferentes sistemas que integran las capacidades militares nacionales no viene determinada por ese planeamiento de recursos³¹, es decir, cabe la posibilidad de que sistemas cuya adquisición se consideró prioritaria para el planeamiento operativo no sean priorizados de la misma forma a la hora de su sostenimiento. En otras palabras, aunque se disponga de excelentes recursos en el instrumento militar, cabe la posibilidad de que su estado de alistamiento no sea el adecuado para la misión³², tal y como sucedió en el mencionado caso de la pérdida de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, consecuencia de la guerra contra EE. UU.

En segundo lugar, atendiendo a la pirámide de Maslow, una vez que la supervivencia está garantizada, podemos jugar con el sentido de pertenencia e incluso la necesidad de reconocimiento en la esfera internacional, defendiendo los intereses estratégicos mediante la contribución a la seguridad junto a nuestros socios, amigos y aliados en cualquier lugar del globo donde estos puedan verse amenazados. En Estados con limitada capacidad presupuestaria, los esfuerzos por defender los intereses estratégicos y las contribuciones a la defensa de otros intereses derivados de los compromisos y la política exterior³³ deben realizarse con las mismas existencias diseñadas para el fin

³⁰ MINISTERIO DE DEFENSA. PDC-01(A), Doctrina para el Empleo de la FAS. Madrid, 2018.

³¹ MUÑOZ, A. *Op. cit.*

³² MAESTRO, J. *Op. cit.*

³³ Conforme al PDC-01 (A), se entienden por intereses estratégicos «aquellos otros intereses de seguridad que son de particular importancia por contribuir decisivamente a la garantía de los intereses vitales», tales como «el suministro energético y de recursos básicos para la subsistencia de la población, el comercio internacional de nuestro país, el acceso a los recursos de nuestras zonas marítimas, las infraestructuras críticas y la pertenencia a organizaciones internacionales político-económicas y de seguridad y defensa» y, junto a los anteriores, identifica otros intereses «derivados de la posición que ocupa España en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su contribución a la causa de la paz y la libertad, y de su relación con las naciones de la misma comunidad histórica y cultural; se concretan en la consecución, de forma solidaria, de un orden internacional estable, de paz, seguridad y de respeto a los derechos humanos».

principal del instrumento militar, la disuasión y respuesta frente a peligros y amenazas a los intereses vitales, pero nunca al revés.

Igualmente, objetivos como favorecer la investigación y el desarrollo nacional, las industrias nacionales y, en consecuencia, la economía nacional deben considerarse efectos colaterales beneficiosos y deseables, que pueden inclinar la balanza en la selección de los proveedores, pero que en ningún caso determinan las necesidades del instrumento militar. Incluso la contribución del instrumento militar a la seguridad ciudadana y a la protección civil debe considerarse como beneficio colateral que no determina la selección de los recursos necesarios para la defensa de los intereses vitales ni la inversión en ello. En aquellos ejemplos en que las unidades sean destinadas a estos fines con exclusividad, como son los casos de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y del 43 Grupo, sus presupuestos deben considerarse transferencias de créditos de los ministerios responsables de dichas actividades, como viene sucediendo con el 43 Grupo desde la adquisición de los primeros aviones apagafuegos por el Ministerio de Agricultura en 1971³⁴.

Cultura de defensa y comunicación

Como se indicaba en la introducción, las amenazas a la seguridad del individuo fluctúan con las circunstancias que lo rodean, y con ello su mayor sensibilidad a la necesidad de esta. Cuando esas circunstancias no inclinan la sensibilidad de los ciudadanos hacia la comprensión de los problemas de seguridad, la cultura estratégica de la sociedad³⁵ es el último recurso para lograr que las decisiones que se tomen en materia de seguridad sean coherentes con la protección de los intereses vitales.

La ausencia de debate político sobre la necesidad de defender los intereses vitales y sobre la inversión que se debe dedicar a ello es una prueba de la carencia de una cultura

³⁴ RAMOS, Gonzalo. *Los aviones anfibios Canadair operados por el Ejército del Aire en la lucha contra incendios forestales*. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2013.

³⁵ MITCHELL, A. *Proceso de planeamiento de defensa del Reino Unido a largo plazo y el efecto de la cultura estratégica y los factores políticos y económicos* (monografía), XVIII Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. ESFAS, Madrid, 2018.

Conforme a este autor: «La cultura estratégica es producto de diversas influencias en las que el proceso de toma de decisiones contextualizadas se ve afectado por una cultura nacional que influye en las políticas y afecta las decisiones políticas. Proporciona una lente analítica a través de la cual pueden entenderse mejor las motivaciones de las acciones emprendidas por un Estado y describir los legados duraderos en su pensamiento estratégico, el mismo que ha sido influenciado por las tendencias históricas y por otras esferas de influencia».

estratégica nacional en España. Los debates sobre cuestiones relacionadas con la inversión en el instrumento militar no existen en las campañas políticas y solo aparecen escuetas apelaciones cuando algunos partidos llaman a la disminución de los presupuestos de Defensa sin otra argumentación que su carácter belicista, tal y como propugnó a finales del siglo XIX Emilio Castelar en su «Presupuesto de la paz», precursor del Desastre del 98³⁶. En palabras del profesor Fonfría: «Los distintos Gobiernos no han dado prioridad a la defensa ni en sus programas electorales, ni en sus debates y, por ende, tampoco en su presupuesto».³⁷

Partiendo de que, en política doméstica, el objetivo último de todo partido político es conseguir el máximo número de escaños y, si es posible, llegar a gobernar y que esto último depende de la voluntad de los ciudadanos en las urnas, es evidente que los políticos españoles, en general, entienden que existe un riesgo inherente a plantear el problema de los gastos en Defensa, especialmente si la idea que se va a sostener es la de su incremento.

Un hecho tangible demuestra la reflexión anterior: la participación en operaciones de paz dispone de un presupuesto inicial exiguo en comparación con el volumen previsto, y se costea mayoritariamente con el Fondo de Contingencia³⁸. Este fondo, al no poder contabilizarse como presupuesto de Defensa, escamotea un gasto en capacidades militares que, de incluirse en los presupuestos, los incrementaría perceptiblemente. Esto no es una novedad, sino que viene sucediendo con los sucesivos Gobiernos desde hace años. Ocurre lo mismo con los gastos de adquisición dedicados a los grandes programas de armamento, cuyo impacto presupuestario también se diluye mediante diversos mecanismos de financiación que, de alguna forma, esconden la realidad del coste de la defensa³⁹, como los adelantos del Ministerio de Industria o el alargamiento de los plazos de pago⁴⁰. Estas prácticas presupuestarias, al igual que las mencionadas sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, tienen una trayectoria histórica suficiente como

³⁶ ACOSTA, Santiago. *Op. cit.*, pp. 576-577.

³⁷ FONFRÍA, Antonio. «Carta abierta a los políticos: profesor Antonio Fonfría de la UCM». Asociación Española de Militares Escritores, 2020. Disponible en: <https://militaresescritores.es/noticias/carta-abierta-a-los-politicos-profesor-antonio-fonfría-de-la-ucm/> [consulta: 18/4/2021].

³⁸ MAESTRO, J. *Op. cit.* y FONFRÍA, Antonio. *Op. cit.*, 2020.

³⁹ FONFRÍA, Antonio. *Op. cit.*, 2020.

⁴⁰ REIG, M. «La política presupuestaria del Estado» (conferencia), XXII Curso de Alta Gestión del Recurso Financiero. CESEDEN, Madrid, 12 de marzo de 2021.

para poder afirmar que no se trata de políticas propias de ningún partido, sino de los sucesivos Gobiernos.

Todo esto conduce a reflexionar sobre la necesidad de invertir esfuerzos en el desarrollo de esa cultura estratégica que promueva la concienciación social en la necesidad de proteger los intereses vitales, de tal manera que el discurso político sea un reflejo del discurso social⁴¹ en el tratamiento de los asuntos de la defensa.

Civiles y militares «llamados a participar en la dirección de los asuntos nacionales», entre los que se encuentran políticos pertenecientes a los diferentes partidos, reciben formación sobre seguridad y defensa nacional en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) desde su creación en 1964⁴². El fomento de la conciencia nacional de la defensa constituyó una de las misiones del CESEDEN⁴³ desde sus orígenes, materializada a través de diversas iniciativas, entre las que destacan los cursos de Defensa Nacional y las diversas cátedras organizadas en diferentes universidades españolas, fruto de la actividad de la antigua Escuela de Altos Estudios Militares (ALEMI), de la que más tarde fue heredera la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE)⁴⁴ y en la actualidad lo es el Departamento de Cultura y Diplomacia de la Defensa (DCDD).

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), creado en el seno del CESEDEN en 1979, incorpora entre sus misiones la contribución al fomento de una cultura de defensa. En 1996 y hasta el año 2012, el IEEE se desvinculó del CESEDEN para pasar a integrarse en la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL)⁴⁵. Este paso supuso un vuelco hacia el fomento de la cultura de defensa como parte de sus misiones

⁴¹ El discurso social no consiste únicamente en un texto doctrinal, sino en la forma de pensar propia de una sociedad en un momento determinado, que se ve reflejada en todos los órdenes (hechos, productos culturales, organización, comportamiento, etcétera) y para cuya recopilación es preciso acudir a toda clase de textos y manifestaciones culturales (SAID, Edward. *Cultura e imperialismo* [Anagrama, Barcelona, 1996], en CAIRO, Heriberto y PASTOR, Jaime, «La construcción discursiva de los conflictos: la guerra global y las contiendas localizadas en el nuevo orden mundial», en CAIRO, Heriberto y PASTOR, Jaime [comps.], *Geopolítica, guerras y resistencias*. Trama, Madrid, 2006). El concepto «discurso social» debe ser entendido como un conjunto de enunciados que depende de una misma formación discursiva, expresado no solo a través del lenguaje (escrito o artístico), sino también de las prácticas sociales en un todo integrado por la institucionalización y la práctica (FOUCAULT, Michel. *El nacimiento de la clínica: una arqueología de la mirada médica* [Siglo XXI, México, 1966] e *Historia de la sexualidad 1. La voluntad del saber* [Siglo XXI, México, 1978], en CAIRO, Heriberto. *Op. cit.*, pp. 12-13). Así, el discurso social se diferencia del discurso político en que este último sí obedece a un texto doctrinal y solo pertenece al ámbito de la política, especialmente de la política doméstica.

⁴² CARTA DE ESLES. Acta Fundacional del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. 11 de agosto de 1964.

⁴³ ÁLVAREZ, Javier. «Antecedentes históricos del CESEDEN», *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: 50 aniversario, 1964-2014*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2014, pp. 79-101.

⁴⁴ ESTÉVEZ, José Manuel. «El CESEDEN en 2014», *Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: 50 aniversario, 1964-2014*. Ministerio de Defensa, Madrid, 2014, pp. 33-78.

⁴⁵ ÁLVAREZ, Javier. *Op. cit.*

principales, comenzando su contribución al desarrollo de la misma en las primeras etapas de la educación formal en España⁴⁶, responsabilidad de la citada DIGENPOL.

La Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 2020 recoge la importancia del fomento de la conciencia y la cultura de defensa basándose en la imposibilidad de conseguir «una defensa eficaz sin el interés y la concurrencia de los ciudadanos»⁴⁷. La cultura de defensa constituye un esfuerzo para trasladar a la ciudadanía la preocupación de los académicos y profesionales del mundo de la seguridad y defensa por disponer de un sistema preventivo. Como recoge la DDN, es «un instrumento para lograr una sociedad comprometida y parte activa de su seguridad»⁴⁸.

A pesar de la clara implicación institucional en el desarrollo de una cultura de defensa y de los esfuerzos realizados desde hace más de cincuenta años, la ausencia de debate sobre la defensa entre la ciudadanía parece indicar que la promoción de la cultura de defensa no está consiguiendo sus frutos. Es evidente que la labor realizada en el CESEDEN ha conseguido la concienciación y participación de aquellos «llamados a participar en la dirección de los asuntos nacionales», pues la DDN es prueba de ello, pero el resto de la ciudadanía permanece al margen. Esto debe conducirnos a pensar en la necesidad de abrir nuevas vías de comunicación capaces de mejorar la eficacia de los esfuerzos en el fomento de la cultura de defensa.

Observando la forma en la que se produce la comunicación institucional desde los diferentes ámbitos del Ministerio de Defensa a través de los medios de comunicación y las redes sociales y teniendo en cuenta los esfuerzos institucionales de promoción de la cultura de defensa a los que contribuye sin descanso desde su fundación el CESEDEN, es posible afirmar que el esfuerzo comunicativo del Ministerio de Defensa está orientado a formar e informar, evidenciando carencias desde el punto de vista del entretenimiento. Aunque existen esfuerzos en este sentido, prueba de ello son los cómics desarrollados por el IEEE en 2012⁴⁹ o las actividades de puertas abiertas que organizan los Ejércitos, podrían incrementarse notablemente. Mediante el entretenimiento también se forma e informa, tanto a través de los tradicionales sistemas de comunicación —radio y

⁴⁶ ESTÉVEZ, José Manuel. *Op. cit.*

⁴⁷ PRESIDENCIA DE GOBIERNO. Directiva de Defensa Nacional. 11 de junio de 2020, p. 7. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf> [consulta: 18/4/2021].

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 8.

⁴⁹ ESTÉVEZ, José Manuel. *Op. cit.*

televisión—⁵⁰ como de los más modernos de la era digital⁵¹. La comunicación en el Ministerio de Defensa debe tener una importante componente de entretenimiento para captar la atención de los ciudadanos y, a través de ella, formar e informar con el fin de alcanzar los objetivos de la cultura de defensa con eficacia.

Además, también es preciso explotar adecuadamente desde la perspectiva del entretenimiento la imagen de la contribución del instrumento militar a la diplomacia, a la economía nacional y a la seguridad ciudadana, pues estos elementos, aunque no deban determinar la inversión en el instrumento militar para su función principal, han de entenderse como parte de los efectos beneficiosos de dicha inversión. Para valerse de esta bondad, es preciso un empleo apropiado de la comunicación mediante la explotación adecuada de esa imagen y de su proyección a través del entretenimiento.

Conclusiones

La defensa es un concepto que implica la capacidad de prevenir, disuadir y, llegado el caso, actuar para proteger los intereses vitales de cualquier sociedad organizada bajo la idea de Estado. El ideal de la defensa, evidentemente, consiste en no tener nunca la necesidad de actuar. A la defensa contribuyen todos los instrumentos de poder del Estado.

La organización de la actividad preventiva consiste en la creación de ambientes propicios para evitar la posibilidad de que los intereses vitales de la nación se vean amenazados. Pero, cuando la prevención falla, el siguiente escalón es el de la disuasión.

Disuadir implica tener la capacidad para hacer desistir a potenciales agresores de sus intenciones y que estos la conozcan. En la disuasión también intervienen todos los instrumentos de poder del Estado, pero, en último término, el instrumento militar actúa como recurso final tanto en la disuasión como en la actuación defensiva para proteger los intereses vitales, aquellos de los que depende la supervivencia de la nación como tal.

⁵⁰ ONU MUJERES. «Entretenimiento educativo (o educación recreativa)», Centro Virtual de Conocimiento para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres y Niñas. 3 enero de 2012. Disponible en: <https://www.endvawnow.org/es/articulos/1268-entretenimiento-educativo-o-educacin-recreativa.html> [consulta: 13/4/2021].

⁵¹ PYSHKIN, Kirill. «Entretenimiento educativo (*edutainment*): una revolución digital en la educación», *Tribuna de Credit Suisse*. 19 diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.fundssociety.com/es/opinion/entretenimiento-educativo-edutainment-una-revolucion-digital-en-la-educacion> [consulta: 13/4/2021].

Para que la disuasión mediante el instrumento militar sea efectiva, debe ser creíble, y ello implica un esfuerzo en la adquisición y el sostenimiento de los sistemas que lo integran.

La historia nos muestra como ambos conceptos, adquisición y sostenimiento, son igualmente fundamentales para hacer del instrumento militar un elemento suficientemente disuasorio y eficaz. Ambos deben ser consecuencia del análisis concienzudo de las necesidades del planeamiento operacional en defensa de los intereses vitales.

La ausencia del debate sobre la defensa en el ámbito político evidencia esta misma carencia en el ámbito social y trae como consecuencia la descapitalización de la inversión en el instrumento militar. La estimulación de este debate pasa por la potenciación de la cultura de defensa en la ciudadanía, pero los esfuerzos desarrollados hasta la fecha no están dando frutos en el ámbito de la cultura general de nuestra sociedad. En el discurso social en España, la cultura de defensa apenas ocupa lugar.

Los esfuerzos en comunicación del Ministerio de Defensa fundamentalmente se orientan a la formación e información, pero podrían mejorarse en el ámbito del entretenimiento para aumentar las audiencias y hacer los esfuerzos formativos e informativos más eficaces.

La educación de la ciudadanía en la estimación de las necesidades de inversión en el instrumento militar es fundamental para conseguir que ello forme parte del discurso social. El resultado debería reflejarse en la incorporación al debate político de este elemento tan importante para nuestra seguridad y de los beneficios que lo acompañan.

No debemos olvidar que una sociedad mejor formada y capaz de decidir sobre su futuro en todos los órdenes es una sociedad más libre.

*José María Santé Abal**

Diplomado de Estado Mayor y doctor en Paz y Seguridad Internacional, UNED
Profesor Departamento de RRII e Historia Global, UCM



46/2022

12 de mayo de 2022

*María Escrivá Bernabé**

La geopolítica de la energía renovable y de las materias primas críticas. El caso de la Unión Europea: liderazgo global y nuevas dependencias

La geopolítica de la energía renovable y de las materias primas críticas. El caso de la Unión Europea: liderazgo global y nuevas dependencias

Resumen:

El creciente uso de fuentes de energía renovables está causando la transformación de las tendencias geopolíticas mundiales y el poder relativo de los Estados, lo que inevitablemente llevará a una reconfiguración del orden mundial. Tanto mayor independencia en la producción de energía como mayor seguridad en el sector se pueden ver afectados por el auge en la demanda de materias primas críticas necesarias para las tecnologías de la energía renovable. En este contexto, la Unión Europea tiene la oportunidad de alzarse como líder en la transformación energética y postularse como modelo a seguir. Para asegurar un suministro ininterrumpido, la Unión Europea ha implementado políticas de diversa índole, desde la promoción de la circularidad y reciclaje de materias primas a la diplomacia de los recursos.

Palabras clave:

Energía renovable, geopolítica de la energía, materias primas críticas, Unión Europea.

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

*The geopolitics of renewable energy and critical raw materials.
The case of the European Union: global leadership and shifting
dependencies*

Abstract:

The increasing use of renewable energy sources is starting to affect global geopolitical trends and the relative power of states, which will inevitably lead to a reconfiguration of the global order. Both greater independence in energy production and greater security in the sector can be affected by the boom in demand for critical raw materials needed for renewable energy technologies. In this context, the European Union can emerge as a leader in the energy transformation and to position itself as a role model. To ensure an uninterrupted supply, the European Union has implemented policies ranging from the promotion of circularity and recycling of raw materials to resource diplomacy.

Keywords:

Critical raw materials, European Union, geopolitics of energy, renewable energy.

Introducción

La dependencia de la Unión Europea (UE) de terceros países para la obtención de recursos energéticos, así como el empeoramiento de las condiciones medioambientales relacionadas con el uso de los combustibles fósiles, requieren una transición hacia un sistema energético más limpio y sostenible. La necesidad de realizar esta transición pone el foco en las fuentes de energía renovable y las tecnologías y materias primas necesarias para desarrollarlas.

Según las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE)¹, la demanda de energía renovable en el año 2020 aumentó un 1 % con respecto a 2019 y alcanzó casi el 30 % del suministro mundial de electricidad. De este porcentaje, el 60 % fue aportado por la energía hidroeléctrica. En el caso de la Unión Europea, en 2020, por primera vez, la primera fuente de electricidad de Europa fueron las renovables (38 %) frente a la generación con combustibles fósiles (37 %). Además, la generación de energía solar y eólica aumentaron un 15 % y un 9 %, respectivamente². Las fuentes de energía de la UE revelan un mix energético relativamente diversificado, si bien las cifras generales ocultan desequilibrios locales, ya que el consumo energético de cada miembro tiende a deslizarse hacia una fuente mayoritaria. Además, el origen de los combustibles fósiles se concentra en unos pocos países proveedores, la mayoría de los cuales son políticamente poco amistosos (Rusia), están situados en regiones globales inestables o están conectados a través de frágiles puntos de estrangulamiento y zonas propensas a la guerra³.

El impulso a las tecnologías solar y eólica está relacionado con una reevaluación del valor estratégico de los recursos energéticos. Las tecnologías renovables tienen el potencial de fomentar el desarrollo sostenible y aliviar la pobreza energética, que en Europa afecta a 31 millones de ciudadanos⁴. También es relevante, directa o indirectamente, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuestos por Naciones Unidas. El sector de las renovables podría proporcionar acceso

¹ IEA, «Global Energy Review 2020 – Renewables», disponible en <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020/renewables>

² Agora Energiewende and Ember, «The European Power Sector in 2020: Up-to-Date Analysis on the Electricity Transition», 5th Annual Report, enero de 2021, disponible en <https://ember-climate.org/wp-content/uploads/2021/01/Report-European-Power-Sector-in-2020.pdf>

³ DEL POZO, Fernando. Seguridad Energética, Documento de Opinión IEEE 146/2014. [Enlace web de IEEE](#)

⁴ Comisión Europea, «State of the Energy Union 2021: Renewables overtake fossil fuels as the EU's main power source», Press Release 26 October 2021, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5554

a los servicios básicos y contribuir al crecimiento económico gracias a la creación de nuevos puestos de trabajo y el desarrollo de nuevas industrias⁵.

El reciente repunte de los precios de la energía en la UE pone el foco en la necesidad de hacer una transición hacia fuentes renovables. Actualmente la dependencia de las importaciones de energía está en su punto más alto en 30 años⁶. La UE en el año 2019 tenía una tasa de dependencia del 61 %, lo que significa que el 61 % de las necesidades energéticas se cubrían con importaciones, de las cuales el 41,1 % procedían de Rusia⁷. La independencia energética y mayor seguridad energética van de la mano, gracias a la amplia distribución geográfica de las renovables. La obtención de estas energías es variable, ya que depende de factores imprevisibles como el tiempo meteorológico. Por ello, la UE debe trabajar para crear un sistema más integrado en el que un vecino pueda suplir las deficiencias de otro en la producción de energía. Es necesario aumentar las interconexiones, pero también mejorar las infraestructuras y los sistemas de almacenamiento, para hacer frente a posibles interrupciones⁸.

Para desarrollar el sector de las energías renovables, la UE necesita garantizar un acceso fiable y sin distorsiones a las materias primas fundamentales. Para ello, la eficiencia de los recursos, la circularidad y el abastecimiento nacional serán fundamentales a medida que aumente la demanda mundial⁹. A medida que la Unión intenta impulsar su resiliencia geopolítica, su autonomía estratégica y su liderazgo mundial, corre el riesgo de sustituir la dependencia de los combustibles fósiles por la dependencia de materias primas críticas, que en su mayoría se importan de otros países.

Geopolítica de la energía renovable y el concepto de materia prima crítica

Las energías renovables ocupan un lugar central en las políticas energéticas por su capacidad para mitigar los riesgos del cambio climático y reforzar la seguridad energética. El Concepto Estratégico de la OTAN de 2010 fue el primero en incluir el

⁵ O'SULLIVAN, M., OVERLAND, I. & SANDALOW, D. «The geopolitics of Renewable Energy», HKS Working Paper No. RWP17-027, 2017, disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2998305>

⁶ Comisión Europea. «State of the Energy Union 2021: Renewables overtake fossil fuels as the EU's main power source», Press Release 26 October 2021, disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5554

⁷ Comisión Europea, «From where do we import energy?», disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html#carouselControls?lang=en>

⁸ DEL POZO, Fernando.

⁹ COM (2021) 952. «Progress on competitiveness of clean energy technologies», 2021, disponible en https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/progress_on_the_competitiveness_of_clean_energy_technologies.pdf

concepto de seguridad energética como parte de la estrategia para lograr la seguridad nacional. La visión clásica de esta seguridad energética se refería a la protección de las infraestructuras y a la garantía de un suministro eficaz. En cambio, la visión moderna de la seguridad energética abarca un enfoque multidimensional, que es el que sigue ahora la UE, en el que los países tratan de salvaguardar su independencia económica y su resiliencia, junto con el tratamiento de las vulnerabilidades del sector energético. Esta securitización de las infraestructuras y de todo el papel empresarial y gubernamental se realiza desde la óptica de la seguridad y la defensa, pero también de las relaciones internacionales y la economía¹⁰.

Tradicionalmente, la energía se ha considerado un arma para tener una influencia estratégica sobre otros estados y la lucha por el control de la energía o por asegurar su suministro ha desembocado, en algunas ocasiones, en guerras. Para la sociedad moderna, la energía se considera un bien básico que puede afectar a la seguridad alimentaria y que mantiene el «metabolismo» de las sociedades¹¹. La fragilidad de las infraestructuras y la dependencia de algunos Estados puede convertirse en un arma. Esto sucede dentro de la UE, debido a que es altamente dependiente del gas natural y del petróleo exportado por Rusia, lo que permite que Rusia explote esta vía para ejercer presión en la institución supranacional.

Con el auge de las energías renovables, los países tendrán que reconsiderar sus estrategias energéticas nacionales. Tendrán que examinar detenidamente cómo la seguridad se verá afectada por los esfuerzos para lograr un sector energético más ecológico y reafirmar su papel en el futuro mercado energético y, en general, en las relaciones mundiales. Como sostiene Overland¹², el aumento del uso de las energías renovables conducirá probablemente a una nueva era de pensamiento geopolítico, ya que las energías renovables cambian la posición relativa y el poder de los Estados en el sistema internacional. Las relaciones entre países serán más simétricas cuando pasen a ser mutuamente dependientes debido a que el comercio será necesario para «equilibrar sus redes contra la intermitencia de la energía solar y eólica». El despliegue

¹⁰ DE ESPONA, Rafael José. El Moderno Concepto Integrado de Seguridad Energética, Documento de Opinión IEEE 32/2013. [Enlace web de IEEE](#).

¹¹ MÅNSSON, A. «A resource curse for renewables? Conflict and cooperation in the renewable energy sector», Energy Research & Social Science 10, 1-9, 2015, disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2015.06.008>

¹² OVERLAND, I. «The geopolitics of renewable energy: Debunking four emerging myths», Energy Research & Social Science, 49:36-40, 2019.

de una infraestructura más integrada permitirá a los países decidir si producen o importan energía, dando lugar a la aparición de redes de «Estados prosumidores»¹³.

La reestructuración del poder en el ámbito internacional estaría ligada a dos tendencias: la primera es que los Estados que poseen los elementos industriales necesarios para la transición se volverían más poderosos y, en segundo lugar, que las zonas con grandes reservas aumentarían su importancia estratégica, como el Ártico y el mar de la China Meridional. Por último, los ganadores serían los países que poseen las tecnologías y los conocimientos técnicos sobre las energías renovables, consiguiendo que la inversión y la tecnología fueran las principales fuentes de cooperación o rivalidad geopolítica¹⁴. En la actualidad, la distribución mundial de las patentes de tecnologías limpias refleja el liderazgo de EE. UU., la UE y China.

Según Scholten y Bosman (2016)¹⁵, el auge de las energías renovables se va a caracterizar por cinco áreas estratégicas, que son: i) todos los Estados tienen acceso al menos a una fuente de renovables, pero algunos están mejor dotados y pueden producir energía de forma más eficiente; ii) estas fuentes de energía son intermitentes; iii) la electricidad generada por las fuentes renovables podría estar distribuida; iv) la tecnología necesaria para construir la infraestructura correspondiente requiere nuevos materiales raros; v) la electricidad, como portadora de la mayoría de ellas, requiere una mejor gestión y almacenamiento.

Los recursos energéticos son los que más atención han recibido en términos estratégicos debido a su relevancia para los sistemas productivos y, por ello, han jugado un papel esencial tanto en la geoestrategia como en la geopolítica. No solo son relevantes para la prosperidad económica de los países, sino que juegan un papel esencial en la provisión de bienestar para la población¹⁶. Las tensiones geopolíticas podrían surgir en la producción de la tecnología que se utiliza para captar las fuentes de energía renovables. El consenso académico sostiene que el auge de las fuentes de energía renovables desplazará la dependencia de los combustibles fósiles a la de otros recursos concentrados geográficamente necesarios para la obtención de las tecnologías

¹³ SCHOLTEN, D. & BOSMAN, R. «The geopolitics of renewables; exploring the political implications of renewable energy systems», *Technological Forecasting & Social Change*, 103:273-283, 2016, disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2015.10.014>

¹⁴ O'SULLIVAN, M., OVERLAND, I. & SANDALOW, D. 2017.

¹⁵ SCHOLTEN, D. & BOSMAN, R. 2016.

¹⁶ GARCÍA TASICH, Sara. Recursos naturales estratégicos, Documento de opinión IEEE 38/2017. [Enlace web de IEEE.](#)

renovables. En general, estos recursos, difíciles de sustituir debido a sus propiedades muy específicas, suelen extraerse y refinarse en Estados en desarrollo, lo que deja a los importadores netos vulnerables a distintos riesgos económicos y políticos.

Las tierras raras tienen un valor estratégico relacionado con su escasez y el hecho de que la falta de sustitutos las hace propensas a riesgos y vulnerabilidades de seguridad. La futura demanda estará vinculada a la posibilidad de utilizar sustitutos, lo que requerirá inversiones en investigación y desarrollo, así como el progreso respecto a las estructuras de reciclaje eficientes. Su extracción y procesamiento se concentra en unos pocos países, entre los que destaca China, a lo que se une el aumento de la demanda, dos factores que explican que se consideren cruciales.

Hay otros elementos esenciales para la transición energética además de las tierras raras, que van desde el cobre para las turbinas eléctricas y la distribución de electricidad, el indio y el rutenio para las tecnologías solares, el litio y el cobalto para las baterías eléctricas y el platino para los vehículos de pila de combustible. El litio desempeña un papel fundamental en el desarrollo de las tecnologías verdes, ya que constituye las baterías que permiten gestionar la intermitencia de la energía solar y eólica y las que alimentan los vehículos eléctricos. El mercado no está dominado por un solo actor, pero unos pocos países (Australia, Chile, China y Argentina) proporcionan la mayor parte del suministro. El indio y el cobalto, fundamentales para la producción de paneles solares y baterías, son suministrados mayoritariamente por China y la República Democrática del Congo (RDC), respectivamente.

Energía renovable en la Unión Europea

La Comisión Europea destacó que es necesario «un enfoque más estratégico de las industrias de las energías renovables y de las cadenas de suministro que las sustentan, para mantener el liderazgo y la excelencia mundiales de Europa»¹⁷. El Pacto Verde Europeo ya estableció la centralidad del acceso a los recursos necesarios para la transición verde. Diversificar el suministro, garantizar un comercio justo, favorecer la inversión en materias primas, promover la diplomacia de los recursos y fomentar la

¹⁷ COM (2020) 741. Comisión Europea, «An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future», 2020, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0741&from=EN>

reutilización, circularidad y reciclaje se perfilan como elementos esenciales para reducir la dependencia de la Unión Europea de actores externos.

Tecnologías de la energía renovable

La Comisión Europea en la Estrategia de Energías Renovables en Alta Mar propuso objetivos ambiciosos tanto para la energía eólica en alta mar como para la energía oceánica para el año 2050, subrayando su relevancia para la independencia energética¹⁸. Para ello, la UE está proporcionando los incentivos de mercado adecuados que permitan avanzar en los proyectos eólicos y fomentar la innovación a través de Horizonte Europa. La UE se sitúa a la vanguardia del sector eólico, con el mercado eólico marino europeo suponiendo ya el 71 % del mercado mundial de capacidad instalada acumulada. También es líder en investigación, con una mayor cuota de innovaciones «verdes» en tecnologías de mitigación de cambio climático que otras grandes economías¹⁹.

Uno de los mayores riesgos a los que se enfrenta la industria de la energía eólica de la UE es que muchos de los componentes de los aerogeneradores no pueden reciclarse en la actualidad y muchos de ellos se importan de China. Esto hace cada vez más necesario introducir el principio de circularidad y promover la investigación en este campo²⁰. Por otra parte, la capacidad de Europa para producir baterías de iones de litio es limitada, por lo que está tratando de ponerse al día aumentando las inversiones en el sector de las baterías. De hecho, Europa superó los 17 000 millones de euros de inversión en el sector realizados por China en 2019, alcanzando los 60 000 millones de euros. Sin embargo, desde 2008 Europa ha perdido parte de su cuota de mercado en la fabricación de células y módulos fotovoltaicos, mientras que China domina la industria mundial²¹.

¹⁸ COM (2021) 557. Proposal for a Directive amending Directive (EU) 2018/2001 as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652, 2021, disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dbb7eb9c-e575-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

¹⁹ COM (2021) 950. European Commission - State of the Energy Union 2021 – Contributing to the European Green Deal and the Union's recovery (pursuant to Regulation (EU) 2018/1999 on the Governance of the Energy Union and Climate Action), disponible en

https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/state_of_the_energy_union_report_2021.pdf

²⁰ COM (2021) 952.

²¹ European Commission, Directorate-General for Energy, GUEVARA OPINSKA, L., GÉRARD, F., HOOGLAND, O. «Study on the resilience of critical supply chains for energy security and clean energy transition during and after the COVID-19 crisis», 2021, disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2833/946002>

Materias primas críticas y cadenas de suministro vulnerables

La Comunicación de la UE sobre el Pacto Verde de diciembre de 2019 expresaba cómo el acceso a los recursos es una cuestión de seguridad estratégica si la UE quiere alcanzar sus objetivos climáticos, concretamente la neutralidad climática en 2050. Según el estudio de la Dirección General del Mercado Interno, Industria, Emprendimiento y Pymes²², la mayoría de las materias primas críticas proceden de fuera de la UE y la batalla hacia la neutralidad climática está aumentando la competencia mundial por adquirirlas. Dicho estudio concluye que China proporciona a la UE el 44 % de sus materias primas críticas, aunque otros países aportan cuotas significativas como Brasil con el niobio, Chile y el suministro de litio, y México con la fluorita. La lista es útil para priorizar acciones, como los esfuerzos de investigación e innovación, y centrar la diplomacia en esfuerzos concretos, ya que estos elementos son críticos para sectores clave de las economías de la UE y ponen en peligro su seguridad.

La Dirección General de Energía de la Comisión Europea²³ definió la tecnología energética crítica como aquella que tiene una importancia estratégica para la transición energética limpia de la UE y su seguridad y que, en algún punto de la cadena de suministro, es altamente vulnerable. Después de estudiar estas cadenas de suministro, llegó a la conclusión de que nueve de ellas eran de alto riesgo, incluyendo en los sectores la energía eólica, la energía solar fotovoltaica, las tecnologías de almacenamiento y uso, las redes eléctricas, las baterías, los edificios inteligentes y la automatización de edificios, y las tecnologías digitales en el sector energético. Las vulnerabilidades se concentraban especialmente en la primera etapa del proceso de producción, ya que más de la mitad de las materias primas críticas tienen un papel esencial en la cadena de suministro de las tecnologías renovables. Según el informe, la Unión depende de China en un 98 % del suministro de tierras raras, mientras que el 98 % del borato procede de Turquía y el 71 % del platino de Sudáfrica.

²² European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, BLENGINI, G., EL LATUNUSSA, C., EYNARD, U. «Study on the EU's list of critical raw materials», Publications Office, 2020, disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2873/24089>

²³ European Commission, Directorate-General for Energy, GUEVARA OPINSKA, L., GÉRARD, F., HOOGLAND, O., 2021.

La minería y el procesamiento de materias primas

La mayoría de las materias primas esenciales para la producción de energía renovable no se encuentran en abundancia en la región europea. Solo hay algunos casos, como las minas en Finlandia de las que se extraen tierras raras como subproducto del plomo²⁴. Por otra parte, la región de Extremadura, en el oeste de España, posee las mayores reservas de litio de la UE. La Comisión Europea está impulsando el inicio de actividades para convertirla en un centro de baterías de litio en la región²⁵.

En general, los elevados costes de producción en la UE y las duras normas medioambientales, junto con una escasa aceptación por parte de la opinión pública no solo de la minería, sino también del establecimiento de instalaciones de procesamiento y reciclaje en la región impiden que la UE se beneficie de sus propios recursos minerales²⁶.

La Alianza Europea de Baterías busca promover la exploración de materias primas (como el litio, el níquel, el cobalto, el grafito y el manganeso) y su procesamiento en la UE ofreciendo financiación adicional a las empresas. La Alianza también ha reforzado la inversión en el sector y, gracias a ello, se prevé que el 80 % del suministro de litio proceda de fuentes europeas en 2025. Las acciones de la Comisión Europea propuestas en el marco de la Comunicación sobre la capacidad de recuperación de las materias primas críticas intentan atraer a los inversores hacia posibles proyectos mineros, junto con la promoción de programas de observación y teledetección para la exploración de recursos y proyectos de I+D de Horizonte Europa para la explotación y el procesamiento²⁷.

Sustitución, circularidad y reciclaje

El Plan de Acción 2020 sobre Materias Primas Críticas trata de abordar la cuestión de la falta de materias primas para la construcción de aerogeneradores mediante una diversificación del suministro de materias primas y la promoción del abastecimiento responsable en todo el mundo. Además, Horizonte Europa trata de promover la

²⁴ GARCÍA TASICH, Sara.

²⁵ NOCEDA, M. A. «La guerra del litio se desata en Extremadura», EL PAÍS, 2021, disponible en <https://elpais.com/economia/2021-05-23/la-guerra-del-litio-se-desata-en-extremadura.html>

²⁶ Strategic Foresight Report. «European Commission – Charting the course towards a more resilient Europe», 2020, disponible en <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic foresight report 2020 1 0.pdf>

²⁷ COM (2020) 474. «European Commission - Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability», disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>

circularidad, la reutilización y el reciclaje, así como la innovación para encontrar sustitutos y disminuir los riesgos²⁸.

Para hacer frente a las preocupaciones relacionadas con la disponibilidad de materias primas críticas, la Comisión Europea lanzó la Iniciativa Europea sobre Materias Primas (2008). Algunos de los objetivos propuestos son lograr un suministro fiable y sin distorsiones de materias primas procedentes de otros países, promover el suministro dentro de la UE, fomentar la eficiencia de los recursos y promover el reciclaje²⁹. La Alianza Europea de Materias Primas se centra específicamente en aumentar la resiliencia en lo que respecta a las cadenas de valor de las tierras raras y los imanes, que se consideran vitales para la industria de las energías renovables³⁰.

Para impulsar la investigación sobre la sustitución, la UE está estableciendo un marco político global a través de asociaciones público-privadas, entre las que se encuentran la Asociación Europea para la Innovación (AEI) sobre Materias Primas, el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (IET) de Materias Primas y la Red de Manipulación Industrial de Materias Primas para las Industrias Europeas (ERA-MIN)³¹.

En lo que respecta al reciclaje, la Unión Europea está a la vanguardia gracias a su tradición en la gestión de residuos. La industria europea produce la mitad de sus metales básicos a partir de fuentes recicladas, cuando en el resto del mundo el valor es del 19 %³². De hecho, el 50 % de los metales como el hierro, el zinc o el platino se reciclan, y su segunda vida cubre el 25 % del consumo de la UE. Lo preocupante es que los materiales necesarios para las tecnologías renovables, como las tierras raras, el galio o el indio, se reciclan y reutilizan de forma marginal. La UE cuenta con algunos recicladores de baterías, pero tienen una capacidad limitada y la mayoría de ellas se envían a Asia para su reciclaje³³.

²⁸ COM (2021) 952.

²⁹ European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, BLENGINI, G., EL LATUNUSSA, C., EYNARD, U., 2020.

³⁰ COM (2020) 474.

³¹ BARTEKOVÁ, E. & KEMP, R. National strategies for securing a stable supply of rare earths in different world regions, Resources Policy 49, 153-164, 2016, disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.resourpol.2016.05.003>

³² Strategic Foresight Report (2020).

³³ COM (2020) 474.

Diplomacia de los recursos

La cooperación para garantizar la seguridad y el acceso fiable a los recursos estratégicos se basa en la diplomacia de los recursos impulsada por la Unión desde hace mucho tiempo debido a su dependencia histórica de las importaciones extranjeras. La UE ha hecho hincapié en la diplomacia de la energía y los recursos para reforzar la cooperación y los diálogos energéticos existentes. La estrategia se basa principalmente en asegurar un suministro preferente de recursos a cambio de ayuda financiera e inversiones. Además, una de sus principales herramientas en el campo de la transición verde es su capacidad de predicar con el ejemplo.

Sus iniciativas de cooperación bilateral o regional se centran en el apoyo a las economías de bajas emisiones para garantizar la seguridad energética y la competitividad. La UE tiene acuerdos bilaterales y planes de cooperación con los actores más relevantes del sector de las renovables, como la cooperación energética UE-EE. UU., la Alianza Verde UE-Japón, la Asociación UE-India para la Energía Limpia y el Clima y la Plataforma de Cooperación Energética UE-China³⁴. Además, cooperó con la iniciativa de la Unión Africana de un Mercado Único de la Electricidad, junto con el largamente establecido Acuerdo de Asociación de Cotonú, la Plataforma de Alto Nivel sobre Inversiones en Energía Sostenible y la Asociación Energética África-UE (AEEP)³⁵.

Red eléctrica y ciberseguridad

La incorporación de un mayor volumen de fuentes renovables, que en su esencia son variables, supone un reto para los sistemas eléctricos. La UE pretende introducir las renovables en las redes eléctricas para gestionar los riesgos y aumentar la seguridad del suministro. De hecho, según la Comisión Europea³⁶, en el Paquete de energía limpia para todos los europeos, la UE cuenta con la red eléctrica más interconectada y segura del mundo que gestiona la mayor parte de la electricidad generada de forma renovable. Las interconexiones contribuyen a que el suministro de energía sea más seguro y, principalmente, más diversificado.

³⁴ COM (2021) 950.

³⁵ European Commission (n.d. c). Africa-EU energy partnership, disponible en https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/key-partner-countries-and-regions/sub-saharan-africa/africa-eu-energy-partnership_en

³⁶ European Commission, Directorate-General for Energy, (2019). Clean energy for all Europeans, Publications Office, disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2833/21366>

Las Redes Transeuropeas de Energía (RTE-E) se centran en la mejora de las infraestructuras y la promoción de proyectos de interconexión, principalmente en el sector eólico marino, y muestran el papel clave de las infraestructuras energéticas para las renovables. La mayoría de los Estados miembros han alcanzado con éxito su nivel de interconexión para 2030, fijado por la UE en un 15 % en virtud del Reglamento de Gobernanza. Para alcanzar este objetivo, los Proyectos de Interés Común (PCI) desempeñan un papel esencial conectando los diversos sistemas energéticos. Las redes interconectadas han permitido la cooperación regional y han reforzado la seguridad del suministro³⁷.

La Comunicación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad³⁸ propuso una Estrategia europea de ciberseguridad revisada que debe tener un enfoque horizontal en sectores como el de las energías renovables, prestando especial atención a la protección de las infraestructuras energéticas críticas y a la ciberseguridad de la red de flujos eléctricos transfronterizos.

Conclusiones

La UE importa más de la mitad de la energía total y es vulnerable a las fluctuaciones de precios de combustibles fósiles. Liderar el camino hacia la neutralidad permitirá a la UE reducir la dependencia de actores externos que utilizan el suministro de energía como ventaja geopolítica. Si la Unión quiere mejorar la seguridad energética y alcanzar los objetivos climáticos, tiene que crear su propio terreno de juego con un sistema energético resistente y autónomo, altamente interconectado y con una mayor proporción de fuentes renovables.

Teniendo en cuenta la creciente importancia de la tecnología y los derechos de propiedad intelectual en el nuevo tablero geopolítico que surgirá de la mayor relevancia estratégica de los recursos renovables y de su mayor porcentaje en el mix energético, los verdaderos ganadores serán aquellos con mayor número de patentes y tecnologías verdes. La Unión Europea, gracias a sus ambiciosos objetivos climáticos, el enorme tamaño del mercado y el gran potencial de inversión puede aprovechar la oportunidad de liderar el camino y

³⁷ COM (2021) 950.

³⁸ COM (2020) 605. Comisión Europea - Comunicación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>

aumentar su poder global. Por ello, la UE debe avanzar hacia un mayor uso de las fuentes renovables y promoviéndolas en la escena mundial.

Aunque la UE tarda en ponerse al nivel de otros actores como China y EE. UU., está tratando de igualar el terreno de juego para asegurar el acceso a los recursos críticos clave para la expansión de las tecnologías renovables. Hay preocupaciones relacionadas con el hecho de que la Unión Europea podría estar cambiando una fuente de dependencia por otra. La dependencia de algunos países por sus recursos petrolíferos y de gas natural, entre los que destaca Rusia, podría dar lugar a nuevas dependencias en la búsqueda de obtener una mayor cuota de renovables de países como China, que suministra el 44 % del total de las materias primas críticas y está a la cabeza en algunas tecnologías, como la producción de energía solar fotovoltaica y baterías de iones de litio. La baza de China en este sector podría contrarrestarse con el fomento de la circularidad y el reciclaje, así como con la sustitución de algunos elementos utilizados en las tecnologías limpias. Por lo tanto, las inversiones en este sector son claves.

La UE debería mejorar varias estrategias actuales, concretamente en lo que se refiere a la inversión y las asociaciones con el sector privado para impulsar el avance de las energías renovables en Europa, pero también para aumentar su presencia global a través de la ampliación de su cuota de mercado, su investigación en tecnologías verdes, su desarrollo de la propiedad intelectual y su promoción de proyectos fuera del territorio de la UE.

*María Escrivá Bernabé**

Estudiante del Máster de Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid

47/2022

16 de mayo de 2022

David Corral Hernández*

Medios de comunicación en la guerra de Ucrania, voces y certeza frente al silencio y la desinformación

Medios de comunicación en la guerra de Ucrania, voces y certeza frente al silencio y la desinformación

Resumen:

El 24 de febrero de 2022 el presidente ruso, Vladimir Putin, ordenaba el inicio de una «operación militar especial» contra Ucrania. En esta invasión, junto a los innumerables medios convencionales del amplio arsenal de Moscú, también llegaron en primera línea de combate la propaganda, la desinformación y la censura. Si los resultados de la guerra relámpago que pudiera buscar el Kremlin no han sido, presumiblemente, los esperados, menos aún lo ha debido ser la firmeza del posicionamiento internacional, la unanimidad y contundencia de las sanciones, los apoyos militares a Kiev, los políticos y sociales para paliar la crisis humanitaria o el esfuerzo de los medios de comunicación ucranianos y extranjeros, al igual que el de organizaciones e instituciones, para defender la democracia y la libertad, combatir la mentira, la censura, la manipulación o para condenar los ataques contra los medios de comunicación, su personal o infraestructuras.

Palabras clave:

Ucrania, Rusia, medios comunicación, guerra, derechos, libertades.

***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.

Media in Ukraine's war, voices and certainty in the face of silence and misinformation.

Abstract:

On 24 February 2022 Russian President Vladimir Putin ordered the launch of a "special military operation" against Ukraine. In this invasion, along with the countless conventional means in Moscow's vast arsenal, propaganda, disinformation and censorship also came to the forefront. If the results of the massive blitzkrieg that the Kremlin might have sought were presumably not what was expected, the firmness of the international stance, the unanimity and forcefulness of the sanctions, the military support for Kiev, political and social support to alleviate the humanitarian crisis and the efforts of Ukrainian and foreign media, organisations and institutions to defend democracy and freedom, to combat lies, censorship and manipulation, and to condemn attacks on the media, their staff and infrastructure.

Keywords:

Ukraine. Russia. Media. War. Rights. Freedoms.

Ucrania, un paso adelante

El conflicto que comenzó hace unos meses y que es ya, con diferencia, la mayor ofensiva militar convencional en Europa desde las guerras de los Balcanes en la última década del siglo XX tiene en la información uno de sus grandes frentes. Tener su dominio por negarla, modelarla o inventarla usando tecnologías como la inteligencia artificial, entre muchas otras opciones, ha sido, desde el inicio de la contienda, una clara ventaja y un referente para el posicionamiento de múltiples actores, especialmente el que ha definido el de dos grandes bloques internacionales: los que defienden la democracia y sus libertades, como la de prensa, y los que la restringen y la anulan.

La unidad y decisión de Ucrania frente a la invasión quedó patente apenas una semana después de ser atacados cuando su Parlamento, la Rada Suprema, aprobó 14 nuevas leyes¹ para contrarrestar la agresión rusa, textos que fueron posteriormente sancionados por el presidente Volodímir Oleksándrovich Zelenski. Entre ellas hay dos específicas que se han añadido a su *Código Penal*. El artículo 435-1 se refiere a la responsabilidad por las amenazas e insultos a los militares y sus familias y a la producción y difusión de material informativo relevante. El 436-2 prohíbe explícitamente que los medios de comunicación justifiquen o legitimen la agresión armada de la Federación Rusa contra Ucrania o la ocupación de parte de su territorio, comenzada en 2014, y que estos actos se califiquen como «guerra civil» o «conflicto interno». Las personas que han participado en estas acciones no podrán ser ni ensalzadas ni definidas como «milicianos civiles», «insurgentes» o, la más extraña de todas ellas, «hombres armados educados». Las penas para quienes incumplan pueden suponer hasta 8 años de prisión.

Más reciente, en abril, fue la adopción en la Rada Suprema de la Resolución 7266² sobre el valor de la libertad de expresión y el trabajo de los periodistas y los medios de comunicación durante la ley marcial, vigente desde el comienzo de la invasión. Un total de 348 diputados votaron a favor de un documento que, anteriormente, había recibido el apoyo de la Comisión de Política Humanitaria y de Información. Fundamental para mantener a la población informada está siendo el trabajo de los medios ucranianos, entre

¹ «Verkhovna Rada passes a law banning pro-Russian political parties, religious and non-governmental organizations», *RISU*, marzo 2022. Disponible en: https://risu.ua/en/verkhovna-rada-passes-the-law-banning-pro-russian-political-parties-religious-and-non-governmental-organizations_n126761 [consulta: 27/4/2022].

² «Sobre la declaración de la Rada Suprema de Ucrania sobre la validez de la libertad de expresión, las garantías de los periodistas y las actividades de los medios de comunicación durante el estado de guerra». Disponible en: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2190-20#Text1> [consulta: 27/4/2022].

los que destaca la pública UA:PBC. A pesar de los ataques directos, la pérdida de infraestructuras de comunicación y de los múltiples desafíos que supone mantener la actividad en un conflicto, ha mantenido, por todos los medios y canales posibles, sus emisiones. Antes de la invasión contaba con 4.500 empleados, y 27 canales (incluyendo regionales). Actualmente ha trasladado sus principales operaciones de Kiev a Lviv, en el oeste de Ucrania, aunque la mayoría de sus oficinas regionales siguen activas. Para facilitar aún más su labor y la recepción de la población se ha formado un gran grupo mediático con One Plus One, Inter, Ucrania, ICTV y la empresa estatal Rada para producir «UA_Razom» (Juntos). Cada una de ellas produce cinco horas de contenido al día, casi todas noticias destinadas a informar de la situación y a favorecer la protección de la gente con instrucciones sobre seguridad personal en situaciones como, por ejemplo, un bombardeo. La certeza de la información, su verificación, se logra con el testimonio directo de los equipos que aún trabajan sobre el terreno y su red. De los materiales ajenos que reciben se comprueba la posición geográfica y los metadatos antes de su difusión o envío a otras agencias o medios de comunicación extranjeros.

En un discurso a la nación, el presidente ucraniano comunicó que, en forma de decreto y al amparo de la ley marcial vigente, los canales de comunicación privados quedarían agrupados bajo una sola plataforma llamada United News, en la que también tienen cabida los medios públicos. El mandatario justificó la necesidad de esta medida de guerra para combatir la supuesta desinformación rusa y la importancia de contar con una «política informativa unificada». Otro freno a la influencia rusa la tomó el regulador ucraniano, el Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión (NCTRB)³ al suspender la retransmisión de más de setenta canales de televisión rusos por la amenaza que suponían para la seguridad al difundir información no fiable, propaganda o argumentario cercano al Kremlin. Una de las herramientas más utilizadas en Ucrania y en el extranjero como fuente de información de lo que sucede en el país, es la herramienta de mensajería Telegram. A través de ella y de Viber se envían, además, alertas de posibles bombardeos y ofensivas.

³ «The National Council of Television and Radio Broadcasting». Disponible en: <https://www.nrada.gov.ua/en/> [consulta: 27/4/2022].

Para ayudar a todos los periodistas que trabajan en Ucrania, locales o extranjeros, el Sindicato Nacional de Periodistas de Ucrania (NUJU), con el apoyo de las Federaciones Internacional y Europea de Periodistas (FIP-EFJ) —que representan a más de 600.000 periodistas en 146 países— y el Sindicato Independiente de Medios de Comunicación de Ucrania (IMTUU), están poniendo en marcha una red de centros de solidaridad⁴. Están abiertos en las sedes de NUJU en Lviv, Ivano-Frankivsk y Chernivtsi y pueden usarse como oficinas, para formación o para que los periodistas evacuados reciban cobijo, ayuda material y financiera.

Quienes quieran colaborar pueden hacerlo con donaciones⁵ al fondo de las Federaciones Internacional y Europea de Periodistas. Iniciativas similares son las del GMFD⁶, Foro Mundial para el Desarrollo de los Medios de Comunicación, una red internacional de organizaciones, que ha elaborado una amplia lista de asociaciones que proporcionan financiación y recursos de crisis y emergencia; el Fondo de Solidaridad con Ucrania⁷ del International Press Institute o el del Media Development Investment Fund, un fondo de inversión sin ánimo de lucro con sede en Nueva York, entre otras similares, están centrando sus esfuerzos en el apoyo financiero a decenas de medios que prosiguen sus actividades por toda Ucrania, en la dotación de material de protección, estableciendo oficinas y ayudando en los movimientos del personal, en especial cuando tienen que salir a países de la UE.

Tras la adopción en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Resolución sobre la Agresión a Ucrania, la UNESCO⁸ está trabajando para evaluar los daños en todas sus esferas de competencia (especialmente educación, cultura, patrimonio y la información)

⁴ «Ukraine: the three solidarity centers for journalists are open», *International Federation of Journalists*, abril de 2022. Disponible en: <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/ukraine-the-three-solidarity-centers-for-journalists-are-open.html> [consulta: 27/4/2022].

⁵ «Donation to the IFJ/EFJ Safety Fund for Journalists in Ukraine». Disponible en: <https://donorbox.org/donation-to-the-ifj-safety-fund-for-journalists-in-ukraine> [consulta: 27/4/2022].

⁶ «Emergency funds and resources for media organisations and journalists in Ukraine». Disponible en: <https://gfmfd.info/emergency-funds-and-resources-for-journalists-and-media-organisations-in-ukraine/> [consulta: 27/4/2022].

⁷ «Donate to International Press Institute». Disponible en: https://www.paypal.com/donate/?cmd=_s-xclick&hosted_button_id=SUE5LFSGAXJNG&mc_cid=f137f0a3b4&mc_eid=8614c2280f [consulta: 27/4/2022].

⁸ «UNESCO's statement on the recent developments in Ukraine», *UNESCO*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.unesco.org/en/articles/unescos-statement-recent-developments-ukraine> [consulta: 27/4/2022].

y para poner en marcha acciones de apoyo de emergencia⁹ a los periodistas locales o extranjeros que informan desde Ucrania. Audrey Azoulay, directora general de la UNESCO, ha informado que, juntamente con Reporteros Sin Fronteras, se está traduciendo al ucraniano y distribuyendo en varios idiomas un manual sobre actuación en entornos hostiles y primeros auxilios (HEFAT) para periodistas, que ofrecerá formación presencial y virtual.

Rusia, un paso atrás

Con la ofensiva lanzada contra Ucrania, a la que el Kremlin ha prohibido referirse con las palabras «guerra», «ataque» o «invasión», llegó la destrucción y desestabilización propias de un conflicto bélico tradicional y las operadas bajo la doctrina militar rusa de «guerra no lineal», como los ciberataques, las amenazas híbridas o la divulgación masiva de propaganda y desinformación contra objetivos como los medios de comunicación ucranianos, los propios o extranjeros.

Moscú, como justificación de la invasión, ha argumentado su «operación especial» como una acción para terminar con las matanzas de separatistas prorrusos de las regiones ucranianas del Dombás, por considerar necesario el derrocamiento del Gobierno legítimo y democrático de Zelenski por *neonazi* y por los vínculos entre ambas naciones frente a su acercamiento a la UE y la OTAN. Como apoyo a este argumentario se están realizando amplias y sistemáticas campañas de propaganda, de desinformación y de manipulación de la información dirigidas a su población, a la de Ucrania y a las de naciones occidentales como son las de la UE o EE. UU., en las que son de sobra conocidas las injerencias en procesos electorales, entre otras.

Los medios estatales, que han ayudado a que Rusia esté en el puesto 150 de 180 de Clasificación Mundial de Libertad de Prensa de Reporteros Sin Fronteras¹⁰, o que Freedom House¹¹ considere que Rusia «no es libre», transmiten habitualmente una imagen triunfante y de libertadores de sus fuerzas armadas. Frente a unos invasores,

⁹ «Ukraine: UNESCO implementing new emergency measures to protect journalists», UNESCO, marzo de 2022. Disponible en: <https://www.unesco.org/en/articles/ukraine-unesco-implementing-new-emergency-measures-protect-journalists> [consulta: 27/4/2022].

¹⁰ «2021 WORLD PRESS FREEDOM INDEX», RSF. Disponible en: <https://rsf.org/en/ranking> [consulta: 27/4/2022].

¹¹ «Countries and Territories», Freedom House. Disponible en: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> [consulta: 27/4/2022].

que no están sufriendo ni reveses, ni bajas..., los militares ucranianos son asesinos de civiles que no cesan de retirarse ante el avance ruso... Para hacer aún más opaca la realidad se ha levantado un impenetrable «telón de acero informativo». El 24 de febrero Roskomnadzor, el Servicio Federal de Supervisión en el Ámbito de las Comunicaciones, las Tecnologías de la Información y los Medios de Comunicación, advirtió a los medios de comunicación que estaban «obligados» a publicar únicamente datos e información proporcionados por fuentes estatales oficiales. Roskomnadzor, además de advertir, podía imponer medidas punitivas gracias a leyes federales como la n.º 114-FZ del 25 de julio de 2002 (sobre la lucha contra la actividad extremista), la n.º 149-Ley Federal del 27 de julio de 2006 (sobre la información, las tecnologías de la información y la protección de la información) o el Decreto del 26 de octubre de 2012 n.º 1101, que limita la libertad de expresión y que se ha ido ampliando según las necesidades. La Fiscalía General rusa emitió, el 27 de febrero¹², una declaración en la que amenazaba con procesar por cargos de «alta traición» cualquier tipo de «ayuda a un Estado extranjero, organización internacional o extranjera o sus representantes en actividades dirigidas contra la seguridad de la Federación Rusa».

Pero el paso definitivo llegó a comienzos de marzo, cuando la Duma Estatal presentó un proyecto, firmado sin titubeo por el presidente Vladimir Putin, por el que se convertían en ley tres enmiendas al derecho penal¹³. Así, el nuevo artículo 207-3 condena la responsabilidad por «la difusión pública de información falsa a sabiendas sobre el uso de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia en interés de la protección de la Federación de Rusia y de sus ciudadanos, y del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». Su incumplimiento conlleva una pena de hasta 15 años de prisión. El artículo, 280-3 se centra en las acciones públicas destinadas a «desacreditar el uso de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia en interés de la protección de los intereses de la Federación de Rusia y de sus ciudadanos, y del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso mediante llamamientos públicos para contrarrestar (dicho uso de la fuerza)». La pena máxima es de 5 años de prisión si las

¹² «Al denuncia que Rusia sigue “decidida” a sofocar las críticas contra el Gobierno con la censura a los medios», *Europa Press*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ai-denuncia-rusia-sigue-decidida-sofocar-criticas-contr-gobierno-censura-medios-20220228143036.html> [consulta: 27/4/2022].

¹³ «Ley Federal n.º 32-FZ de 4/3/2022 sobre las enmiendas al Código Penal de la Federación de Rusia y a los artículos 31 y 151 del Código de Procedimiento Penal de la Federación de Rusia». Disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203040007> [consulta: 27/4/2022].

acciones del condenado han supuesto desórdenes masivos. Por último, el artículo 284-2 castiga los llamamientos públicos, por parte de un ciudadano ruso, a la imposición de sanciones extranjeras o internacionales contra la Federación Rusa, las personas jurídicas o los ciudadanos rusos, con multa o una pena de prisión de hasta 5 años.

Desde el inicio de las restricciones, en un vertiginoso efecto dominó, se han sucedido las amenazas y bloqueos de Roskomnadzor a medios rusos por difundir «información de importancia pública poco fiable», las acusaciones de que actúan como «agentes extranjeros» o las detenciones de periodistas, defensores de los derechos humanos y activistas rusos. No seguir el discurso oficial ha supuesto multas y penas de prisión a decenas de periodistas por todo el país en una lista que no cesa de aumentar, siendo, quizá, el caso más conocido el de la periodista Marina Ovsyannikova de la cadena de televisión rusa Channel One. Su irrupción en directo en un informativo con un cartel en el que se leía «No a la guerra. No te creas la propaganda. Te mienten. Rusos contra la guerra» se hizo rápidamente viral. En un mensaje pregrabado¹⁴ y lanzado en sus redes sociales, Ovsyannikova condenó la «agresión rusa a Ucrania» y lamentó que su trabajo promoviera «la propaganda de Putin». Tras permanecer detenida e interrogada, fue puesta en libertad con una multa de 30.000 rublos por unas acciones calificadas por el portavoz del Kremlin, Dmitry Peskov¹⁵, como un acto de «gamberrismo».

También se ha restringido el acceso a plataformas digitales como Twitter o Facebook/Meta y, ante el temor de ser acusados de publicar «información falsa» o no autorizada y tener que enfrentar fuertes sanciones económicas o de prisión, son notables los cierres de medios locales, entre otros Echo Moscow, MediaZona o Novaya Gazeta, cuyo redactor jefe es el Premio Nobel de la Paz Dmitry Muratov. Como muestra del clima de impunidad que amenaza a los periodistas, el 7 de abril Muratov fue agredido por un hombre que le roció con una mezcla de pintura roja y acetona. El incidente ha merecido escasa atención para las fuerzas policiales.

En la cuenta de impactos es destacable el abandono de Rusia de docenas de profesionales en la que está siendo la más amplia y severa represión de los mandatos de Vladimir Putin, como el personal de la cadena Dozhd por «motivos de seguridad» tras

¹⁴ «Discurso de la (ex)empleada de Channel One Marina Ovsyannikova». Disponible en: <https://t.me/vottaktv/13498> [consulta: 27/4/2022].

¹⁵ «Marina Ovsyannikova: Russian journalist tells of 14-hour interrogation», *BBC*, marzo de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-60749279> [consulta: 27/4/2022].

el bloqueo de su emisión, y la de medios de comunicación internacionales como BBC, Deutsche Welle, RAI, RTVE o Euronews, el principal canal de noticias internacional de Europa y el más conocido y fiable en Rusia. «Durante la última década, las autoridades rusas han recurrido a una red de leyes ambiguas y pretextos endeble para intimidar y acosar a las voces independientes y disidentes», ha dicho Hugh Williamson de Human Rights Watch¹⁶. Marie Struthers, de Amnistía Internacional, ha manifestado¹⁷ que «en su desesperación por silenciar la disidencia, Rusia está utilizando también empresas controladas por el Estado para acallar a quienes alzan la voz contra el conflicto».

Casos directos son los de Elena Chernenko, directora de la sección de exteriores del diario económico *Kommersant*, relegada por el Kremlin por firmar junto a 300 periodistas una carta abierta contra la invasión, o la retirada de emisión del conocido presentador Ivan Urgant, de Channel One, el mismo que Marina Ovsyannikova. Indirectos y menos conocidos son los casos de dimisiones como las de Maria Baronova, ex redactora jefe de RT, la presentadora Lilia Gildeyeva y el veterano periodista Vadim Glusker de NTV, la corresponsal Zhanna Agalakova, de Channel One, o las de profesionales extranjeros de RT, como el presentador Frédéric Taddeï de la cadena en Francia, y los sufridos por agencia estatal de noticias rusa Ruptly, con sede en Alemania. Otros, quizá más cautos, se encuentran de vacaciones o en «viajes de negocios».

La representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, Teresa Ribeiro, ha denunciado¹⁸ con firmeza la decisión de las autoridades de restringir la elección de fuentes de información de los medios de comunicación y el continuo deterioro de la situación de libertad de prensa en la Federación Rusa, esta, como firmante de convenios internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tiene la obligación de respetar y proteger los derechos a la libertad de opinión y de expresión, que incluyen «la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras». En todos ellos se recoge la posibilidad, basada en motivos legítimos, de imponer límites

¹⁶ «Rusia», *Human Right Watch*. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/europa/asia-central/rusia> [consulta: 27/4/2022].

¹⁷ «AI denuncia que Rusia sigue “decidida” a sofocar las críticas contra el Gobierno con la censura a los medios», *Europa Press*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ai-denuncia-rusia-sigue-decidida-sofocar-criticas-contr-gobierno-censura-medios-20220228143036.html> [consulta: 27/4/2022].

¹⁸ «OSCE Media Freedom Representative: “Russian authorities should stop further jeopardizing media freedom and safety of journalists”», OSCE, marzo de 2022. Disponible en: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/513334> [consulta: 27/4/2022].

y restricciones a la libertad de expresión y el acceso a la información. Tiempos de emergencia o amenazas reales para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, son los argumentos más empleados para justificar las restricciones. Sin embargo, Rusia, que está abandonando o siendo expulsada de foros internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU o el Consejo de Europa, no ha comunicado que oficialmente se derogue, parcial, total o permanentemente sus obligaciones en materia de derechos humanos.

La respuesta internacional

La libertad de prensa y de expresión a través de distintos medios es uno de los principios más reconocidos mundialmente, aunque su protección y respeto varía notablemente entre las naciones del mundo. Desde el siglo XVIII ya aparece recogida en las primeras constituciones democráticas europeas o en la de Estados Unidos de 1791. La base de las actuales normas internacionales se encuentra en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948, texto no firmado por la entonces Unión Soviética, en el que se establece que «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión»¹⁹. A esta Declaración Universal de Derechos Humanos se suman distintos instrumentos internacionales en la defensa de los derechos y en preservar la seguridad de los periodistas y la profesionalidad e independencia de su trabajo. Son, entre otros mecanismos: convenios, convenciones, declaraciones, recomendaciones, directrices y resoluciones de distintas instituciones y organismos que cuentan, en su mayoría, con reconocimiento internacional y vinculación jurídica.

Hablando de naciones avanzadas, teóricamente democráticas y defensoras de sistemas que garantizan los derechos de sus ciudadanos, como las enfrentadas, hay que recordar el valor de unos medios de comunicación libres, independientes e imparciales, especialmente en situaciones de conflicto, para informar de la realidad de los hechos, para denunciar actos que atenten contra las normas establecidas o algo más básico

¹⁹ «Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)». Disponible en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf [consulta: 27/4/2022].

como es la humanidad, para contribuir a la protección de los civiles y de los damnificados, y para, en todo lo que sea posible, defender la democracia, sus valores, sus derechos y sus deberes, que no son pocos.

Ante el «telón de acero» impuesto por Moscú, y en solidaridad con Ucrania, el viernes 4 de marzo, a las 8.45 CET²⁰, cerca de 160 radios públicas y privadas de toda Europa, incluida la ucraniana²¹, se unieron en una transmisión simultánea de la canción *Give Peace a Chance* de John Lennon. La iniciativa, liderada por la EBU-UER, la Unión Europea de Radiodifusión, la principal alianza mundial de medios de comunicación públicos recibió el agradecimiento de la Radio Ucraniana. El director general de la EBU-UER, Noel Curran, afirmó que «sabemos que, a lo largo de sus cien años de historia, el público ha recurrido a los medios de comunicación de servicio público en tiempos de guerra para informar y unir».

Pero la respuesta europea e internacional no ha sido solo simbólica, en forma de banderas ucranianas, en las emisiones o conciertos solidarios para recaudar fondos. Además de emitir por sus canales programación de medios ucranianos o información en ucraniano y ruso, de enviar equipos para mantener la actividad o de ceder instalaciones, se ha reactivado un clásico de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, la onda corta. Se han reforzado los servicios en ruso, ucraniano e inglés a lo largo de toda Europa en emisoras como la BBC británica o Radio Exterior de España, que recientemente celebraba su 80.º aniversario.

En el ámbito digital, ante el bloqueo de sitios webs por parte de los reguladores o el sistema judicial, se están creando «espejos» para todos los medios de comunicación censurados, como los que está activando RSF para que siga existiendo acceso a la información²², como ha sucedido con Meduza, actualmente en el exilio en Riga y cuyas noticias son consultadas por más de 13 millones de visitantes únicos al mes. Otra herramienta que está en auge y es una de las propuestas de los medios internacionales es el uso de las redes privadas virtuales (VPN), cuya demanda ha crecido en miles por

²⁰ «Message of hope as european radio stations come together to 'Give peace a chance'», *EBU*, marzo de 2022. Disponible en: <https://www.ebu.ch/news/2022/03/message-of-hope-as-european-radio-stations-come-together-to-give-peace-a-chance> [consulta: 27/4/2022].

²¹ «Give peace a chance initiative. Radio channels on board list», *EBU*, marzo de 2022. Disponible en: <https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Projects/Radio/Give%20Peace%20a%20Chance.pdf> [consulta: 27/4/2022].

²² «RSF creates "mirror" of leading Russian exile news site blocked by Kremlin», *RSF*, marzo de 2022. Disponible en: <https://rsf.org/en/news/rsf-creates-mirror-leading-russian-exile-news-site-blocked-kremlin> [consulta: 27/4/2022].

ciento dentro de territorio ruso. Permiten, además de saltar *telones* y *muros* o aumentar la protección frente a intrusos mientras se navega, saltarse las restricciones territoriales impuestas por el Kremlin a las redes sociales o medios de comunicación extranjeros, a los que se puede acceder utilizando herramientas de elusión como la aplicación Psiphon o el navegador Tor.

A la vista de los acontecimientos que se están produciendo en Ucrania, el Consejo Ejecutivo de la EBU-UER ha decidido suspender a los representantes de sus tres miembros rusos (RTR, Channel One y RDO) de sus grupos de gobierno, incluidos el Consejo Ejecutivo y todos los Comités Estatutarios. Previamente Rusia había sido excluida del Festival de Eurovisión 2022. En una declaración pública la Unión²³ dice que «el apoyo a la libertad de los medios de comunicación debe ser prioritario, no a pesar de estas difíciles circunstancias, sino a causa de ellas». En un sentido similar se expresa la Alianza de Medios Públicos²⁴, en un documento firmado por más de 70 organizaciones de medios y periodistas, condena «la violencia física, los ciberataques, la desinformación y todas las demás armas empleadas por el agresor contra la prensa ucraniana libre y democrática. También nos solidarizamos con los medios de comunicación independientes rusos que siguen informando de la verdad en condiciones sin precedentes».

Estas acciones se han tomado mientras decenas de estos medios de comunicación y empresas del sector como *The New York Times*, *Bloomberg*, *CNN*, *ZDF*, *RAI*, *BBC*, *Discovery*, *NHK*, *TV5Monde*, *France 24*, *Deutsche Welle*, *RTVE* o la *Agencia EFE*, entre muchas otras, han abandonado sus actividades y cerrado sus negocios en Rusia, por decisión propia o empujados por las severas legislaciones que ha impuesto Moscú.

En el incesante goteo de multinacionales que han abandonado, paralizado o limitado su actividad comercial con Rusia no hay solo firmas de energía, automoción, moda o bancos, los productos de Apple ya no están a la venta y, al igual que Google, ha desactivado funciones de su sistema de navegación para proteger a la población civil. Spotify ha cerrado su oficina en Rusia y ha eliminado los contenidos de los medios de comunicación respaldados por el Kremlin. Plataformas digitales y de redes sociales,

²³ «EBU statement on ukraine», EBU, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.ebu.ch/news/2022/02/ebu-statement-on-ukraine> [consulta: 27/4/2022].

²⁴ «Statement of Support for Ukraine and Ukrainian Journalists», *Public Media Alliance*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.publicmediaalliance.org/statement-of-support-for-ukraine-and-ukrainian-journalists/> [consulta: 27/4/2022].

entre las que destacan Facebook/Meta²⁵, Instagram o YouTube, de Google²⁶, han bloqueado a RT y Sputnik para evitar que Moscú difunda internacionalmente su propaganda. Por su parte Twitter²⁷ anunció que etiquetaría y reduciría la visibilidad de los tuits vinculados a RT y Sputnik y Microsoft afirmó que eliminaría sus aplicaciones de su tienda y anularía los resultados en su buscador Bing. La china TikTok, propiedad del gigante Byte Dance, ha restringido algunas funciones de su plataforma en Rusia.

A las grandes firmas del entretenimiento como Disney, Warner Bros, Paramount, Sony o Universal, que han cancelado sus negocios en suelo ruso y retrasado, o anulado, los estrenos de grandes producciones taquilleras, se ha sumado también Netflix²⁸ al detener, indefinidamente, todos los proyectos y adquisiciones en Rusia. La operadora de *streaming* se negó además a cumplir con la nueva ley que obliga a los servicios con más de 100.000 usuarios diarios a emitir 20 de los principales canales de televisión federales rusos, muchos dedicados a difundir propaganda estatal. Tampoco se verán en los más reconocidos festivales de cine las obras de los directores rusos. El de Cannes ha prohibido la participación de delegaciones rusas o de asistentes vinculados a Moscú. Imposibilitadas para ganar la Palma de Oro, las películas rusas tampoco serán candidatas a los Premios del Cine Europeo.

Estas decisiones llegan tras la presión de los principales líderes mundiales opuestos a la invasión o medidas como la tomada por la UE. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, comunicó²⁹ que se prohibiría en el territorio comunitario la emisión de RT y Sputnik, así como sus filiales, descritos como instrumentos de propaganda del Kremlin y «que ya no podrán difundir sus mentiras para justificar la guerra de Putin y crear división en nuestra Unión». El Consejo de la Unión Europea adoptó el 1 de marzo

²⁵ Disponible en:

<https://twitter.com/nickclegg/status/1498395147536527360?s=20&t=eyf9Txp8Aex6N8CwjoCIRA>

[consulta: 27/4/2022].

²⁶ Disponible en: <https://twitter.com/googleeurope/status/1498572529409179648> [consulta: 27/4/2022].

²⁷ CULLIFORD, Elizabeth. «Twitter will label, reduce visibility of tweets linking to Russian state media», *Reuters*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/technology/twitter-will-label-reduce-visibility-tweets-linking-russian-state-media-2022-02-28/> [consulta: 27/4/2022].

²⁸ KESLASSY, Elsa. «Netflix Pauses All Projects, Acquisitions From Russia», *Variety*, marzo de 2022. Disponible en: <https://variety.com/2022/tv/news/netflix-pauses-russia-projects-acquisitions-1235194200/> [consulta: 27/4/2022].

²⁹ KAYALI, Laura. «Netflix Pauses All Projects, Acquisitions From Russia», *Político*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-announces-rt-sputnik-ban/> [consulta: 27/4/2022].

nuevas sanciones económicas contra la Federación Rusa³⁰, modificando el Reglamento 833/2014 de 31 de julio de 2014. «La manipulación sistemática de la información y la desinformación por parte del Kremlin se aplica como herramienta operativa en su asalto a Ucrania. También es una amenaza significativa y directa para el orden público y la seguridad de la Unión», ha dicho Josep Borrell, alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea³¹.

Un ejemplo muy evidente y reciente de a qué hay que enfrentarse es el de un vídeo falso del presidente Zelenski pidiendo la rendición de sus tropas dirigido al pueblo ucraniano. Fue publicado sin consentimiento por *hackers* rusos en el tabloide ucraniano de lengua rusa Segodnya y posteriormente desmentido por el propio Zelenski, quien devolvió la petición de rendición a las tropas invasoras. Esta mentira tan elaborada y peligrosa en sus efectos puede haberse convertido en el primer *deepfake* utilizado como arma de propaganda y desinformación en un conflicto militar.

También hay que destacar que la medida que afecta a RT y Sputnik no tiene precedentes en la Unión. Cortar la señal de un canal es una cuestión que compete a los reguladores nacionales y que requiere, además de consideraciones técnicas, una sólida base jurídica que asegure el respeto a la misma libertad de prensa y pluralismo que se pretende defender. La Comisión Europea, por ello, ha trabajado en estrecho contacto con el Grupo de Reguladores Europeos de los Servicios de Medios Audiovisuales (ERGA)³², que reúne a las autoridades de supervisión de cada Estado miembro.

Este posible apagón informativo en Rusia preocupa a diferentes organismos e instituciones internacionales y a las grandes asociaciones de medios, aunque más lo están consiguiendo los ataques a medios y profesionales. A mediados de abril había que lamentar la muerte del cineasta lituano Mantas Kvedaravicius, asesinado por tropas rusas en Mariúpol; del fotógrafo ucraniano Maksim Yevhenovych Levin, fallecido en el distrito de Vyshhorod; del cámara ucraniano Yevhenii Sakun, muerto en el bombardeo

³⁰ «Sanctions de l'UE contre la Russie liées à la situation en Ukraine (depuis 2014)», *Conseil de l'UE et Conseil européen*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> [consulta: 27/4/2022].

³¹ «Ukraine: Sanctions on Kremlin-backed outlets Russia Today and Sputnik», *European Commission*, marzo de 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1490 [consulta: 27/4/2022].

³² «ERGA stands united and ready to contribute to the effectiveness of new EU economic sanctions on Russian state-controlled media», *AMA*, marzo de 2022. Disponible en: <http://ama.gov.al/erga-stands-united-and-ready-to-contribute-to-the-effectiveness-of-new-eu-economic-sanctions-on-russian-state-controlled-media/?lang=en> [consulta: 27/4/2022].

ruso de la torre de televisión en Kiev³³; del cámara de Fox News Pierre Zakrzewski y la periodista Oleksandra *Sasha* Kuvshynova, fallecidos en un ataque a las afueras de Kiev; del periodista ucraniano Viktor Dedov, muerto en Mariúpol; del periodista y director de cine estadounidense Brent Renaud, asesinado en la ciudad de Irpín; y Oksana Baulina, una reconocida periodista rusa del medio opositor al Kremlin *The Insider*, que perdió la vida en un bombardeo en Kiev. Los heridos se cuentan por decenas y se están investigando posibles casos de tortura y desapariciones a manos de militares rusos³⁴ o denuncias sobre posibles «listas negras»³⁵, como en la que supuestamente aparecían Mstyslav Chernov y Evgeniy Maloletka, dos periodistas de la agencia The Associated Press.

IPI, el International Press Institute, para visibilizar y dejar testimonio de todos y cualesquier tipos de ataque y restricción a los periodistas y a las infraestructuras, las detenciones, la censura o la aplicación de leyes que restrinjan las libertades de prensa, ha puesto en marcha una web³⁶ en la que se recogen, de manera constante y previamente verificados, todos los conocidos. Otra red mundial es la que se ha tejido alrededor de ukrainefacts.org, una iniciativa que ha unido a verificadores de más de 70 organizaciones y medios mundiales. La herramienta incluye un mapa interactivo con comprobaciones de hechos que cualquier medio de comunicación puede integrar de manera gratuita en su propia web.

Poder acceder en situaciones de conflicto, tanto en las zonas en guerra como en el resto del mundo, a informaciones objetivas y útiles va más allá de cumplir con resoluciones como la 2222 del Consejo de Seguridad de la ONU, en la que se señala que «los equipos e instalaciones de los medios de comunicación constituyen objetos civiles y, a este respecto, no deben ser objeto de ataques ni de represalias, a menos que sean objetivos militares». No caer en el lado equivocado de los *telones*, de acero o informativos, supone disfrutar de derechos como las libertades de prensa y expresión gracias a la actividad de

³³ «Ukraine conflict: Kyiv TV tower struck by Russian missile», *BBC*, marzo de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-60579847> [consulta: 27/4/2022].

³⁴ DE LA SERNA, Víctor. «Torturar al periodista», *El Mundo*, marzo de 2022. Disponible en: <https://www.elmundo.es/papel/firmas/2022/03/24/623b4622fdddf0c828b45a3.html> [consulta: 27/4/2022].

³⁵ ARMUNIA, Cristina. «Los periodistas de AP que retrataron la masacre de la maternidad de Mariúpol denuncian que fueron perseguidos por las tropas rusas», *El Diario.es*, marzo de 2022. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/periodistas-ap-retrataron-masacre-maternidad-mariupol-denuncian-perseguidos-tropas-rusas_1_8848292.html [consulta: 27/4/2022].

³⁶ «IPI special coverage of the war in Ukraine and practical support for independent media», *International Press Institute*. Disponible en: <https://ipi.media/ipi-tracker-russia-ukraine-war-visualisations/> [consulta: 27/4/2022].

medios de comunicación libres e independientes. Su labor, cada vez más comprometida, incluso en las sociedades consideradas como más avanzadas y democráticas, es básica para evitar polarizaciones causadas por la propaganda, la desinformación y la mentira; para la construcción de opiniones críticas basadas en hechos y no en rumores; para no esparcir narrativas perniciosas... o para algo tan necesario como es consolidar sociedades democráticas con derechos reconocidos y respetados. Puede parecer poco, pero cada vez son más los habitantes del planeta que no pueden considerarlo así.

*David Corral Hernández**

Periodista RTVE

48/2022

17 de mayo de 2022

*Ignacio M. García-Galán **

**Taiwán no es Ucrania: la
invasión de Formosa no es hoy
más factible que ayer**

Taiwán no es Ucrania: la invasión de Formosa no es hoy más factible que ayer

Resumen:

Con las tropas rusas marchando hacia el interior de Ucrania, los paralelismos con Taiwán son inevitables. Pocas horas después de que los primeros blindados rusos cruzaran el paso fronterizo de Armiansk (en Crimea), las autoridades de la República Popular de China anunciaron la realización de maniobras militares en su litoral meridional. Con el mundo consternado, la elección del momento hizo que el anuncio se antojara de todo menos casual. Sin embargo, la hipotética invasión de Taiwán es una empresa menos factible y deseada de lo que en un principio pudiera parecer.

Palabras clave:

Taiwán, China, Asia, geopolítica de Extremo Oriente, Xi Jinping, Tsai Ing-Wen, Ucrania, Rusia, Trump, Biden, JSDF, elecciones, Indo-Pacífico.

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

Taiwan is not Ukraine

Abstract:

With Russian troops marching deep into Ukraine, drawing parallels with Taiwan is inevitable. Few hours after the first Russian armored vehicles traversed the Armiansk border crossing (in Crimea), the authorities of the People's Republic of China announced the realization of military maneuvers on its southern waters. The unfortunate timing made the announcement look anything but casual. However, the hypothetical invasion of Taiwan is a less feasible and desired undertaking than it might seem.

Keywords:

Taiwan, China, Asia, Far East geopolitics, Xi Jinping, Tsai Ing-Wen, Ukraine, Russia, Trump, Biden, JSDF, election, Indo-Pacific.

Introducción



Figura 1. Blindados Tipo-63 del PLA asaltando una playa
Fuente: ilustración de Álex Santafé.

En el argot geopolítico, la expresión «cisne negro» se emplea para referirse a un acontecimiento inesperado e impredecible que tiene un impacto duradero a gran escala. Por su parte, un «rinoceronte gris» es un acontecimiento anticipado, de consecuencias demoledoras, pero que solo se materializa o adquiere una dimensión creíble tras una serie prolongada de advertencias.

En este sentido, el estallido de una guerra abierta en Europa —encarnada en la invasión directa de un Estado soberano por parte de otro— era a todas luces un «cisne negro» hasta mediados de la década pasada. Pero, con la anexión de Crimea y el enquistamiento del conflicto en el Donbás, la idea de que Moscú se decantara por lanzar un ataque directo contra Ucrania se fue tornando más plausible. ¿Sucede lo mismo con Taiwán?

Por tentador que pueda resultar ante la tensión del momento, establecer un paralelismo entre Ucrania y Taiwán no sería acertado. Los dos casos no son en absoluto extrapolables ni similares en sus líneas de planteamiento estratégico o político. Pese a la retórica de Pekín y las continuas maniobras en aguas del Estrecho, no hay visos de

que la República Popular de China (RPC) vaya a ultimar un ataque a Formosa. Ello se debe a numerosos factores, que van desde la simple inviabilidad del proyecto en el futuro inmediato hasta el nulo interés de Pekín por acometer una operación militar.

Fortaleza flotante y pesadilla logística: Taiwán no es Ucrania



Figura 2. Helicópteros AH-64 Apache y CH-47 Chinook taiwaneses desfilan en Taipéi el pasado 5 de octubre
Fuente: Lim Yik-Fei, *The New York Times*.

El portavoz del Ejecutivo taiwanés, Lo Ping-Cheng, solicitó el pasado 28 de febrero abstenerse de trazar paralelismos entre el caso taiwanés y el ucraniano, valorando que cualquier comparación suponía caer en la estrategia de «guerra cognitiva» que Pekín despliega para «minar la moral taiwanesa»¹. Por su parte, el portavoz de Exteriores de la RPC, Wang Wenbin, criticó la «actitud alarmista» de los políticos de Taipéi y de los medios occidentales, asegurando que las maniobras de la Armada Popular estaban

¹ REUTERS. «Taiwan says inappropriate to link its situation to Ukraine's». 28 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/china/taiwan-says-inappropriate-link-its-situation-ukraines-2022-02-28>

programadas desde hacía meses. Al ser preguntado por la desafortunada elección del momento para hacer el anuncio, Wang afirmó con rotundidad: «Taiwán no es Ucrania»².

Y, ciertamente, no lo es. Con un PIB de 785 billones de dólares³, Taiwán es una de las veinte mayores economías del planeta. Consagrado como uno de los principales centros tecnológicos del mundo, posee una relevancia estratégica y económica superior a la de Ucrania. Es el octavo socio comercial de EE. UU.⁴ por volumen total de intercambios (Ucrania es el 67.^o) y está, además, mejor preparado para resistir una agresión.

A comienzos del presente año su presupuesto anual de defensa rondaba los 16.300 millones de dólares, a los cuales se sumará un gasto adicional en cinco años de otros 8.700, destinados a la adquisición de drones, minas marinas inteligentes, sistemas de artillería de alta movilidad HIMARS, carros de combate M-1 Abrams y cien sistemas de misiles guiados de tipo Harpoon⁵. Estos elementos se integrarán como parte del revestimiento de la actual política nacional de defensa, conocida como «Fortress Taiwan», apadrinada por la actual presidenta, Tsai Ing-Wen, y por la anterior administración norteamericana. Mediante la misma, Taipéi viene reduciendo su número de tropas terrestres⁶, realizando una mayor inversión en el aumento de las capacidades de reacción y combate de la Fuerza Aérea y la Marina.

Es probable que tales esfuerzos palidezcan en comparación con los 230.200 millones que destina actualmente la RPC⁷, pero la reforma acometida por las Fuerzas Armadas taiwanesas tiene el claro fin de adaptarlas a sus necesidades reales, así como de ayudar a sus efectivos a potenciar las ventajas tácticas que la geografía les procura. En caso de ser atacados, los soldados taiwaneses saben que librarían sus batallas más cruciales en el mar y en el aire.

² En una repetición de lo que había declarado cuatro días antes (REUTERS. «China says Taiwan is "not Ukraine" as island raises alert level». 23 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-says-must-raise-alertness-over-ukraine-crisis-2022-02-23/>).

³ Seis veces mayor que el ucraniano (STATISTA. «Taiwan: Gross domestic product (GDP) in current prices from 1986 to 2026». 2022. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/727589/gross-domestic-product-gdp-in-taiwan/>).

⁴ FOREIGN TRADE. «Top Trading Partners - February 2022», United States Census Bureau. Disponible en: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/toppartners.html>

⁵ CHEUNG, Eric y CHANG, Wayne. «Russia's invasion of Ukraine sparks concern in Taiwan over readiness for conflict with China», CNN. 17 de marzo de 2022. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2022/03/17/asia/taiwan-military-reservists-china-fears-intl-hnk/index.html>

⁶ Renovando su material.

⁷ GREVATT, Jon y MACDONALD, Andrew. «China increases 2022 defence budget by 7.1 %», *Janes*. 7 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/china-increases-2022-defence-budget-by-71>

A diferencia de Ucrania, que comparte más de 2.000 km de frontera con Rusia, Taiwán (o Formosa) está separada de la China continental por 130 km de mar. Desde su capital, en Taipéi, sus autoridades gobiernan los últimos vestigios de la República de China, encarnados en un centenar de islas y atolones, repartidos por los mares de la China Meridional y Oriental. Fuertemente militarizadas, sus guarniciones están equipadas con sistemas de radar, buques de reacción rápida, baterías de artillería y misiles guiados. En sí, constituyen su muralla externa de protección y su principal sistema de alerta temprana.

Una flota invasora que zarpara desde el continente tendría que sortear estos obstáculos y atravesar el estrecho de Formosa, una de las vías de agua más monitorizadas y transitadas del globo. La travesía duraría, al menos, dos o tres días desde la mayoría de puntos de partida, y los buques estarían al alcance de los misiles guiados y submarinos de los defensores desde el momento en que salieran del puerto.

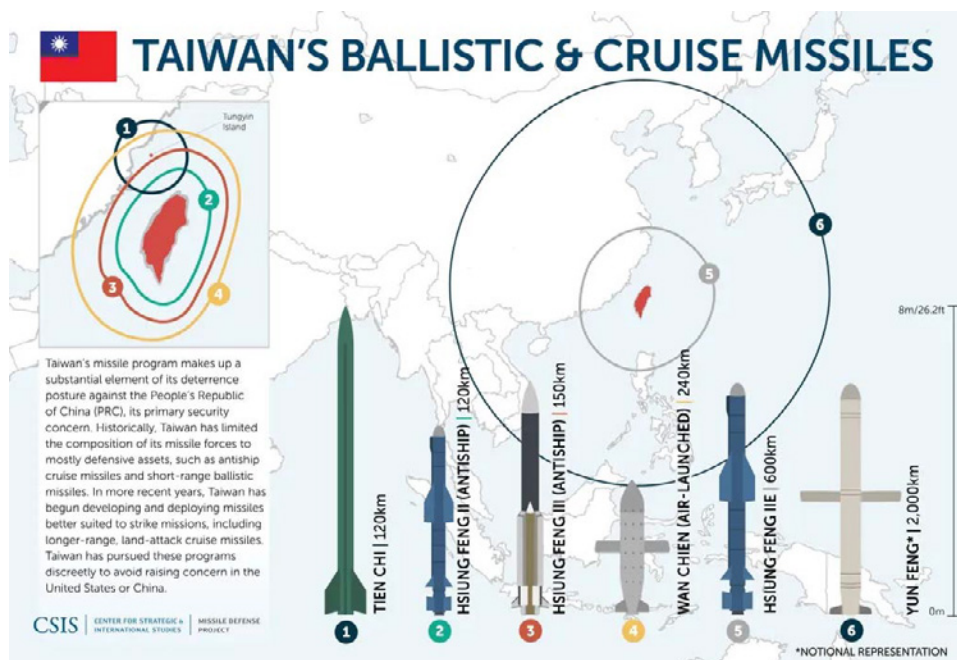


Figura 3. Inventario de misiles guiados producidos localmente en Taiwán. En caso de ataque, las tropas de Taipéi podrían hacer estragos en una flota invasora antes de que alcanzara sus costas

Fuente: Missile Threat CSIS.

Además, la propia Taiwán reúne unas condiciones geográficas que la hacen especialmente difícil de asaltar. Con una superficie de 35.808 km² (algo mayor que Bélgica), tiene una longitud norte-sur de 394 km y este-oeste de 144 km en su punto más ancho. Cubierta por montañas en sus dos tercios orientales, más del 90 % de sus 24 millones de habitantes se concentran en las llanuras del tercio occidental y del extremo norte. Posee un terreno singularmente escarpado. Sus cordilleras albergan 164 picos que superan los 3.000 m de altura, haciendo que las nubes traídas por las corrientes oceánicas queden atrapadas en su litoral y lo cubran de nubes bajas durante buena parte del año. Es golpeada por tifones de manera continua entre julio y octubre y, al estar asentada sobre el Anillo de Fuego del Pacífico, también sufre seísmos de manera habitual. Por si fuera poco, apenas dispone de catorce playas que puedan ser empleadas para un asalto anfibio, y todas ellas están rodeadas por acantilados, colinas o núcleos urbanos densamente poblados.

Como ejemplo de los impedimentos que se deben afrontar, basta señalar que durante la Segunda Guerra Mundial el mando aliado sopesó la invasión de Formosa. El proyecto, denominado operación Causeway, calculó entonces necesarios 500.000 hombres y una flota de más de 1.600 naves para asaltar y ocupar la ínsula, guarnecida por apenas 30.000 defensores. La opción fue desestimada en favor de sendos asaltos sobre Okinawa y Luzón, que se consideraban más fáciles de tomar⁸. En el caso de Okinawa, la Armada norteamericana movilizó una flota de más de 2.000 buques (incluyendo veintidós portaviones), 450.000 soldados y 2,4 millones de toneladas de suministros para su primera oleada⁹. La armada de la RPC dispone hoy de apenas dos portaviones y setenta buques anfibios.

Los manuales de guerra terrestre de la mayoría de ejércitos del mundo consideran necesaria una superioridad numérica de 3 a 1 para que una fuerza invasora logre prevalecer sobre su enemigo en un asalto convencional. Tal proporción aumenta a un 5 a 1 en caso de librarse la contienda en un terreno adverso. Si tenemos en cuenta que las Fuerzas Armadas taiwanesas mantienen un personal activo de unos 220.000 efectivos —y que sus leyes de emergencia nacional permitirían a Taipéi duplicar dicho número en cuestión de semanas—, una fuerza agresora necesitaría entre 400.000

⁸ TOLL, Ian. *Twilight of the Gods: War in the Western Pacific, 1944-45*. W. W. Norton & Co., 2020, pp. 90-94.

⁹ HEGINBOTHAM, Eric y ODELL, Rachel E. «Strait of crisis? Debating Beijing's threat to Taiwan», *Foreign Affairs*. Septiembre/octubre de 2021, p. 217.

y 1,2 millones de soldados para acometer la campaña con cierto margen de éxito. Sin embargo, la situación podría complicarse con rapidez. En Taiwán el servicio militar es obligatorio para todos los hombres entre las edades de 18 y 36 años, y tiene una duración de entre cuatro y doce meses según el caso. Este modelo, introducido en la pasada década, deja atrás el inicial, sobre la base del cual los hombres entre 18 y 28 años servían por dos años. Una vez licenciados, los reclutas pasan a formar parte de las fuerzas de reserva durante ocho años más. Como resultado, en la actualidad se estima que el territorio dispone de, al menos, dos millones de reservistas¹⁰, una cifra similar al total de tropas en activo de la República Popular¹¹.

En el poco probable caso de que Pekín optara por una invasión convencional, debería acumular tropas, vehículos y pertrechos (incluyendo víveres, municiones, suministros médicos y combustible) en las costas de Zhejiang, Fujian y Guangdong durante meses. Hacerlo en secreto sería imposible y daría tiempo a que un contingente aliado se desplegara en Taiwán a modo de disuasión.

Igualmente, Taiwán no dispone de infraestructuras ni de reservas alimentarias suficientes como para abastecer a una fuerza invasora tan grande, con lo cual todo el avituallamiento de la misma debería apoyarse, inicialmente, desde el mar. Uno de los primeros objetivos para los atacantes sería neutralizar la fuerza aérea taiwanesa, las defensas antiaéreas de las diferentes islas y sus sistemas de misiles guiados en los primeros dos días de operaciones. Solo así se podrían asegurar varios aeródromos para facilitar parte del abastecimiento por vía aérea.

El peor escenario posible: un día D poco probable

A pesar de la poca viabilidad de la empresa, Pekín siempre se ha negado de manera sistemática a rehusar la opción militar como última medida. Ello obliga a contemplar el ataque como un escenario plausible, que presenta dos interrogantes principales: ¿Cómo sería tal invasión?; y, de darse, ¿cumpliría Washington realmente sus promesas?

¹⁰ CHUNG, Jake y WU, Su-Wei. «Relax rules to boost reservist numbers: lawmakers», *Taipei Times*. 27 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2022/02/27/2003773863>

¹¹ Estimadas en unos 2,2 millones (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance 2021*. 2021, p. 249).

Por descontado, la principal baza de Taipéi es su condición de aliado de pro de los EE. UU. A finales de 2021 el presidente norteamericano, Joe Biden, afirmó que Washington intervendrá en caso de que Taiwán sea atacada¹². No obstante, las sucesivas Administraciones estadounidenses jamás han sido explícitas a la hora de expresar bajo qué circunstancias ni de qué manera intervendrían. Tampoco han especificado qué tipo de estrategias, distintas a una invasión o a un acto flagrante de agresión, podrían ser tipificadas como «ataque». He ahí el peligro real para el territorio.

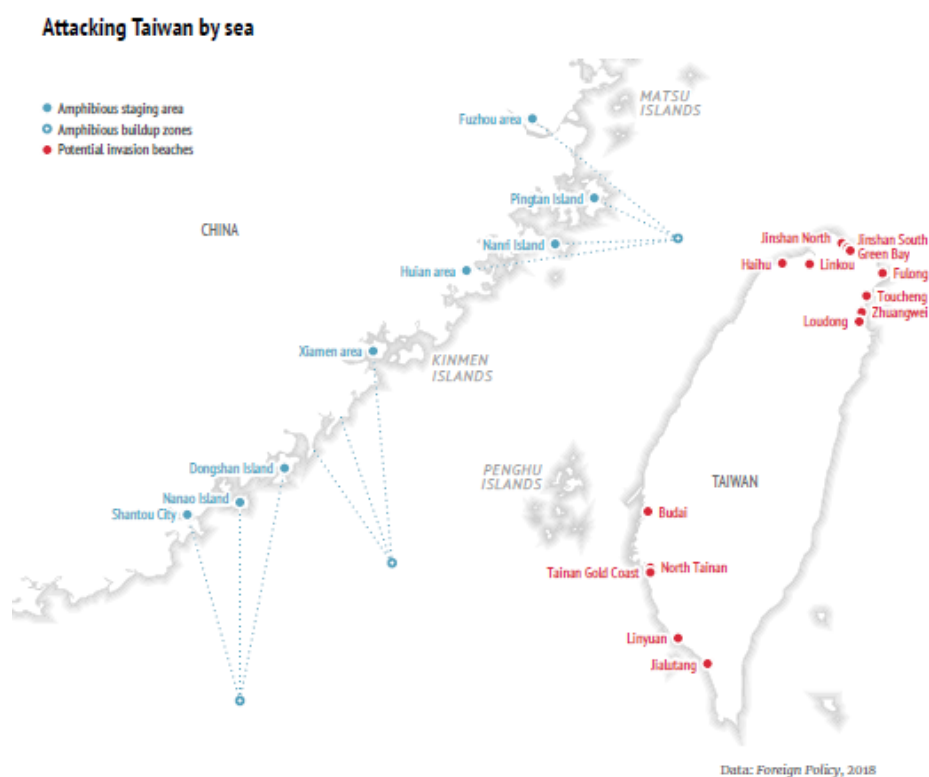


Figura 4. Doce de las catorce playas aptas están en la costa occidental y en el extremo norte, donde las aguas son poco profundas y la bajada de la marea a menudo convierte varios tramos de litoral en lodazales durante horas

Fuente: Foreign Policy.

¹² SANGER, David E. «Biden Said the U.S. Would Protect Taiwan. But It's Not That Clear-Cut», *The New York Times*. 22 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2021/10/22/us/politics/biden-taiwan-defense-china.html>

En un artículo que publiqué en este mismo *think tank* en abril de 2017, afirmé: «Atrás quedaron los días en los que Taiwán era una fortaleza inexpugnable. La defensa de la isla, sin apoyo foráneo, es a día de hoy una quimera imposible»¹³. Pese a la extraordinaria preparación de las Fuerzas Armadas taiwanesas, esta afirmación, por desgracia, sigue siendo válida en un contexto concreto: el del compromiso táctico. Desde la caducidad del Tratado Sino-Americano de Defensa Conjunta¹⁴ y la entrada en vigor de la Taiwan Relations Act¹⁵, EE. UU. ha llevado a cabo una política de «ambigüedad estratégica» que, en los últimos años, ha exasperado a Taipéi. Washington es firme a la hora de manifestar su deseo de ayudar al territorio a defenderse y le viene suministrando las herramientas necesarias de manera ininterrumpida. Sin embargo, nunca ha englobado a Taiwán en un marco de seguridad conciso que garantice a sus autoridades que las tropas norteamericanas acudirán, realmente, en su auxilio.

La primera década y media del presente siglo estuvo marcada por el pesimismo al respecto. Con la atención de las Administraciones Bush y Obama centrada en Oriente Medio y Afganistán, Washington adoptó una política de contención dirigida a no agravar a la RPC. Pekín aprovechó la coyuntura para iniciar una carrera armamentística sin precedentes, potenció sus capacidades de guerra asimétrica y maniobró para aislar a Taiwán aún más en la arena diplomática¹⁶. Ante esta situación, el exjefe del Gabinete Nacional de Seguridad taiwanés, Su Chi, llegó a manifestar en varias ocasiones que, en caso de ser atacados, Taiwán no debía de esperar ayuda alguna por parte de EE. UU., y afirmó que Washington carecía de la capacidad y de la voluntad para hacerlo¹⁷.

La lógica y la previsión obligan, por tanto, a considerar todos los escenarios posibles. De darse la situación, las Fuerzas Armadas taiwanesas tienen capacidad suficiente para evitar la llegada de una fuerza agresora a la isla principal o para repeler varias oleadas de desembarco. Pero, si los efectivos terrestres del PLA logran poner pie en Formosa

¹³ GARCÍA-GALÁN, Ignacio M. «Las Fuerzas Armadas de Taiwán y el programa nuclear de Taipéi» (Documento de Opinión, 46). IEEE, 28 de abril de 2017, p. 14. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO46-2017_Taiwan_transicion_Taipei_I.GarciaGalan.pdf

¹⁴ Suscrito entre el Gobierno de la República de China —ya sito en Taiwán— y los EE. UU., garantizaba la defensa militar norteamericana de la isla en caso de un ataque por parte de la RPC. Estuvo vigente entre 1955 y 1979.

¹⁵ Aprobada tras el cambio diplomático de 1979, Washington reconoce la existencia de una sola China, pero mantiene la asistencia militar a Taiwán sin comprometerse de manera explícita a defenderla directamente. Texto íntegro en inglés disponible en: <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/taiwan-relations-act/>

¹⁶ De la treintena de países que reconocían a Taiwán a comienzos del presente siglo, hoy apenas quedan catorce.

¹⁷ WU, Dee. «The KMT's Defense Policy: Toward a Symmetric Posture», *The Diplomat*. 1 de abril de 2022. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/04/the-kmts-defense-policy-toward-a-symmetric-posture/>

antes de que se desplegara en ella un contingente aliado, es probable que los defensores tuvieran que acabar combatiendo en solitario.

Las probabilidades de que esto suceda son muy reducidas, por no decir nulas. En las tres Crisis del Estrecho (1954, 1958 y 1996) la Séptima Flota norteamericana¹⁸, acantonada en el puerto japonés de Yokosuka, se desplegó con rapidez para evitar un ataque directo a Taiwán. Además, el 75 % de los 52.000 soldados estadounidenses estacionados en Japón están acuartelados en Okinawa, a menos de 600 km al noreste. Mientras que al PLA le llevaría semanas preparar la fuerza invasora y días transportarla de un lado del Estrecho al otro, Washington podría movilizar una fuerza simbólica de 3.000 soldados en un día y enviarlos a Taipéi en un puente aéreo de una hora, que no encontraría oposición alguna. A ellos podrían sumarse refuerzos en cuestión de días, incluyendo efectivos de la nueva alianza AUKUS e incluso de la JSDF^{19,20}.

El principal temor es que el PLA pudiera aprovechar la realización de unas maniobras como tapadera para lanzar las dos primeras fases de una invasión o, al menos, para ocupar algunos de los archipiélagos periféricos²¹. En este sentido, las advertencias a lo largo del último año han sido múltiples. En la primera quincena de octubre de 2021, los aviones de la RPC penetraron en la ZIAT²² un total de 159 veces²³, registrándose 56 incursiones en un solo día²⁴. Por ello, el Comando del Indo-Pacífico de EE. UU. (USINDOPACOM)²⁵ centra su estrategia en minimizar riesgos y «cerrar ventanas», pero, para lograrlo, en última instancia será primordial desplegar tropas en la isla en ese umbral de tiempo en el que la crisis ya haya cobrado forma sin haber mutado aún en conflicto.

¹⁸ Actualmente cuenta con 70 navíos (incluyendo el portaviones USS Ronald Reagan – CVN-76) y 150 aeronaves.

¹⁹ Japanese Self-Defence Force o Fuerzas de Autodefensa de Japón. La aprobación de las Leyes de Defensa Colectiva (verano de 2015) permiten ahora a Tokio desplegar efectivos armados en suelo extranjero si es para asistir a un aliado que haga frente a una amenaza común.

²⁰ HAROLD, Scott W. y MORI, Satoru. «A Taiwan Contingency and Japan's Counterstrike Debate», *The Diplomat*. 22 de julio de 2021. Disponible en: <https://thediplomat.com/2021/07/a-taiwan-contingency-and-japans-counterstrike-debate/>

²¹ Que son más vulnerables, y para así restar capacidad de reacción a las fuerzas de la isla principal.

²² Zona de identificación aérea de Taiwán.

²³ DOYLE, Gerry, KATAKAM, Anand, BLANCHARD, Ben y HERNANDEZ, Marco. «The skies over the South China Sea». Reuters, 19 de octubre de 2021. Disponible en: <https://graphics.reuters.com/TAIWAN-CHINA/byvrijmgqve/>

²⁴ El 3 de octubre (*Idem*).

²⁵ Por sus siglas en inglés, United States Indo-Pacific Command.

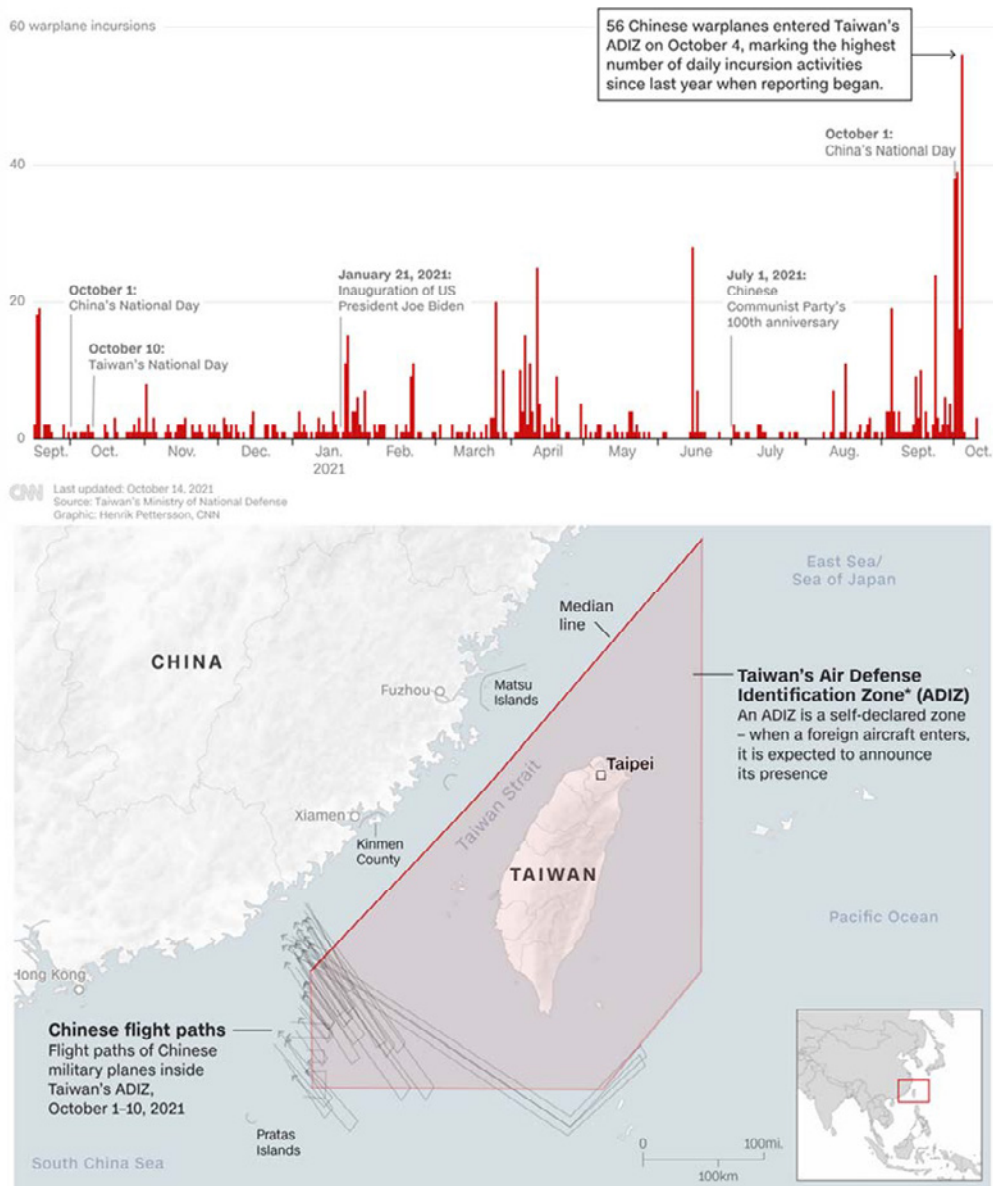


Figura 5. Incursiones de aeronaves del PLAF en la ZIAT entre septiembre de 2020 y octubre de 2021
Fuente: CNN.

Dadas las capacidades del PLA, para el USINDOPACOM, el peor de los escenarios posibles supondría, en su primera fase, un ataque coordinado entre aviación y misiles guiados que dejara a oscuras buena parte del territorio taiwanés. A lo largo del último año, las continuas intrusiones de aeronaves de la Fuerza Aérea de la República Popular

China (PLAF)²⁶ han aportado a Pekín información sólida sobre la capacidad de reacción de su adversario. Al mismo tiempo, una oleada de ataques informáticos trataría de causar estragos en las infraestructuras vitales, redes eléctricas y sistemas de comunicación. En medio de la confusión, una fuerza aerotransportada podría lanzarse sobre varias islas, acometiendo operaciones de sabotaje junto con unidades previamente desplegadas en secreto²⁷. Sin fuerzas extranjeras sobre el terreno, el músculo naval del PLA trataría entonces de rodear Formosa y bloquear la llegada de cualquier tipo de buque a sus puertos, al tiempo que la PLAF intentaría neutralizar la fuerza aérea taiwanesa. Solo entonces se podría lanzar una operación de desembarco simultánea en varias cabezas de playa, que, previsiblemente, encontraría una resistencia enconada y podría ser fácilmente bloqueada o retenida mediante la voladura de puentes.

El proyecto sería costoso, llevaría días y su éxito no estaría en absoluto asegurado, pero, de lograrse, Taiwán podría quedar aislado. Si las fuerzas atacantes tomaran o neutralizaran los puertos de Formosa y aseguraran las cabezas de playa más importantes, los aliados de Taipéi tendrían complicado enviar suministros a los defensores. No obstante, para que esta situación pudiera llegar a darse sería necesaria una concatenación de errores de inteligencia, previsión y planteamiento sin precedentes; e incluso con ellos sobre la mesa, el PLA tendría un margen de tiempo muy reducido para lograr sus objetivos antes de que un contingente aliado pudiera intervenir en defensa de la isla principal.

Además, a diferencia de la debacle ucraniana, que aún ofrece diversas posibilidades de «éxito» para Rusia²⁸, un fracaso en la campaña por tomar Formosa no ofrecería ningún tipo de salida honrosa para Pekín; especialmente si se golpeasen objetivos en la propia RPC durante las hostilidades o si EE. UU. entrara en el conflicto (algo más que probable). La empresa de tomar Formosa parece hoy incluso menos asumible que hace seis años, siendo un proyecto costoso, extremadamente arriesgado y en el que Pekín tendría mucho que perder y poco que ganar.

²⁶ People's Liberation Air Force o Fuerza Aérea de Liberación Popular.

²⁷ Algo que hemos visto en Ucrania.

²⁸ Tales como asegurar el Donbás y conectarlo por tierra con Crimea o incluso, en el peor de los casos, avanzar hasta Transnistria, tomando Odesa y arrebatando a Ucrania su salida al mar.

La crisis plausible

En la actualidad, el PLAN²⁹ no dispone de los medios necesarios para acometer una campaña semejante. Sin embargo, ello no debe invitar al optimismo. Desde 2010 la Armada es la principal destinataria de los presupuestos de defensa de un Pekín que planea tener seis grupos de combate aeronaval para 2035³⁰. En 2021 pasó a convertirse en la marina de guerra más grande del mundo, con un total estimado de 355 naves en activo³¹. La infantería de marina está, igualmente, mejorando sus capacidades de operatividad anfibia, y ha aumentado su número de tropas de 20.000 a 100.000 en menos de diez años. El PLAN podría contar con 460 buques para finales de esta década³², unos números que harían innecesaria una invasión. Pekín estaría en condiciones de llevar a cabo un bloqueo efectivo de la isla que obligara a Taipéi a negociar en términos favorables a sus intereses, llegado el caso.

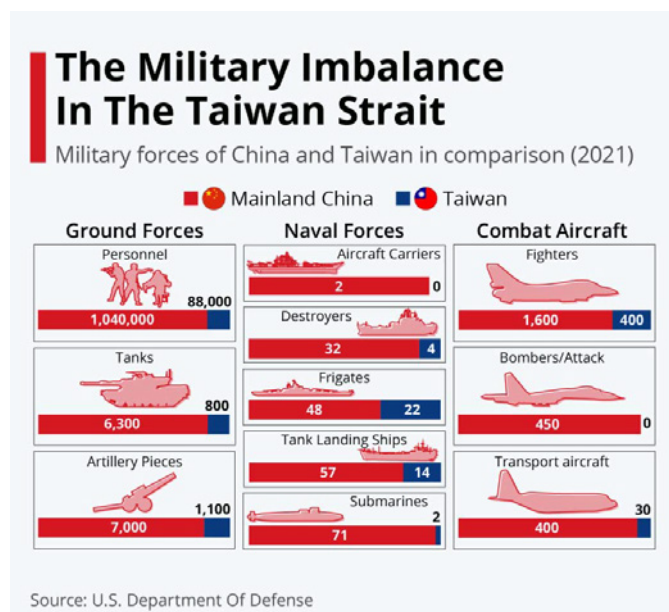


Figura 6. Tabla comparativa de las fuerzas armadas de la RPC y Taiwán
Fuente: STATISTA.

²⁹ People's Liberation Navy o Armada de Liberación Popular.

³⁰ CHAN, Minnie. «China has proved it can build warships. It faces another challenge if it wants to catch up with the US», *The Business Insider*. 15 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.businessinsider.com/china-challenged-to-build-balanced-to-compete-with-us-navy-2021-5>

³¹ SHELBOURNE, Mallory. «China Has World's Largest Navy with 355 Ships and Counting, Says Pentagon». U. S. Naval Institute, 3 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://news.usni.org/2021/11/03/china-has-worlds-largest-navy-with-355-ships-and-counting-says-pentagon>

³² *Idem*.

De esta forma, la geografía, una de las grandes ventajas de las que Taiwán dispone respecto a Ucrania, pasaría a convertirse en un agravante. Un bloqueo naval no causaría bajas mortales ni daños a las infraestructuras, y podría reducir el margen de reacción de EE. UU. Además, la actual estrategia de defensa taiwanesa no está diseñada para hacer frente a un cerco prolongado, sino para afrontar un ataque directo³³.

Sin embargo, un bloqueo sería tremendamente costoso, consumiría multitud de recursos y necesitaría de meses —si no años— para comenzar a dar resultados. Taiwán podría ser aprovisionada por vía aérea de diversas formas y la comunidad internacional reaccionaría de manera negativa.

Ucrania arroja varias lecciones valiosas en este último sentido. Las sanciones impuestas por la comunidad internacional contra Rusia aportan información sobre cómo podrían responder los demás Estados a un acto de beligerancia por parte de Pekín. De hecho, ya desde comienzos de 2020, numerosos analistas vienen sopesando de qué manera se podría sancionar a la RPC y golpear el comercio internacional del país en caso de que sus líderes optaran por la baza armada^{34,35}.

Eliminando ambigüedades

La manera específica en la que Washington responda a una crisis potencial dependerá de la manera en la que esta se produzca y desarrolle. Ello se debe a que los EE. UU. mantienen una serie de intereses diversos (y divergentes) en la región, los cuales van desde disuadir a la RPC de lanzar un ataque hasta preservar unas relaciones «fluidas» con Pekín. Todo ello pasa por desaconsejar a Taipéi la realización de una declaración oficial de independencia que pudiera generar una escalada en las tensiones.

Este último punto, por poco satisfactorio que pudiera resultar para un amplio sector social de la isla, parece ser uno de los pilares centrales que garantizan, por el momento, el

³³ El concepto de «fortaleza operativa» ha sido duramente criticado por sus escasos visos de iniciativa y flexibilidad. En palabras de Alexander Huang, antiguo jefe de gabinete del Kuomintang, «relega a Taiwán a un rol pasivo que, en el mejor de los casos, sólo podría retrasar/repeler una invasión, no poniendo ningún medio disuasorio sobre el terreno» (WU, Dee. *Op. cit.*).

³⁴ CONDON, Christopher. «Yellen Says U.S. Would Use Sanctions If China Invaded Taiwan», *Bloomberg*. 6 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-06/yellen-says-u-s-would-use-sanctions-if-china-invaded-taiwan>

³⁵ ZELIKOW, Philip y BLACKWILL, Robert D. *The United States, China, and Taiwan: A Strategy to Prevent War*. Council on Foreign Relations, febrero de 2021. Disponible en: <https://www.cfr.org/report/united-states-china-and-taiwan-strategy-prevent-war>

blindaje de Taiwán. No obstante, si dicho proyecto debe ser apuntalado, tarde o temprano, Washington habrá de englobar su defensa en un acuerdo de seguridad regional colectiva que incluya a Japón, Corea del Sur y la alianza AUKUS.

Con diferencia, la Administración Trump es la que más se ha prodigado en gestos a la hora de despejar dudas en lo concerniente a la determinación americana por defender el territorio. Durante su presidencia las ventas de equipo militar a Taiwán aumentaron de manera notable y, en noviembre de 2020, varias docenas de marines realizaron maniobras en la isla³⁶. Es más, mediante la aprobación de la TAIPEI Act³⁷ (2020), EE. UU. se volcó en favorecer una participación más activa de Taiwán en la comunidad internacional sin hacer efectivo un cambio de estatus. La estrategia, naturalmente, fue condenada por Pekín, pero ha tenido eco entre los principales socios de Washington. A lo largo de los últimos tres años hemos visto buques de guerra de Francia³⁸, Alemania³⁹, el Reino Unido⁴⁰, Canadá y Australia surcar el Estrecho, e incluso participar en maniobras conjuntas con las armadas de EE. UU. y Japón en aguas próximas⁴¹. El actual equipo de Biden ha mantenido la continuidad en la agenda, duplicando el número de observadores militares estadounidenses sobre el terreno⁴² y haciendo gestos de acercamiento claro a las autoridades taiwanesas⁴³.

³⁶ El movimiento, más simbólico que práctico, suponía que un soldado de combate norteamericano pusiera pie en Taiwán por primera vez desde 1979 (EVERINGTON, Keoni. «Pentagon doubles number of US troops in Taiwan under Biden», *Taiwan News*. 24 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4355230>).

³⁷ La Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative tiene el objetivo de fomentar la cooperación directa en varios ámbitos entre EE. UU. y Taiwán, animando a diversos Estados y organizaciones internacionales a fortalecer sus lazos con el territorio.

³⁸ BENJAMIN, Jacob. «French Naval Activity in the South China Sea on the Rise», *The Geopolitics*. 7 de julio de 2021. Disponible en: <https://thegeopolitics.com/french-naval-activity-in-the-south-china-sea-on-the-rise/>

³⁹ REUTERS. «First German warship in almost two decades enters South China Sea». 15 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/first-german-warship-almost-two-decades-enters-south-china-sea-2021-12-15/>

⁴⁰ GARDNER, Frank. «China warns UK as carrier strike group approaches», *BBC*. 30 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-58015367>

⁴¹ Si bien el objetivo central de dichos buques fue manifestar el respaldo de sus Gobiernos a la doctrina «Free Open Indo-Pacific» y a la libre navegación en el mar de la China Meridional, el que estos navíos optaran por atravesar el Estrecho, en lugar de rodear Formosa, envía un mensaje claro.

⁴² EVERINGTON, Keoni. *Op. cit.*

⁴³ El jefe de la Oficina Económica y Cultural de Taiwán en Washington, Hsiao Bi-Kim, asistió a la toma de posesión de Biden el pasado enero, siendo el primer diplomático taiwanés en asistir a una desde 1979.

La invasión convencional no es el escenario que Pekín desea

El Partido Comunista Chino (PCCh) está convencido de que la reunificación pacífica sigue siendo posible y es cuestión de tiempo, y es igualmente consciente de que los costes de un conflicto superarían con creces los beneficios derivados de la anexión.

A mediados de marzo, en una entrevista con la CNN, el embajador de la RPC en Washington, Qin Gang, afirmó que «el futuro de Taiwán solo depende del desarrollo pacífico de las relaciones entre ambos lados del Estrecho»⁴⁴.

Y es que, si Taiwán no es Ucrania, la RPC tampoco es Rusia. Para un país que trata de ocupar una posición central en el nuevo orden mundial buscando transmitir una imagen de responsabilidad, comportarse de manera temeraria no es una opción. Agredir y ocupar un territorio sobre el que se ha construido y consolidado un sistema democrático sería devastador para sus intereses. Causaría una reacción internacional sin precedentes y dinamitaría la imagen de «potencia pacífica» que lleva intentando labrarse desde hace cuatro décadas. Además, causar daños a las infraestructuras de un territorio que desea anexionarse y bajas entre una población a la que pretende absorber sería contraproducente. La opción militar en la cuestión taiwanesa es aludida como último recurso, y solo en caso de que las autoridades de Taipéi hicieran algún movimiento claro e irreversible que las llevara a lograr una separación plena de China. Proyectar tal acción como una amenaza de invasión convencional es una estrategia más destinada a satisfacer ansias nacionalistas que a resolver un problema real de índole estratégica. Al fin y al cabo, la RPC no necesita realmente a Taiwán y, hasta la fecha, se ha beneficiado mucho de sus relaciones comerciales con la isla.

El principal interés de Pekín, por el momento, parece estar centrado en hacer a la economía taiwanesa dependiente del flujo de capitales chino. Pese a los esfuerzos de Taipéi por diversificar sus canales comerciales, en 2021 el valor de los intercambios entre ambos superó los 166.000 millones de dólares⁴⁵. La RPC y el territorio autónomo de

⁴⁴ CHEUNG, Eric y CHANG, Wayne. *Op. cit.*

⁴⁵ GOVERNMENT PORTAL OF THE REPUBLIC OF CHINA (TAIWAN). «Cross-Strait Relations». Disponible en: https://www.taiwan.gov.tw/content_6.php

Hong Kong son, con un 42,3 % del total, los principales destinos de las exportaciones taiwanesas⁴⁶. También fueron el origen del 23,5 % de sus importaciones⁴⁷.

Un conflicto bélico sería devastador para los intereses económicos de ambas partes. Desde la década de los ochenta, numerosas empresas taiwanesas han deslocalizado buena parte de su producción a fábricas en el continente, mientras que la RPC sigue siendo dependiente en parte de Taiwán a la hora de procurarse componentes de alta tecnología. En caso de conflicto, Taiwán sufriría complicaciones a la hora de abastecerse de materias primas, mientras que la RPC perdería su acceso a varias industrias vitales, como la de los semiconductores (el 95 % de los cuales son producidos por empresas taiwanesas y surcoreanas).

La situación aconseja cautela y estabilidad, especialmente con el enquistamiento en el continente de la crisis de la COVID y la saturación de las cadenas de suministro. Lo mismo sucede en el terreno político. Tras lograr la reforma constitucional que elimina el límite de mandatos en la presidencia (2018), Xi Jinping deberá someterse a un nuevo voto de confianza el próximo otoño, cuando el 20.º Congreso del PCCh decida si le reafirma o no en el poder por otro quinquenio.

Conclusiones

El único paralelismo real entre el caso ucraniano y el taiwanés es el miedo compartido entre dos sociedades democráticas a ser absorbidas por un vecino autoritario, mucho más grande y militarmente más fuerte. La invasión rusa de Ucrania no significa que la posibilidad de un ataque a Taiwán haya aumentado, y menos aún que lo haya hecho hasta tornarse un riesgo inminente. Las relaciones entre la República Popular y Taiwán siguen su propia lógica y hoja de ruta, independientemente de lo que suceda en Europa.

Es cierto, no obstante, que en un mundo cada vez más interconectado resulta difícil separar de manera drástica una región de otra. Pese a que Pekín no ha respaldado de forma alguna la acción rusa en Ucrania, la singular relación entre Xi Jinping y Vladímir

⁴⁶ ING. «Are Taiwan exports moving away from mainland China to the US?». 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://think.ing.com/snaps/are-taiwan-exports-moving-away-from-mainland-china-to-us>

⁴⁷ Por un valor de 82.460 millones de dólares (STATISTA. «Value of goods imports in Taiwan in 2021, by exporting country or region». 2022. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/324642/taiwan-import-partners-by-country/>).

Putin suscita el temor de que la abundancia de capitales de la RPC y de recursos de Rusia puedan terminar aunándose en esfuerzos para apuntalar los proyectos de ambos líderes a medio plazo.



Figura 7. Manifestación en apoyo de Ucrania en el centro de Taipéi el 13 de marzo. A finales de febrero Taiwán se unió a la lista de Estados que impusieron sanciones a Rusia, suspendiendo todo intercambio comercial con el país
Fuente: REUTERS.

Por el momento, la principal repercusión del conflicto en Europa para Taiwán es que ha servido para mejorar su situación estratégica, volviendo a poner de relieve su singular *statu quo*. En un gesto poco habitual entre los líderes occidentales, el *premier* británico, Boris Johnson, aludió al territorio de manera directa pocos días antes de la invasión, afirmando que «la inacción de Occidente ante una agresión a Ucrania representa una amenaza directa para la seguridad de Taiwán»⁴⁸. Invocar de manera explícita a Formosa ha dejado de ser tabú.

⁴⁸ MILLIKEN, David. «UK sees threat to Taiwan if West does not support Ukraine». Reuters, 19 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/uk/uk-pm-johnson-says-west-needs-solidarity-russia-2022-02-18/>

Para que la RPC, en última instancia, se decantara por atacar Taiwán, tendría que reunir dos condiciones sobre la mesa: en primer lugar, lograr una inversión de poderes en el Pacífico Occidental que garantizara a Pekín que EE. UU. no intervendría en defensa de la isla y, en segundo, tener una situación política y social, tanto en Taiwán como en la propia RPC, que la empujara y permitiera acometer el proyecto con un margen de error aceptable.

Ninguna de las dos cosas parece plausible en el futuro inmediato. El PCCh sabe que Taiwán es más valioso para Washington en su agenda global de lo que lo pueda ser Ucrania. Pero, incluso con Washington fuera de la ecuación, el PLA no entra en combate desde 1979 y, frente a él, tendría a unas Fuerzas Armadas taiwanesas que están ahora mejor preparadas para resistir que nunca.

*Ignacio M. García-Galán**

Historiador y analista especializado en Asia-Pacífico

49/2022

19 de mayo de 2022

*Fernanda Domínguez Echeverría****La participación dual de América del Norte en la crisis migratoria del Triángulo Norte**

La participación dual de América del Norte en la crisis migratoria del Triángulo Norte

Resumen:

La crisis migratoria de América Central, en particular en referencia a los países que conforman el Triángulo del Norte —Guatemala, Honduras y El Salvador— ha pasado muchas veces desapercibida. Esta crisis, con profundas raíces en la historia del siglo XX, ha tenido fuertes consecuencias y costos humanos, y de no encontrarse una solución, continuará siendo así. Es fundamental que sea tratada como un asunto clave para América del Norte, no únicamente América Central, ya que posee importantes riesgos en materia económica, de seguridad internacional y de derechos humanos. Será indispensable que México y Estados Unidos trabajen conjuntamente para conseguir una solución integral.

Palabras clave:

Centroamérica, Triángulo del Norte, Estados Unidos, México, cooperación, crisis migratoria.

***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.

North America's Dual Involvement in the Northern Triangle Migration Crisis

Abstract:

The Migration crisis in Central America, particularly about the countries that make up the Northern Triangle —Guatemala, Honduras, and El Salvador— has often gone unnoticed. With deep roots in the history of the 20th century, this crisis has had strong consequences and human costs, and if a solution is not found, it will continue to be so. It must be treated as a key issue for North America, not just Central America, as it poses significant economic, international security, and human rights risks. It will be essential that Mexico and the United States work together to achieve a comprehensive solution.

Keywords:

Central America, Northern Triangle, United States, Mexico, cooperation, migration crisis.

Introducción

América Latina ha sido espectadora de muchos movimientos migratorios a lo largo de la historia humana, tanto como receptora como contribuyente de migrantes. Como región, han participado activamente en tratados migratorios y cooperados con Estados Unidos para evitar de manera preventiva los flujos ilegales de migrantes. Pero la mayoría de estos países lamentablemente han visto a sus países sumergidos en el malestar social y los conflictos políticos y militares en el siglo pasado. Si bien algunos peores que otros, la mayoría de los Estados latinos tuvieron una crisis en el siglo XX que naturalizó los flujos de migración dentro del continente, los países latinos se acostumbraron a recibir inmigrantes, tanto de otros países latinos como de ascendencia europea.

«Aunque la investigación sobre migración, por definición, estudia a las personas en movimiento, a menudo utiliza un enfoque “sedentarista” al centrarse en “ubicaciones fijas”»¹. Tal es el caso de la región latinoamericana, sus flujos migratorios se entienden más fácilmente por sus dos principales rutas migratorias dentro de la región: en primer lugar, venezolanos que salen de su país hacia Estados limítrofes como Colombia, o incluso hacia Estados europeos, predominantemente España. Y, en segundo lugar, la ruta desde Guatemala, Honduras y El Salvador que tiene como destino final Estados Unidos, con escala en México. Sin duda, estos tres países centroamericanos, conocidos formalmente como el Triángulo Norte, han visto lo peor y con razón se han ganado el apodo de Triángulo de la Muerte, con una de las tasas de homicidios más altas del mundo.

En 2021, la cantidad de migrantes que intentan cruzar la frontera México-EE. UU. frontera alcanzó un nuevo récord (Figura 1). Sin embargo, los migrantes centroamericanos han ido en aumento, mientras que los migrantes mexicanos han ido disminuyendo.

¹ SNEL, Erik, BILGILI, Özge & STARING, Richard (2021) Migration trajectories and transnational support within and beyond Europe, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47:14. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1804189> pp, 3211.

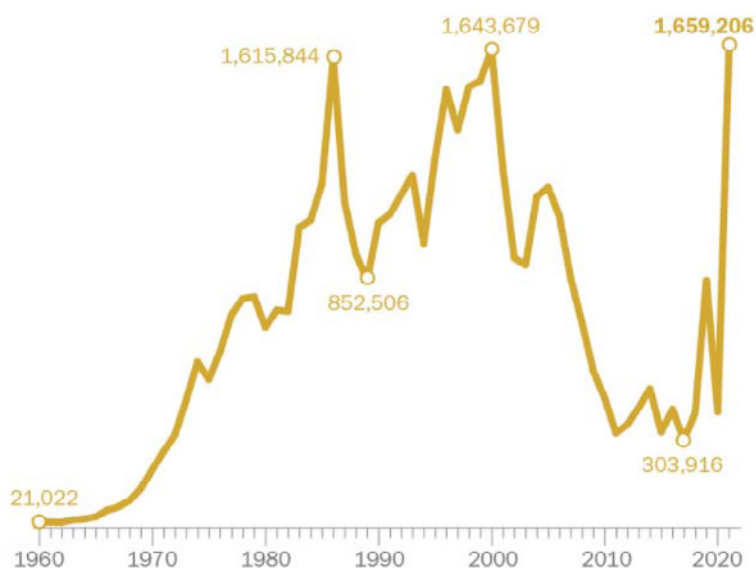


Figura 1. Encuentros de migrantes en la frontera entre Estados Unidos y México. Fuente. Pew Research.

Si bien el destino final de la mayoría de los migrantes es Estados Unidos, primero tienen que cruzar un México plagado de conflicto: un gran porcentaje no llega a Estados Unidos y se queda atrás, ya sea por elección o por oportunidad. En consecuencia, la frontera norte de México se ha convertido en un espectáculo terrible tanto para los migrantes mexicanos como para el flujo del Triángulo Norte. Sin embargo, el verdadero infierno está en la frontera sur del país, donde la falta de estado de derecho ha abonado el terreno para el creciente crimen organizado transnacional (TOC, por sus siglas en inglés) que ha aprovechado esta oportunidad. Esto «ha traído un nuevo y peligroso alineamiento en las estructuras de poder de la región»² que, al mismo tiempo, ha impulsado a más y más migrantes a buscar refugio en otros lugares.

Todo esto ha alimentado un conflicto político entre México y Estados Unidos, los dos actores afectados por este flujo migratorio. Ha habido muchos intentos de llegar a una solución conjunta entre las dos naciones, pero hasta la fecha, ninguno ha sido completamente exitoso. La participación de EE. UU. y México en tal solución se debe no solo a motivaciones humanitarias, sino a dos incentivos adicionales: estos flujos migratorios y la creciente inseguridad en la región tiene un impacto directo en sus

² FARAH, D. (2013). Central America's Northern Triangle: A Time for turmoil and Transitions. PRISM, 4(3), pp. 89. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/26469830>

economías y sociedades y sus estrategias de seguridad y defensa. Su participación ha sido y seguirá siendo fundamental para la solución permanente de esta crisis, pero el tema que nos ocupa debe ser abordado como un asunto norteamericano.

De ahí que este ensayo tenga como objetivo investigar el involucramiento de Estados Unidos y México en el Triángulo Norte y sus estrategias, contextualizando qué ha motivado estos flujos migratorios, cuáles han sido las reacciones históricas de ambos países norteamericanos, qué está en juego y cómo deben trabajar juntos hacia una solución integral que finalmente pueda poner fin al complejo contexto de seguridad de esta región que constituye directamente un corredor de violaciones de derechos humanos para los migrantes centroamericanos.

El ensayo se estructura en cinco partes: en primer lugar, se propone una breve aproximación histórica y geográfica a este análisis para establecer un punto de partida para el lector: se aborda la influencia de la ubicación geográfica de la región y la historia del intervencionismo en el siglo XX. En la segunda sección, este texto presentará el caso para argumentar el debilitamiento de los Estados del Triángulo Norte y la violencia que ha surgido como causal del aumento de los flujos migratorios, seguido de un análisis del impacto de estos flujos en Estados Unidos y México. En la tercera parte se expone una revisión de las estrategias más relevantes de Estados Unidos y México, tanto individuales como conjuntas, para resolver esta crisis migratoria. La cuarta parte analizará si la Administración de Joe Biden finalmente representará una nueva era para el Triángulo Norte y, por último, este ensayo concluirá con una serie de recomendaciones.

Los tres países del Triángulo Norte tienen tres cosas en común: todos sufrieron el intervencionismo estadounidense durante la Guerra Fría, comparten las consecuencias de su ubicación geográfica y todos tienen un desafío demográfico.

Geografía de América Central

Si bien dentro de los académicos geopolíticos todavía se debate el nivel de determinismo de la geografía sobre el destino de un país, como argumentarían los geopolíticos neoclásicos como Robert Kaplan, la geografía sirve para comprender hasta cierto punto la política exterior de una nación. Para analizar Centroamérica, en particular la historia del Triángulo Norte, su ubicación geográfica es un buen punto de partida. Su posición en la región sirve como un cuello de botella entre los Estados Unidos que demandan drogas

y los campos productores de drogas y coca de los Andes en América del Sur. Aproximadamente, el 90 % de las importaciones ilícitas de cocaína de EE. UU. pasan por Centroamérica³. El Triángulo Norte se ha convertido no solo en un corredor para el narcotráfico, sino también en un centro logístico y de tránsito muy transitado de personas y armas, así como en un puente para los migrantes que intentan llegar a Estados Unidos. Su cercanía con México alimenta el mercado del crimen.

Adicionalmente, su geografía ha sido casa de diversos desastres nacionales. «Los impactos ambientales han agravado las ya difíciles condiciones de vida en la región. Algunos estudios científicos indican que América Central se ha vuelto significativamente más cálida y seca en las últimas décadas, y partes de la región han luchado contra una serie de sequías prolongadas desde 2014»⁴, provocando un aumento de la emigración de sus países.

Una breve historia del intervencionismo estadounidense en la región

Desde la Doctrina Monroe, Estados Unidos luchó por mantener a los países latinoamericanos dentro de su esfera de influencia, y más tarde, en 1933, el discurso de Roosevelt declaró que Estados Unidos conduciría la política de su hemisferio bajo la bandera de «buen vecino». Tratando de evitar otra Cuba emergente en la proximidad de Estados Unidos, este jugó un papel en la segunda mitad de siglo de estos países que de alguna manera impactó en la situación que viven hoy.

Honduras, conocido hoy como uno de los lugares más peligrosos del mundo, se convirtió en un Estado militarizado con la ayuda de los EE. UU. Aunque la verdadera intervención fue contra el Gobierno comunista sandinista de Nicaragua, con las fuerzas guerrilleras de derecha financiadas y entrenadas por los EE. UU., su vecino Honduras pagó un alto precio, con muchos militares estadounidenses estacionados en el país. Esta militarización condujo a la deconstrucción del estado de derecho y la estabilidad de Honduras.

En Guatemala, Estados Unidos luchó contra Jacobo Arbenz, cuyas políticas se centraron en la reforma agraria. Las reformas de Arbenz fueron vistas negativamente por muchas

³ MEYER, Peter J. (2019). U.S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress. Congressional Research Center.

⁴ Congressional Research Center (2021). Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy.

empresas estadounidenses, en particular la United Fruit Company, que tenía acuerdos de concesión a largo plazo con el gobierno guatemalteco⁵. Tales reformas y políticas del joven Arbenz se consideraron comunistas y una amenaza para la democracia y, por lo tanto, llevaron a los EE. UU. a intervenir, lo que llevó a una Guerra Civil de 36 años en 1960. La guerra, aunque terminó en 1996, tuvo tremendas consecuencias que aún perduran hoy día.

Y, por último, El Salvador también sufrió las políticas de contención de EE. UU., cuando comenzó su propia Guerra Civil en 1980 entre un gobierno de derecha y el poder militar marxista Farabundo Martí. Junto con esta guerra y el surgimiento del mundo de las pandillas conocido como Mara Salvatruchas (MS-13), El Salvador se convirtió en una tierra aterrorizada y de la cual aún no se ha recuperado. Estas intervenciones de los EE. UU. pueden no ser la única causa del aumento significativo de la migración centroamericana a los EE. UU., pero influyeron. En la Figura 2, se representa este aumento en el número de inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos. Según el Instituto de Política Migratoria, «aproximadamente el 86 % de los centroamericanos en Estados Unidos en 2019 nacieron en estos tres países»⁶.

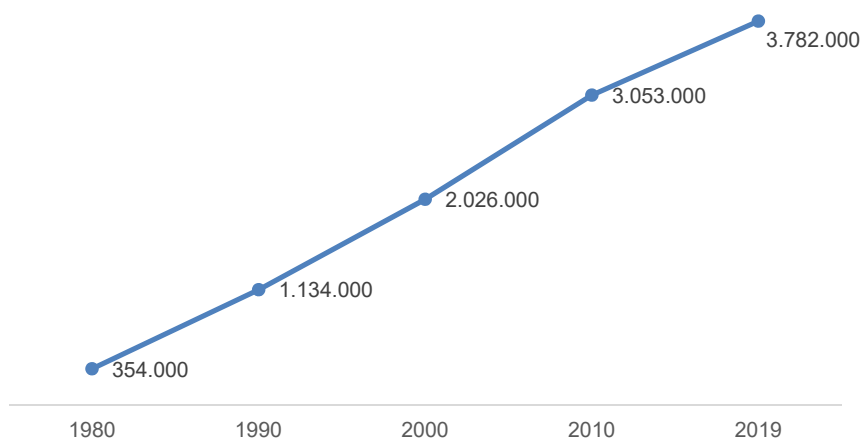


Figura 2. Número de inmigrantes centroamericanos en EE. UU., 1980-2019. Fuente. Datos de la Oficina del Censo de EE. UU. 2010 y 2019 Encuestas sobre la comunidad estadounidense.

⁵ PIKE, F. B. (1955). Guatemala, the United States, and Communism in the Americas. *The Review of Politics*, 17(2), p. 238.

⁶ BABICH, Erin y BATALOVA, Jeanne (2021), Migration Policy Institute. Central American Immigrants in the United States.

El desafío demográfico del Triángulo Norte

Además de todos los problemas del Triángulo Norte, Honduras, Guatemala y El Salvador enfrentan un desafío demográfico. Como se puede ver en las Figuras 3, 4 y 5, estos países tienen una población joven, con una edad promedio de alrededor de 28 años. Una población joven no se traduce directamente en una mayor probabilidad de crecimiento económico y los países del Triángulo Norte son el ejemplo de esta.

Tener una población más joven puede ser un desafío difícil en países donde no hay suficientes oportunidades económicas ya que requiere mayores niveles de educación y empleo, cuya falta «es un factor clave de inestabilidad en muchos países del mundo»⁷.

Figura 3. Población de Guatemala por grupo de edad y sexo

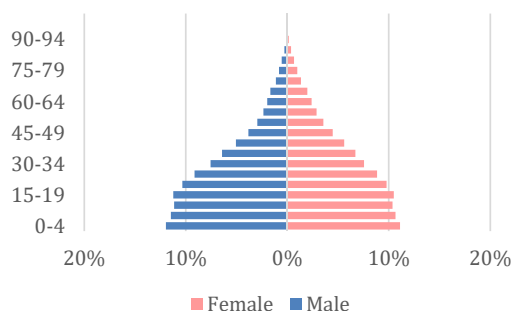


Figura 4. Población de Honduras por grupo de edad y sexo

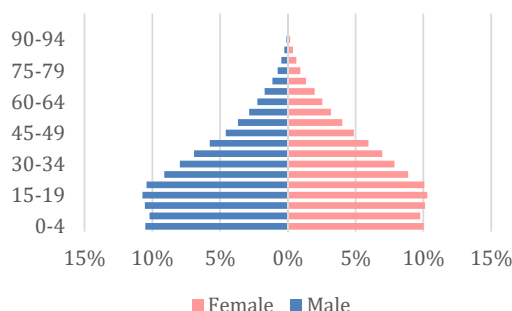
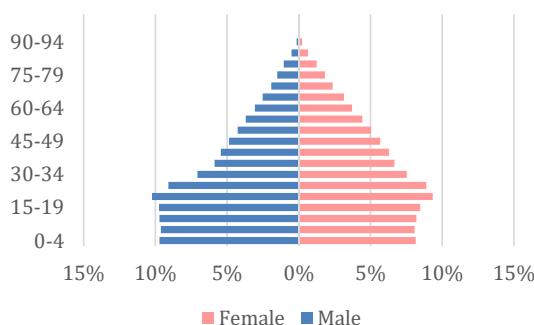


Figure 5. Población de El Salvador por grupo de edad y sexo



Fuente. Elaboración propia con información del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

⁷ GOLDBERG, Mark (2019). Podcast: “How to Prevent a Demographic “Youth Bulge” From Causing Widespread Unemployment”, in Global Dispatches. Disponible en: <https://gdc.unicef.org/resource/how-prevent-demographic-youth-bulge-causing-widespread-unemployment>

Los «Estados fallidos» del Triángulo Norte

El concepto de «Estado fallido» y su utilidad aún se debaten. Lo que es indudable, sin embargo, es la existencia de Estados frágiles que no han cumplido con las responsabilidades más básicas de un Estado moderno. Entre muchas razones, hay tres en las que vale la pena indagar; primero, el vacío estatal de poder, segundo, los fracasos económicos y, por último, la corrupción.

Las organizaciones criminales de la región, principalmente de base mexicana, se han vuelto privilegiadas: el vacío de poder en los países del Triángulo les ha abierto una puerta para tomar más poder político. «El resultado ha sido que los tres gobiernos han pasado de ser débiles, algo corruptos e insensibles a casi no funcionar en gran parte de sus territorios nacionales»⁸. Si bien los tres Estados tienen sus problemas, tienen en común la falta de un estado de derecho. Nuevos y poderosos actores subestatales han surgido del vacío de poder en el Triángulo Norte y gradualmente han ganado control político, social y territorial. Las TCO se han convertido en autoridades con métodos de extracción, extorsión, chantaje y violencia de pandillas. Esto significa una pérdida directa para los países de América del Norte, en particular México y Estados Unidos, sin actores estatales que implementen estrategias conjuntas para reducir la violencia, impulsar las economías locales y, en consecuencia, disminuir los flujos migratorios.

La corrupción también se ha disparado en estos Estados del Triángulo Norte y los ha convertido en tierra estéril para las oportunidades económicas, donde la falta de estado de derecho y gobernabilidad ha demostrado tener consecuencias mortales. «Las élites económicas depredadoras pagan y exigen sobornos, evaden impuestos y, en general, ejercen ventajas injustas en el mercado. Estos actores dedican un capital social, político y financiero considerable para mantener el *statu quo* y evitar la rendición de cuentas y han dado forma a sistemas políticos que [...] ya no pueden clasificarse como democracias representativas»⁹.

Según el último informe de Global Financial Integrity, América Latina como región enfrenta muchos desafíos, entre los cuales la corrupción y la inestabilidad financiera son asuntos urgentes. «Las mismas amenazas a la seguridad que hacen de la región una de las más violentas del mundo también genera grandes cantidades de ganancias ilícitas,

⁸ GOLDBERG, Mark (2019) p. 89.

⁹ ESCOBAR M. Claudia (2021). "Triangle of Corruption: Why Washington Needs to Get Tough on Central American Kleptocrats", Foreign Affairs, November 26, 2021.

que posteriormente se lavan de nuevo en las economías de la región y, a menudo, se utilizan para perpetrar más violencia e inseguridad»¹⁰. En particular, para Guatemala, Honduras y El Salvador, la corrupción, la falta de voluntad política, las instituciones débiles, un marco legal antiguo y sus capacidades de implementación para un sistema financiero más fuerte son los principales desafíos.

Crisis migratoria: resumen de impacto y estrategia para México y EE. UU.

Además de sus habitantes, las principales «víctimas» de la inestabilidad del Triángulo Norte y de la creciente migración en América del Norte, son México y Estados Unidos. Este último como destino principal y el primero como segunda opción al no poder llegar a EE. UU. Estos dos países, además, constituyen el corredor migratorio más grande del mundo con cerca de 11 millones de personas¹¹. No solo la migración ilegal de Centroamérica, sino la inestabilidad, inseguridad y control de las TOC en la región del Triángulo Norte provoca enormes efectos económicos en ambas economías: más de 4,71 billones de pesos mexicanos, lo que equivale al 22,5 % del PIB de México, según el Índice de Paz 2021 del Instituto para la Economía y la Paz (IEP)¹².

México se ha convertido en un país de tránsito de migrantes intrarregionales y extrarregionales, pero como consecuencia, en un destino final para muchos migrantes. Desde el año 2000, el número de inmigrantes en México aumentó en un 72 %, de los cuales, excluyendo Estados Unidos, la mayoría proviene de Honduras, Guatemala, El Salvador y Venezuela¹³. Mientras tanto, «el número de migrantes de Centroamérica ha aumentado significativamente en los últimos 30 años, en un 137 % entre 1990 y 2020, de 6,82 millones a casi 16,2 millones»¹⁴.

¹⁰ Global Financial Stability (2021). "Financial Crime in Latin America and the Caribbean: Understanding Country Challenges and Designing Effective Technical Responses", Julia Yansura, Channing Mavrellis, Lakshmi Kumar, Claudia Helms, October 15, 2021.

¹¹ World Migration Report 2022, pp. 26

¹² Institute for the Economy and Peace (IEP) (2021). Mexico Peace Index.

¹³ United Nations Development

¹⁴ Migration Data in Central America, Migration Data Portal with data from the United Nations Department of Economic and Social Affairs.

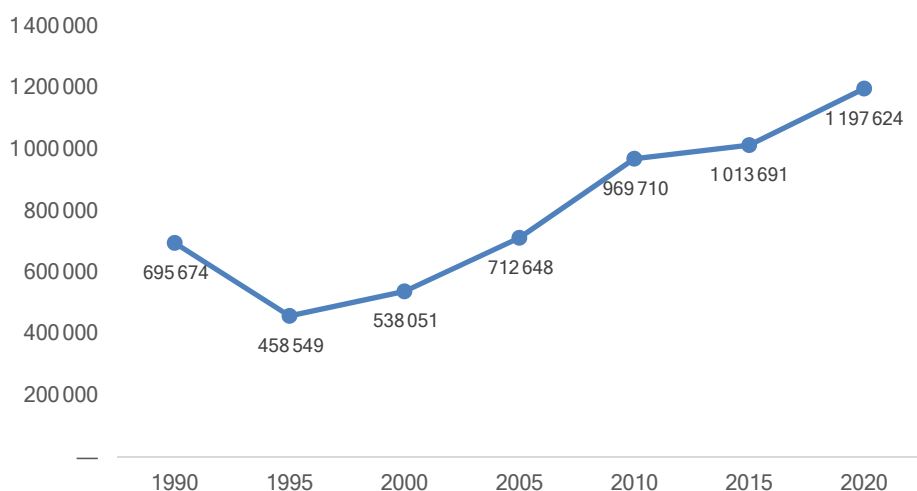


Figura 6. Stock de migrantes internacionales de México 2020. Fuente. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.

Durante muchos años, EE. UU. y México han trabajado juntos para regular la migración ilegal de México a EE. UU., así como para tratar con los migrantes de América Central, en particular del Triángulo Norte. Estos esfuerzos aún no han tenido éxito y los flujos de migrantes siguen aumentando, con «más de 130 000 menores no acompañados cruzaron ilegalmente la frontera sur de los EE. UU. [...] más del 300 % de aumento según los datos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE. UU.»¹⁵.

Las Administraciones anteriores de EE. UU. y México han abordado de manera diferente el desafío migratorio del Triángulo Norte como un medio de seguridad nacional, particularmente en EE. UU., sin embargo, estas estrategias han sido en su mayoría en cooperación con las autoridades mexicanas. Existe una aceptación general de la responsabilidad compartida para resolver un ciclo pernicioso que se muestra en la Figura 7 a continuación. Este ciclo de falta de condiciones económicas alimenta la emigración de los países centroamericanos, particularmente del Círculo del Norte, lo que simultáneamente fortalece los cárteles de la droga y los TOC que se sabe que no solo se benefician de la distribución de drogas, sino que «participan en el tráfico ilegal de todo, desde drogas hasta metales preciosos y maderas duras, a los humanos»¹⁶. Y al

¹⁵ Hernández, Kristian, (2021). "More Central American Children Could Rejoin Parents in the States", Pew Research.

¹⁶ Wilson Center (2021). Examining the Central America Regional Security Initiative (CARSI), Executive Summary. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/publication/examining-the-central-america-regional-security-initiative-carsi>

mismo tiempo, este fortalecimiento de las TOC deteriora las condiciones económicas, lo que lleva nuevamente a la expulsión de migrantes y el ciclo se reinicia.

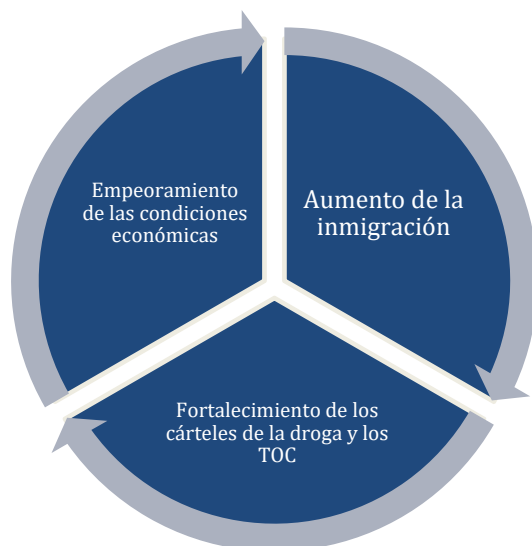


Figura 7. Círculo vicioso de América Central. Fuente. Elaboración propia.

Iniciativa Mérida

Poco antes de que el presidente de los Estados Unidos, Barak Obama, asumiera el cargo, el presidente George Bush firmó lo que se conoce como la Iniciativa Mérida, que se conoció como la estrategia antidrogas de los Estados Unidos y se centró en desarrollar una cultura de seguridad en México. Este acuerdo de cooperación coincidió con la declaración de guerra del expresidente mexicano Felipe Calderón contra los cárteles de la droga. El acuerdo, entre el gobierno de México y Estados Unidos —así como los gobiernos centroamericanos— tenía dos bases: la primera era el entendimiento de que la crisis de seguridad era un conflicto compartido y, en consecuencia, necesitaba una solución compartida. Y, en segundo lugar, tuvo como objetivo combatir el narcotráfico, las TOC y la corrupción en la región con el objetivo de aumentar las oportunidades económicas, disminuir el lavado de dinero y la corrupción, así como combatir el tráfico ilícito de drogas. Estados Unidos se comprometió a ayudar no solo económicamente, sino que también apuntó a apoyar una reforma integral del sistema de seguridad de México.

La Iniciativa Mérida tuvo cuatro pilares: 1) Interrumpir la capacidad operativa del crimen organizado, 2) Institucionalizar reformas para sustentar el estado de derecho y el respeto a los Derechos Humanos en México, reformando la policía y los Sistemas Judicial y Penal, 3) Crear un Frontera del siglo XXI y 4) Construir comunidades fuertes y resilientes. Más de USD 1600 millones se han entregado a México desde octubre de 2008 hasta marzo de 2017¹⁷ para el logro de estos objetivos.

El debate sobre si la Iniciativa Mérida logró su objetivo continúa hasta la fecha. Algunos han argumentado que la industria de las drogas aumentó, que las regulaciones laxas de armas de fuego de EE. UU. fallaron, que la iniciativa no entendió el problema, que la corrupción entre los funcionarios mexicanos alimentó la violencia, entre otros¹⁸. Sin embargo, según el exembajador de México en EE. UU., Arturo Sarukhan, la Iniciativa obtuvo tres triunfos principales: primero, institucionalizó la responsabilidad compartida en ambos lados de la frontera. Segundo, aseguró la coordinación interinstitucional dentro de cada gobierno y entre gobiernos, eliminando así agendas particulares. Y tercero, se convirtió en el punto de partida «para una relación de seguridad e inteligencia mucho más amplia y ambiciosa entre ambas naciones, que se extendió a la cooperación regional y global y empujó a México a adoptar la importancia crítica de la conciencia de dominio común de América del Norte»¹⁹.

Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI) y Alianza para la Prosperidad

En 2008, el presidente Barak Obama asumió el cargo y en 2010 separó el esfuerzo de Centroamérica de la Iniciativa Mérida y lo renombró como Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI). Este nuevo esfuerzo tenía cinco objetivos clave para prevenir la migración²⁰. Los fondos para CARSI fueron administrados a través del Departamento de Estado y USAID, y su implementación incluyó a muchas agencias de Estados Unidos y de países socios. Antes de que el presidente Donald Trump asumiera

¹⁷ RIBANDO SEELKE, Clare & FINKLEA, Kristin (2017). "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond". Congressional Research Service June 29, 2017.

¹⁸ MERCILLE, J. (2011). Violent Narco-Cartels or US Hegemony? The political economy of the "war on drugs" in Mexico. *Third World Quarterly*, 32(9), 1637-1653. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/41341189>

¹⁹ SARUKHAN, Arturo (2021). Has the Mérida Initiative Failed the U.S. and Mexico? *The Dialogue*, August 17, 2021. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/has-the-merida-initiative-failed-the-u-s-and-mexico/>

²⁰ RIBANDO SEELKE, Clare & MEYER, Peter J. (2015). Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress. *Congressional Research Service*. December 17, 2015. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/row/R41731.pdf>

la presidencia, «el Gobierno de Obama solicitó \$286,5 millones para CARSI en el año fiscal 2016 como parte de una solicitud más amplia de \$1000 millones para implementar un nuevo EE. Estrategia de Compromiso en Centroamérica»²¹. Los 1000 millones de dólares no fueron financiados, pero 750 millones de dólares fueron destinados a Centroamérica.

Para octubre de 2014, la cantidad de niños no acompañados detenidos en la frontera entre EE. UU. y México había disminuido en un 28 % en México, pero aumentó significativamente en los países del Triángulo Norte (Figura 8). Esto provocó una necesidad urgente de abordar el problema. Así, los presidentes de los tres países del Triángulo Norte se reunieron y establecieron el Plan de la Alianza para la Prosperidad con la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Plan tiene cuatro pilares estratégicos: 1) fomento del sector productivo, 2) desarrollo del capital humano, 3) mejora de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, y 4) fortalecimiento institucional y mejora de la transparencia. Con la ayuda de Estados Unidos, el BID y otras instituciones financieras, el Plan recibió 22 000 millones de dólares para su implementación.

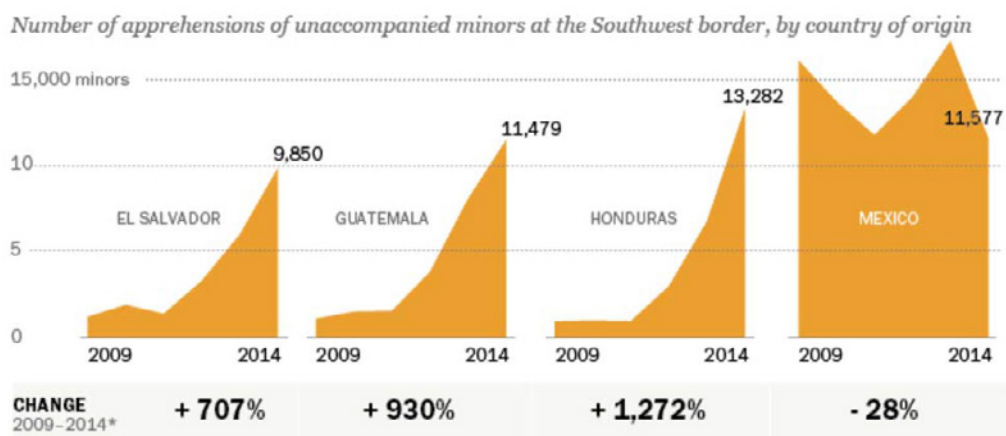


Figura 8. Aumento de niños no acompañados detenidos en la frontera. Fuente. Elaboración de Pew Research con datos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU.

Cuando el presidente Donald Trump asumió el cargo, su administración implementó en 2018 una política de tolerancia cero en la que todos los inmigrantes ilegales fueron procesados penalmente por el Departamento de Justicia procesados «sin excepción»

²¹ *Ibidem*, p. 17.

para los solicitantes de asilo o aquellos con hijos menores»²². Aunque la política recibió una reacción nacional e internacional y fue interrumpida, planteó dudas sobre el manejo de la inmigración por parte de la Administración Trump, especialmente porque «buscó repetidamente reducir los fondos para la estrategia de América Central. Propuso importantes recortes de asistencia año tras año para la región en cada una de sus solicitudes presupuestarias anuales y suspendió la mayor parte de la ayuda para el Triángulo Norte en marzo de 2019, dos años después de la implementación de la estrategia sobre el terreno»²³.

Sin embargo, aunque el Congreso de EE. UU. no implementó muchos de los recortes presupuestarios propuestos por el presidente, la financiación anual para el Triángulo Norte se redujo de 750 millones de dólares en 2017 a 505,9 millones de dólares en 2021, como se puede ver en la Figura 9. Sin embargo, esta ley permitió al Gobierno de EE. UU. condicionar hasta el 75 % de la ayuda si los países centroamericanos no podían acreditar «ciertos requisitos».

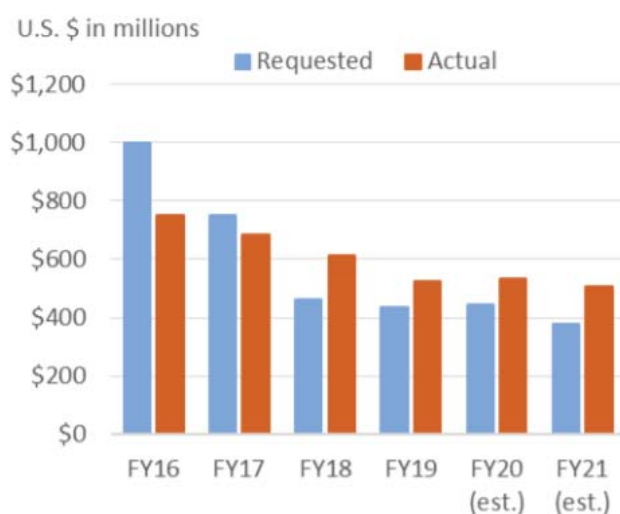


Figura 9. Financiamiento para el compromiso estratégico de EE. UU. en Centroamérica: 2016-2021. Fuente. Departamento de Estado de EE. UU., Justificaciones presupuestarias del Congreso para operaciones en el extranjero, 2018-2021

En marzo de 2019, la Administración Trump retuvo la mayor parte de la ayuda exterior a Honduras, Guatemala y El Salvador, mientras avanzaban las negociaciones de acuerdos migratorios debido al creciente flujo de inmigración irregular de estas tres naciones.

²² Congressional Research Service (2021). The Trump Administration's "Zero Tolerance" Immigration Enforcement Policy.

²³ Congressional Research Service (2021). U.S. Strategy for Engagement in Central America: An Overview.

También se implementó una nueva política en enero de 2019, bajo la administración Trump, una nueva política migratoria llamada Protocolos de Protección de Migrantes (MPP) comúnmente conocida como Permanecer en México, donde los inmigrantes irregulares detenidos en los EE. UU. fueron enviados a México para esperar sus audiencias.

En junio de 2019, se publicó un acuerdo entre México y Estados Unidos que establecía que ambos Estados «comenzarán de inmediato las discusiones para establecer los términos definitivos de un acuerdo bilateral vinculante para abordar aún más la distribución de la carga y la asignación de responsabilidad para procesar las solicitudes de asilo de los migrantes», mientras que «México también se compromete a comenzar de inmediato a examinar las leyes nacionales. y reglamentos».

Sin embargo, dicho acuerdo se alcanzó durante las negociaciones sobre la imposición de aranceles a las exportaciones mexicanas. Como concesión, México acordó el despliegue de su Guardia Nacional recientemente establecida en todo México, particularmente a lo largo de la frontera con Guatemala. En contra de las leyes de la guardia, el Gobierno anunció el despliegue de más de 6000 miembros para apoyar los esfuerzos de control de inmigración. Esto condujo a enfrentamientos en las fronteras norte y sur de México, que en consecuencia dieron lugar a denuncias de violaciones de derechos humanos. Esto fue muy criticado por la oposición, afirmando que el presidente Obrador estaba cumpliendo con las órdenes de Trump, así como de las organizaciones de derechos humanos cuando surgieron videos de los arrestos de la Guardia Nacional en las redes sociales.

Plan Integral de Desarrollo de las Naciones Unidas

El Plan de Desarrollo Integral (PDD) para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sursureste de México tiene como objetivo «contribuir a que la migración en los países del Norte de Centroamérica y sursureste de México sea segura, ordenada y regular y, al mismo tiempo, abordar sus causas estructurales para mejorar el bienestar de las personas y garantizar que la movilidad humana sea una elección libre»²⁴. El CDP fue firmado por los presidentes de los cuatro países el 1 de diciembre de 2018, durante el

²⁴ Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Disponible en: <https://www.cepal.org/en/topics/comprehensive-development-plan>

primer día del presidente López Obrador como presidente, y fue presentado formalmente en mayo de 2019, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junto con más de veinte Agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas que operan en la región. El programa se basa en 4 pilares: desarrollo económico, bienestar social, sostenibilidad ambiental y gestión integral del ciclo migratorio y tiene prevista una inversión de 45.000 millones de dólares en 5 años.

Muchos de los programas de CDP han imitado los programas del actual presidente mexicano López Obrador en México que tienen como objetivo mejorar la vida de la población rural fomentando la producción y el autoconsumo de alimentos y buscando brindar oportunidades de capacitación laboral a los jóvenes. Los programas y propuestas de CDP son ambiciosos y cubren una amplia gama de temas que podrían tener un efecto beneficioso para todos, pero, aunque sus efectos aún no se ven, la integración de los Estados Unidos en todos los esfuerzos sigue siendo clave.

Ley de Compromiso Mejorado del Triángulo Norte-Estados Unidos

Aprobada entre administraciones, esta Ley tiene la intención de mejorar el desarrollo económico de la región, combatir la corrupción, fortalecer la gobernabilidad democrática y mejorar la seguridad para regular los flujos migratorios. Esta ley también tiene la intención de apoyar a la «Administración Biden-Harris mientras redobla sus esfuerzos para apoyar una América Central más segura, democrática y próspera», dijo el presidente Engel, autor de la ley.

La Administración de Biden: ¿una nueva era?

El nuevo presidente llegó al cargo con una mentalidad muy diferente a la de su antecesor, particularmente en lo que respecta a la estrategia de Centroamérica. En su primer día como presidente, Joe Biden envió al Congreso un proyecto de ley de inmigración que describe un plan de cuatro años de 4000 millones de dólares «para proporcionar un camino ganado a la ciudadanía, abordar las causas fundamentales de la migración y administrar responsablemente la frontera sur, y reformar el sistema de visas de

inmigrante»²⁵, particularmente enfocado en los migrantes centroamericanos. En marzo de 2021, el presidente nombró a la vicepresidenta Kamala Harris para dirigir la diplomacia en la región para frenar la migración, así como a un enviado especial para el Triángulo Norte.

Sin embargo, uno de los principales objetivos del presidente Biden, hacer retroceder la política de Permanecer en México de Trump, fue negado por la Corte Suprema de EE. UU. en agosto de 2021. El 2 de diciembre, los gobiernos de EE. UU. y México anunciaron la reactivación de un acuerdo para reactivar este programa, con promesas de proteger los derechos humanos.

No obstante, la Administración Biden ha mostrado una apertura cada vez mayor para trabajar con el gobierno de México en la búsqueda de una solución. Si bien los dos países están trabajando para encontrar soluciones preventivas y activas, muchos de estos esfuerzos son independientes y, por lo tanto, no tienen suficientes efectos positivos.

Conclusiones

El argumento principal de este documento es que los esfuerzos de Estados Unidos y México hacia el Triángulo Norte deben abordarse como regionales y, por lo tanto, el trabajo debe realizarse de manera coordinada. La actual administración de México para detener los flujos migratorios en la frontera sur se ha basado principalmente en el CDP de la CEPAL y en los crecientes arrestos de la Guardia Nacional en la frontera sur como una concesión que se le hizo a los EE. UU. México debe impulsar una agenda proactiva con los EE. UU. como un medio para evitar que estos últimos utilicen esta crisis migratoria como instrumento condicionante.

La lista de tareas pendientes de los países del Triángulo Norte es muy amplia, pero todos los esfuerzos realizados en la región serán inútiles y contraproducentes si no van acompañados de un plan ambicioso de inversión en infraestructura y estado de derecho, para garantizar que las economías de los países evolucionen desde economías basadas en las remesas, la agricultura, el turismo y la industria de bajo valor agregado hacia economías más diversificadas y competitivas. Esto, sin embargo, requerirá que Estados

²⁵ U.S. Citizenship Act 2021. Disponible en: <https://www.menendez.senate.gov/imo/media/doc/USCitizenshipAct2021BillText.pdf>

Unidos y México entiendan que el desarrollo de estos tres países es parte esencial de sus estrategias de seguridad nacional, pero también de su competitividad económica.

Actualmente, los objetivos de las administraciones de López Obrador y Biden parecen estar finalmente alineados, y sería un desperdicio perder esta oportunidad de integrar el Triángulo Norte a la cadena de valor de EE. UU. y México y considerar a la región como esencial para los dos países norteamericanos. competitividad. La actual alineación de poder permite a México y EE. UU. construir una estrategia integral que se base en lo anterior, pero una estrategia que también priorice los derechos humanos como eje central para el futuro.

*Fernanda Domínguez Echeverría**

Estudiante del Máster Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M
[@FernandaDom](#)



50/2022

23 de mayo de 2022

*Isabel Barquín González-Sicilia**

¿Quién es un terrorista? Un análisis sobre los diferentes sistemas de enlistamiento terrorista y sus implicaciones geopolíticas

¿Quién es un terrorista? Un análisis sobre los diferentes sistemas de enlistamiento terrorista y sus implicaciones geopolíticas

Resumen:

En el sistema internacional, existen múltiples designaciones formales de terrorismo asignadas por gobiernos, organizaciones e instituciones internacionales. Los procesos de categorización que se utilizan para caracterizar a una persona, o un grupo, como terrorista, son complejos y las pautas son ambiguas. Esta investigación pretende exponer los posibles problemas geopolíticos que conlleva la falta de consenso internacional en una definición de terrorismo y remarcar la necesidad de que surja una política homogénea frente al terrorismo. Paralelamente, pretende enfatizar dinámicas geopolíticas que intervienen en los procesos de designación, así como los intereses nacionales, vis a vis, las amenazas contemporáneas.

Palabras clave:

Terrorismo, geopolítica, relaciones internacionales, estrategias geopolíticas, estudios de seguridad.

***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.

Who is a terrorist? An analysis on the different terrorist enlistment systems and the geopolitical implications

Abstract:

This paper aims to analyse the multiple terrorist enlisting systems assigned by governments, international organizations, and institutions. It will explore the various categorization processes used to characterize a group, or a person, as a terrorist. Moreover, it will touch upon the lack of a uniform international definition for terrorism. Furthermore, it will analyse the geopolitical dynamics involved in such processes of decision-making, such as national interests, geopolitical strategies, current threats, diverse geopolitical postures, and how international relations interact in the interplay.

Keywords:

Terrorism, geopolitics, counterterrorism, international relations, geopolitical strategies, security studies.

¿Quién es un terrorista?

«¿Dibujar un monstruo? ¿Por qué es un monstruo?» escribe Janice Lee al cuestionar la mera esencia del ser. Lo que es un monstruo para unos no lo es para otros. Cada individuo es el arquitecto de sus propias concepciones.

Podría decirse que es el terrorismo, es una palabra familiar para casi todo el mundo. Sin embargo, no es lo mismo para todos. En el panorama internacional, existen más de 50 definiciones de terrorismo. La idea de crear un sistema homogéneo contra el terrorismo ha despertado polémica en el mundo académico y en el ámbito geopolítico hace más de dos décadas. Hasta hoy, no existe un consenso internacional sobre la definición jurídica del terrorismo. En consecuencia, lo que significa terrorismo y quién lo determina, es una definición diferente para cada gobierno, institución u organismos internacional.

Las Naciones Unidas no disponen de una lista de todas las organizaciones terroristas, sin embargo, tienen varias listas enfocadas en sanciones internacionales en contextos particulares; Estados Unidos tiene una lista de más de 70 personas y organizaciones enlistados. Por otro lado, la Unión Europea tiene una «lista de personas, grupos y entidades involucrados en actos terroristas y sujetos a medidas restrictivas»¹. A veces, las listas coinciden, a menudo no. Estas discrepancias castigan a algunos, mientras que exoneran a otros, y en general, carecen de un plan que permita atajar la raíz del problema de forma integral.

El actual sistema de listas de designación terroristas ha tenido con frecuencia un efecto significativo en las actividades de estos grupos y, por consiguiente, en el ecosistema de seguridad internacional.

La ausencia de definición de terrorismo

Para entender por qué los países, tienen enfoques unilaterales para definir el terrorismo y designar como terroristas a algunas organizaciones y a otras no, es imprescindible reconocer el impacto de no tener una definición universal de terrorismo. A pesar de que el terrorismo es considerado como un crimen de guerra y está prohibido por el derecho internacional humanitario, el término terrorismo en sí, no está definido. En otras palabras,

¹ Bureau of Counter Terrorism. (2021). *Foreign Terrorist Organizations*. Extraído de US Department of State. Disponible en: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

el terrorismo ha sido prohibido, y existen un sinnúmero de esfuerzos que buscan disminuirlo, reducirlo y contenerlo, aun cuando no ha sido definido de manera homogénea.

La mayoría de las definiciones sobre el terrorismo han sido establecidas por organismos gubernamentales nacionales, lo que pone en tela de juicio el carácter controvertido de que los gobiernos redacten sus propias definiciones. Uno de los muchos argumentos que sostienen las implicaciones de la ausencia de una definición universal de terrorismo, es el hecho de que la falta de una definición puede facilitar la mala praxis. En otras palabras, los Estados pueden violar los derechos de sus propios ciudadanos bajo la premisa de que sus intereses nacionales están bajo una amenaza terrorista, sea lo que sea que esto implique.

La necesidad de aceptar una definición de terrorismo reconocida internacionalmente es clave para frenar su proliferación, ya que es imprescindible para asentar el marco jurídico internacional que vela por la protección de los derechos humanos. Según Vacas², más allá de la definición del término terrorismo, también hay que considerar las ramificaciones que emergen de este, tales como el ciberterrorismo, el ecoterrorismo, el narcoterrorismo, el terrorismo sexual, *inter alia*.

Los beneficios de lograr una definición consensuada serían inmensos: pondrían de manifiesto la concienciación internacional sobre los efectos del terrorismo; reforzaría los instrumentos prácticos para quienes se ocupan del terrorismo, consolidaría el cumplimiento de los mecanismos judiciales y las normas contra el terrorismo, y garantizaría aún más el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

Definir, designar y enlistar el terrorismo

Ciertos gobiernos y algunas organizaciones internacionales han creado unilateralmente, listas que designan y enumeran a los terroristas. Ergo, la definición de terrorismo que un Estado es, de facto, correcta. Sin embargo, estas listas excluyen el mismo terrorismo proporcionado por el Estado. Aunque estos sistemas de listado pueden ser ambiguos,

² VACAS FERNÁNDEZ, F. (2011). *El terrorismo como crimen internacional Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*. Valencia. España: Editorial Tirant lo Blanch.

las personas incluidas en la lista se convierten en terroristas inmediatamente, ante los ojos de un país. No obstante, todo es según el color del cristal con que se mira.

En la actual dinámica geopolítica, la lucha contra el terrorismo es una de las principales preocupaciones de todos los Estados en el contexto de la seguridad mundial bajo el impacto de las fuerzas de la globalización. Hemos sido testigos en las últimas dos décadas cómo los estados han adoptado medidas para combatir el terrorismo que han desafiado los derechos humanos y el estado de derecho³. Sin duda, la falta de armonización tiene varias implicaciones en el ámbito geopolítico. Los listados unilaterales ignoran la cooperación internacional. Es por eso por lo que las alianzas estratégicas con una óptica internacional, una visión colectiva y una perspectiva holística podrían abordar los fundamentos pivótales, que dan origen al terrorismo en un primer lugar.

Enfoques nacionales e institucionales

Las Naciones Unidas (ONU)

Actualmente no existe un tratado de las Naciones Unidas que abarque el holísticamente el terrorismo, ni que provea una definición internacionalmente vinculante⁴. Las Naciones Unidas, en su labor de mantener la paz y la seguridad internacional, han acordado ciertas definiciones de terrorismo, a través de los años.

Bajo la Administración de Kofi Annan, el secretario general abogaba por que todos los Estados miembros adoptaran un enfoque común para luchar contra el terrorismo⁵. A pesar de ello, las Naciones Unidas han optado por no definir, sino por orientar a los Estados miembros sobre cómo abordar y gestionar lo que cada Estado define como terrorismo.

³ Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el Terrorismo*. ONU. Disponible en: <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet32sp.pdf>

⁴ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2018). *El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo* (Plan de Estudios para la Capacitación Jurídica contra el Terrorismo MÓDULO 2). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module_2_Spanish.pdf

⁵ United Nations. (2005). *SECRETARY-GENERAL KOFI ANNAN LAUNCHES GLOBAL STRATEGY AGAINST TERRORISM IN MADRID* (SG/2095). Secretary-General Kofi Annan Launches Global Strategy. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2005/sq2095.doc.htm>

Los atentados del 11S⁶ cambiaron radicalmente la percepción del terrorismo y, en cierto modo, reestructuraron el ecosistema internacional. A posteriori, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1373. En virtud de esta, la ONU pidió a los Estados miembros que «se adhirieran lo antes posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo»⁷. Dicha resolución exigía a los Estados que adoptaran medidas legislativas nacionales efectivas como parte de sus esfuerzos globales para combatir el terrorismo con mayor eficacia. En consecuencia, incitó a los Estados a redactar sus propias definiciones de terrorismo y a adoptar sus propias medidas legislativas, creando un ecosistema heterogéneo de definiciones. Desde entonces, la lucha contra el terrorismo se ha convertido en una cuestión global en el ámbito geopolítico contemporáneo, combatido desde muchas trincheras.

Cabe acentuar que las resoluciones del Consejo General de la ONU son pautas. Las estrategias de la ONU para resistir al terrorismo consisten en la congelación de activos, la prohibición de viajar y los embargos de armas. Todo ello está sujeto a la voluntad del Estado a intercambiar un porcentaje de su soberanía por la seguridad colectiva. Dicho esto, es poco improbable que los Estados acepten y apliquen una definición de terrorismo impuesta por la ONU.

Hoy, la posición actual de las Naciones Unidas se inclina por imponer medidas para eliminar las amenazas terroristas y proporcionar instrumentos jurídicos a la comunidad internacional para hacer frente al terrorismo⁸.

La Unión Europea (EU)

El enfoque de la Unión Europea para hacer frente a este problema se basa en la idea de que el terrorismo amenaza la seguridad, las libertades, los valores de sociedades democráticas y los derechos los ciudadanos europeos. Por ello, la lucha contra el terrorismo es una prioridad absoluta para la Unión Europea.

Tras el 11S, el Consejo de la Unión Europea llegó a un acuerdo sobre la necesidad de una definición uniforme europea de terrorismo y creo una Decisión Marco que se convirtió

⁶ Los atentados del 11 de setiembre de 2001 son denominaos comúnmente como 9/11 o 11-S

⁷ United Nations Security Council (UNSC). (2001). *Resolution 1373*. UN Digital Library. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/449020?ln=es>

⁸ THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2002). *COUNCIL FRAMEWORK DECISION ON COMBATING TERRORISM*. Official Journal of the European Communities. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=en>

en «la piedra angular de la respuesta de la justicia penal de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo»⁹. Al ser un marco jurídico uniforme, también impuso un plazo para la transposición a la legislación nacional. En esta Decisión Marco, se establece claramente que la definición de delitos de terrorismo debe aproximarse en todos los Estados miembros.

Desde entonces, el Consejo de la Unión Europea también cuenta con una Posición Común que establece los criterios para la elaboración de la lista de personas, grupos y entidades¹⁰. En paralelo, se homogenizaron las medidas adicionales la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU para adaptarse en el marco europeo. En la Posición Común, se recogen los mecanismos y las medidas específicas para combatir el terrorismo, aunque, cabe recalcar, ni la Posición Común, ni el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo¹¹ ofrecen una definición exhaustiva del terrorismo per se. A pesar de todo, el sistema de listado sigue claros criterios de inclusión de personas, grupos y entidades en la lista. La decisión de incluir a alguien o a un grupo en la lista compromete una investigación exhaustiva o un enjuiciamiento por un acto terrorista o un intento de llevar a cabo o facilitar dicho acto, así como una condena posterior por cualquiera de esas acciones. Los nombres de nuevas personas o grupos pueden incluirse ante propuestas presentadas por los Estados miembros. Finalmente, la lista se actualiza constantemente en intervalos de hasta seis meses. Hasta hoy, la lista contiene ocho personas¹². Las consecuencias para aquellos enlistados es ser sujetos a la congelación de fondos y activos financieros dentro de la Unión Europea.

En una revisión sobre la estrategia antiterrorista, en marzo de 2017, la Unión Europea adoptó una directiva sobre la lucha contra el terrorismo que sustituyó la Decisión Marco del Consejo. La nueva normativa refuerza el marco jurídico de la Unión Europea y acentúa los mecanismos antiterroristas para anticipar, prevenir, proteger y responder a las amenazas. Curiosamente, los esfuerzos de la Unión Europea han ido más allá desde

⁹ Ídem

¹⁰ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2001). *COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism* (L 344/93). Official Journal of the European Communities. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&qid=1412597066958&from=EN>

¹¹ Diario Oficial de la Unión Europea. (2005). *CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA PARA LA PREVENCIÓN DEL TERRORISMO*. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622(01)&from=ES)

¹² Council of the EU. (2021) *EU terrorist list: Council renews restrictive measures to combat terrorism for a further six months*. EU terrorist list. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/19/eu-terrorist-list-council-renews-restrictive-measures-to-combat-terrorism-for-a-further-six-months/>

la nueva visión, incluyendo legislación para abordar los derechos de las víctimas del terrorismo¹³.

Por último, un dilema que emerge constantemente es determinar la jerarquía entre el derecho de los tratados o el derecho interno. En realidad, lo más común es que los Estados miembros opten por aplicar su derecho interno, que corresponde a sus propios intereses nacionales, en lugar de inclinarse por los acordados regionalmente. Esto es más relevante porque implica intereses de seguridad nacional. No obstante, la Unión Europea cuenta con un mecanismo asegurar que sus estados miembros se adhieran a la ley. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos es el órgano responsable de hacer cumplir la ley. En ningún caso, los estados miembros pueden operar sin caer por debajo de los estándares de protección dentro del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Estados Unidos

Estados Unidos tiene un enfoque radicalmente diferente al de la Unión Europea y sin duda, el panorama geopolítico mundial ha sido definido en gran medida por las acciones antiterroristas de Estados Unidos.

Inmediatamente después de los atentados del 11-S, Estados Unidos declaró la llamada «guerra contra el terror» y se dedicó a combatir ferozmente cualquier rastro de terrorismo en el mundo. Tras el 11S, se creó la Ley Patriótica en 2001, cuyo objetivo es «disuadir y castigar los actos terroristas en Estados Unidos y en todo el mundo»¹⁴. En la sección 411, se autoriza al secretario de Estado, en consulta con el fiscal general, a designar y enlistar a cualquier organización terrorista que consideren oportuna.

Un elemento clave de la estrategia de Estados Unidos para luchar contra el terrorismo es la Orden Ejecutiva 13224¹⁵ emitida por el entonces presidente, George W. Bush, dota al Gobierno de Estados Unidos de una poderosa herramienta para impedir la financiación del terrorismo y forma parte del compromiso nacional de liderar el esfuerzo internacional para poner fin al mal de la actividad terrorista. En términos generales, la Orden 13224

¹³ European Council & Council of the EU. (2021). *The EU's response to terrorism*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/#:~:text=In%20March%202017%2C%20the%20EU,or%20travelling%20for%20terrorist%20purposes>

¹⁴ US Department of State. (2021). *Terrorist Designations and State Sponsors of Terrorism*. Bureau of Counterterrorism. Disponible en: <https://www.state.gov/terrorist-designations-and-state-sponsors-of-terrorism/>

¹⁵ State Department. (2021). *Terrorist Exclusion List*. BUREAU OF COUNTERTERRORISM. Disponible en: <https://www.state.gov/terrorist-exclusion-list/#:~:text=This%20authority%20is%20known%20as,from%20entering%20the%20United%20States.>

proporciona los medios para congelar el apoyo financiero y bloquear los activos de personas y entidades extranjeras que supongan un riesgo de forma inmediata, abriendo lugar a cuestionamientos de protocolo y legitimidad de mecanismos. Además de crear un ecosistema legal, desde el 2001, Estados Unidos autorizó el uso de las denominadas «técnicas de interrogatorio mejoradas» en los sospechosos de terrorismo bajo custodia estadounidense. Según Human Rights Watch¹⁶, Estados Unidos ha legitimado el uso de técnicas de tortura que son, de facto, graves violaciones de los derechos humanos. El génesis de este sistema que delimita entre seguridad y abusos comenzó después del 11S, cuando la Administración Bush comenzó a elaborar un nuevo conjunto de políticas, procedimientos y prácticas para los detenidos capturados en operaciones militares. Desde entonces, muchas de ellas violan las leyes internacionales de guerra y el derecho internacional humanitario.

En paralelo, Estados Unidos tiene la Lista de Exclusión de Terroristas, también conocida como TEL, una lista que permite a las autoridades estadounidenses prohibir la entrada al territorio de Estados Unidos de las personas incluidas en ella¹⁷. Estos pueden ser un individuo o una organización. Cabe destacar que estos pueden ser incluidos en la TEL si el secretario de Estado lo considera oportuno.

Igualmente, existe la lista de las Organizaciones Terroristas Extranjeras (FTO) es una lista de organizaciones extranjeras que son designadas por el secretario de Estado. Estas organizaciones son consideradas grupos terroristas y están involucradas en negocios relacionados con el terrorismo¹⁸. El mecanismo ocurre cada año, cuando el secretario de Estado proporciona al Congreso, un informe completo sobre el terrorismo con revisiones sobre los grupos enlistados y la situación en sus países de origen. Casi todos ellos son militantes islamistas y, según el departamento de Estado, son sometidos inmediatamente al bloqueo de la propiedad en suelo estadounidense, así como a la sanción de cualquiera que se relacione con alguno de ellos. En paralelo, existen otros sistemas de listas empleados por Estados Unidos; está la lista de terroristas especialmente designados, la lista de terroristas globales especialmente designados, la

¹⁶ Human Rights Watch. (2014). *USA and Torture: A History of Hypocrisy*. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2014/12/09/usa-and-torture-history-hypocrisy#_ftn1

¹⁷ State Department. (2021). *Terrorist Exclusion List*. BUREAU OF COUNTERTERRORISM. Disponible en: <https://www.state.gov/terrorist-exclusion-list/#:~:text=This%20authority%20is%20known%20as,from%20entering%20the%20United%20States.>

¹⁸ Ídem

lista de nacionales especialmente designados y la de personas bloqueadas. Además, existe una lista maestra que contiene las demás anteriormente mencionadas¹⁹.

Implicaciones en el ámbito geopolítico

El terrorismo contemporáneo se ve moldeado, influido y erosionado por fenómenos como la democracia, la inversión extranjera, las ideologías, la globalización, la política y los intereses nacionales. En un entorno internacional cada vez más globalizado, las listas tradicionales y unilaterales rara vez funcionarían ante una amenaza global como el terrorismo. Por el contrario, en la era de la globalización, la seguridad internacional deberá tratarse de forma global.

Para evidenciar la necesidad de una solución más globalizada, se analizarán los siguientes problemas de los sistemas de alistamiento.

Discrepancias: el terrorista de uno es el luchador por la libertad de otro

Uno de los principales problemas que plantea la existencia de múltiples listas de terroristas es la colisión de casos. Fue Ganor quien atribuyó las líneas «el terrorista de uno es el luchador por la libertad de otro».

Un ejemplo claro es el de Hamás, un movimiento militante y uno de los principales agentes políticos de Palestina. La ONU, mientras decenas de países han designado a Hamás como organización terrorista, entre ellos Estados Unidos y la Unión Europea. El Reino Unido no la tiene en su lista de organizaciones terroristas; sin embargo, se están haciendo esfuerzos para incluirla. Por otra parte, Hamás ha estado luchando en los tribunales de la Unión Europea para que se le retire de las listas de terroristas²⁰, aunque hasta 2021, Hamás sigue enlistado²¹.

El caso de Hamás pone de manifiesto la delgada línea que separa el terrorismo de la lucha por la libertad y llama a definir los límites de la legitimidad de la violencia política.

¹⁹ US Department of State. (2021). *Executive Order 13224*. BUREAU OF COUNTERTERRORISM. Disponible en: <https://www.state.gov/executive-order-13224/>

²⁰ EU GENERAL COURT. (2019). *JUDGMENT OF THE GENERAL COURT (First Chamber, Extended Composition)*. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211363&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2345996>

²¹ DW. (2019). *EU court rejects Hamas appeal to delist terrorist status*. Disponible en: <https://www.dw.com/en/eu-court-rejects-hamas-appeal-to-delist-terrorist-status/a-47790588>

Hamás, que cuenta con el apoyo de otros Estados y embajadas, ha afirmado que no dejara de resistirse.

En otro escenario, algo similar ocurren con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, también conocido como las FARC. Tras el histórico acuerdo de 2016 que puso formalmente fin a 52 años de conflicto armado entre el gobierno colombiano y las FARC, el Consejo de la Unión Europea decidió desenlistar a las FARC. Por otro lado, las FARC siguen figurando en la última lista de organizaciones terroristas extranjeras de Estados Unidos. Casos similares existen vis a vis el Partido de los Trabajadores de Kurdistan (PKK) y Abu Sayyaf y muestran las consecuencias de no tener una definición de terrorismo universalmente aceptada.

Evidencias de una agenda política

Varias incoherencias evidencian la existencia de una agenda política en los actuales sistemas de enlistamiento. El ejemplo de Estados Unidos es uno ya durante la década de 1980, Irak fue eliminado de la lista de patrocinadores del terrorismo. Según Beenher²², se hizo para que Estados Unidos proporcionara tecnología militar a Saddam Hussein en medio de la Guerra de Irán. Poco después, Irak volvió a serlo tras la invasión de Kuwait en 1990. Paralelamente, aliados de Estados Unidos como Arabia Saudí o Pakistán nunca han sido añadidos a la lista, aunque hayan sido acusados gravemente de actos terroristas por la comunidad internacional a lo largo de los años. Otro caso interesante es el de Cuba, que ha sido alistada durante años por Estados Unidos, aunque no haya pruebas de terrorismo. Se podría argumentar que estas decisiones de seguridad tienen poco que ver con el terrorismo en sí, si no con movimientos políticos. Por lo tanto, tener una definición homogénea y un enfoque unificado sobre el terrorismo evitaría tener una agenda política aguda y unilateral detrás de los procesos de alistamiento.

Eso también ocurren en las listas de terroristas del Reino Unido donde las agendas políticas entran en juego. De las 75 organizaciones proscritas por la Ley de Terrorismo, 14 de ellas están relacionadas con Irlanda del Norte y el movimiento separatista²³. Así, el Ejército Republicano Irlandés, la Asociación de Defensa del Ulster y el Comando de la

²² BEEHNER, L. (2018). *What good is a terrorism list?* Extraído de Los Angeles Times. Disponible en: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2008-oct-20-oe-beehner20-story.html>

²³ Hyvarinen, J. (2020). *Time to Update the United Kingdom's List of Terrorist Organizations*. Extraído de Just Security. Disponible en: <https://www.justsecurity.org/70847/time-to-update-the-united-kingdoms-list-of-terrorist-organizations/>

Mano Roja, que supuestamente han estado inactivos durante décadas, están hoy enlistados junto a Al Qaeda, el Estado Islámico y grupos neonazis. En 2017, un revisor independiente de la legislación sobre el terrorismo, Lord Anderson, propuso una enmienda que habría exigido una revisión anual de las organizaciones proscritas durante la legislatura. Sin embargo, el gobierno no aceptó la enmienda sugerida²⁴.

La abolición del terrorismo del Estado

En un mundo globalizado, los Estados tienen un rol clave sobre para frenar el terrorismo. Sin embargo, el hecho de que los estados elaboren unilateralmente sus propias definiciones, medidas y leyes contra el terrorismo, exonera automáticamente al terrorismo de Estado. Al Estado tener el monopolio de retórica «nosotros contra ellos», potencialmente, pueden surgir efectos adversos. Por el contrario, teniendo una definición homogénea y una óptica compartida sobre el terrorismo podría acabar con la cultura de la impunidad.

Paralelamente, algunos gobiernos han utilizado leyes antiterroristas para violar los derechos humanos. Esto ocurre en países de todo el mundo. A principios de 2020, los expertos en derechos humanos expresaron su preocupación por el nuevo proyecto de ley antiterrorista de Suiza, que abre la puerta a las violaciones de los derechos humanos a nivel internacional. La cuestión principal es que Suiza ha adaptado una nueva definición de «actividad terrorista» que ya no requiere la perspectiva de ningún delito²⁵. Esta nueva definición puede interferir con acciones legítimas de periodistas, de la sociedad civil y de activistas políticos²⁶. También es motivo de preocupación para los expertos en derechos humanos el caso de Egipto, cuya ley antiterrorista permite las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas y la tortura, así como la limitación de libertades esenciales como las de expresión, pensamiento y reunión pacífica.

Mientras los Estados tengan el monopolio de la definición de la ley de terrorismo y de la imposición de limitaciones, prevalecerá el vacío que permite el terrorismo de Estado.

²⁴ Ídem

²⁵ UN Human Rights Office (OHCHR). (2020). *Egypt's updated terrorism law opens the door to more rights abuses, says UN expert*. Extraído de OHCHR. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25787>

²⁶ Ídem

El dilema: seguridad colectiva vs. soberanía

El dilema comienza cuando se trata de debatir los límites del Estado de derecho en medio de la batalla por la seguridad internacional bajo las amenazas terroristas. Por un lado, está el temor constante al abuso de poder de un Estado y, por otro, la necesidad de garantizar la seguridad. Ante estos dilemas surgen varias posturas.

Es cierto que los Estados deberían sacrificar su cierta soberanía, al aceptar una única definición universal. Hoy, los Estados gozan de una descentralización que les permite decir quién es y quién no es terrorista, lo que supone una puerta abierta para abordar todas las herramientas y mecanismos con importantes consecuencias. Una definición descentralizada, implicaría que los Estados dejaran de lado sus listas de terroristas designados. Esta postura es defendida por aquellos que se inclinan por sacrificar soberanía por adoptar una óptica de seguridad colectiva.

Sin embargo, hay otros que defienden un enfoque más pragmático, donde en situaciones cuando la seguridad nacional y vida de los ciudadanos se ve amenazada, es legítimo incumplir de la Constitución, e infringir el Estado de derecho, por buscar un bien mayor. A la hora de analizar el orden mundial actual, es cierto que la mayoría de los Estados siguen este último enfoque. Esta postura es defendida por aquellos que se inclinan por defender la soberanía sobre cualquier elemento.

La deshumanización del terrorista

Existe una gran incertidumbre en torno a cómo los Estados pueden tratar a los terroristas o presuntos terroristas, y dónde están los límites del Estado mientras se garantiza la seguridad. Una controversia muy clara es lo que ocurre con el uso de la tortura. Mientras que algunos países, como Alemania o Austria, consideran la tortura en estas circunstancias absolutamente prohibidas, en Estados Unidos sí son aceptadas.

Es justo preguntarse ¿cómo pueden las naciones evaluar con precisión quiénes son terroristas y quiénes no? ¿Qué podemos hacer para minimizar el error humano a la hora de identificar a los terroristas? ¿Cómo se pueden minimizar los escenarios de violación del Estado de derecho? Una vez más, estos ejemplos ponen de manifiesto la necesidad de un enfoque global. Sin duda, una reforma internacional y homogénea, permitiría una actuación mucho más humana que los procedimientos seculares contemporáneos, con

poco margen para las excepciones de los casos. Es imperativo considerar que incluso los terroristas, a menudo deshumanizados, merecen la protección de sus derechos y su dignidad.

Limitaciones de mediación

Otro problema son las limitaciones de la mediación del terrorismo si se enfrenta a un enfoque centrado en el Estado. La Institución Berghof sostiene que las actuales leyes antiterroristas, que incluyen el sistema de alistamiento, prohíben estrictamente cualquier manifestación mediación o diálogo. Dado que cualquier relación puede interpretarse como una intención de apoyo, hay poco lugar para entablar negociaciones, conversaciones o esfuerzos diplomáticos.

Muchos Estados jamás tratarán, dialogarán o mediarán con terroristas, como principio básico. En consecuencia, los mediadores tienen que enfrentarse a la dificultad de conseguir que otros actores externos se impliquen para asumir esas funciones. En otras palabras, los mediadores se enfrentan a obstáculos cuando intentan entablar conversaciones estratégicas, llevar a cabo una diplomacia itinerante e incluso debatir principios básicos para un acuerdo de paz. Las conclusiones de la Institución Berghof sostienen que «la catalogación de una de las partes del conflicto como organización terrorista tiende a profundizar aún más el nivel de desconfianza»²⁷. Además, señalan que «las listas limitan la posibilidad de sentar las bases de los procesos de paz y corre el riesgo de alimentar el radicalismo en lugar de fomentar la moderación de las entidades afectadas».

Evidentemente, contar con una definición homogénea y un enfoque unificado sobre el terrorismo facilitaría la creación de un protocolo para adoptar de forma holística una estrategia antiterrorista que incluya enfoques de mediación.

Nuevas maniobras

Finalmente, el avance de la tecnología está cambiando el mundo en todos los aspectos, y el terrorismo no es una excepción. Con el terrorismo potenciado por las nuevas

²⁷ WILS, O., & DUDOUET, V. (2010). *Peace Mediation and Listed Terrorist Organizations: Challenges for Peacebuilding*. Extraído de Berghof Peace Support.

tecnologías, como el uso de drones, las monedas virtuales y las redes sociales, se pone de manifiesto, más que nunca, la necesidad de cooperar a nivel internacional y regional en la lucha contra el terrorismo. Hay que enfatizar que el Internet de las cosas y las redes sociales están demostrando ser poderosas herramientas en manos de los grupos terroristas, permitiéndoles coordinar, comunicar, recaudar fondos, reclutar partidarios, inspirar atentados y elegir víctimas. Según un informe del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, el aumento de la actividad terrorista en línea es un reto mundial cada vez mayor. Como ejemplo, Facebook a lo largo de solo dos años ha eliminado más de 26 millones de contenidos de grupos como el ISIL y Al Qaeda²⁸. No obstante, las habilidades digitales y la Inteligencia Artificial pueden desempeñar un papel crucial en su detección y prevención, ya que la analítica de datos puede potencialmente predecir el comportamiento de los terroristas.

Curiosamente, la Comisión de la Unión Europea ha tomado medidas para hacer frente a los contenidos extremistas en línea como medida para contener el terrorismo. En la actualidad, las empresas de medios sociales, como Facebook, YouTube, TikTok y Twitter, están siendo objeto de una presión cada vez mayor por parte de la Unión Europea para que combatan el extremismo y eliminen los contenidos terroristas, como la propaganda de incitación al odio²⁹. A partir de junio de 2021, las plataformas en línea deben eliminar el contenido terrorista en línea, en el plazo de una hora después de que las autoridades de la Unión Europea lo señalen³⁰. Mientras que algunos países y regiones son más eficientes que otros en cuanto a mecanismos antiterroristas, la asimetría en la lucha antiterrorista mundial se acentúa.

Conclusión

Ciertamente no existe una solución de fórmula simple para combatir el terrorismo. Por desgracia, y de modo bastante alarmante, cuanto más esperamos para definirlo

²⁸ United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT). (2021). *COUNTERING TERRORISM ONLINE WITH ARTIFICIAL INTELLIGENCE* (S-2716). Disponible en: <https://unicri.it/sites/default/files/2021-06/Countering%20Terrorism%20Online%20with%20AI%20-%20UNCCT-UNICRI%20Report.pdf>

²⁹ GIBBS, S. (2018). "EU gives Facebook and Google three months to tackle extremist content", The Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/01/eu-facebook-google-youtube-twitter-extremist-content>

³⁰ EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. (2021). *Regulation (EU) 2021/784 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on addressing the dissemination of terrorist content online* (PE/19/2021/INIT). Official Journal of the European Union. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R0784>

internacionalmente, más se extiende la proliferación del terrorismo. Las discrepancias, la abolición del terrorismo del estado, las limitaciones de mediación, la deshumanización de los terroristas, son solo algunos de los elementos que desequilibran las implicaciones geopolíticas ante una ausencia de definición internacional. Mientras tanto, el dilema entre el respeto al Estado de derecho y el tratamiento eficaz de los problemas de seguridad sigue vivo. Muchos aún se preguntan ¿cómo podemos hacer frente de manera eficaz al terrorismo y a las amenazas a la seguridad sin abusar del uso del poder?

Reconociendo que la ausencia de una terminología universal crea una situación jurídicamente insostenible y políticamente inoportuna, se aboga por una oportunidad para detallar una definición común que sirva para limitar la arbitrariedad y erradicar las posibilidades de impunidad y abuso de poder. Con ello se lograría una seguridad colectiva y se aumentaría la legitimidad del sistema internacional en su lucha contra el terrorismo. Quizá no estamos tan lejos de lograr la unanimidad, quizá estamos más cerca de definir a un «monstruo».

*Isabel Barquín González-Sicilia**

Estudiante del Máster Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M

51/2022

24 de mayo de 2022

Alberto Cique Beltrán*

El litio, mineral clave para la Unión Europea y el mundo

El litio, mineral clave para la Unión Europea y el mundo

Resumen:

La necesidad de descarbonizar el planeta para así luchar contra el cambio climático ha convertido al litio, entre otros, en un elemento estratégico al estar presente en todos los ámbitos de nuestras vidas, desde las baterías de los vehículos y teléfonos móviles, hasta los acumuladores de electricidad. El carácter estratégico viene definido porque, a pesar de estar muy distribuido en la naturaleza, sus principales reservas se encuentran en su mayor parte bajo el control de China, principal importador de mineral en bruto y de exportador de baterías, proporcionándole el monopolio mundial sobre este mineral y los productos derivados vitales para la economía mundial, más cuando la demanda no para de crecer. La Unión Europea consciente de la necesidad de reducir su dependencia en un sector clave para el desarrollo de la industria y la reducción de emisiones, no solo promueve la investigación de nuevas tecnologías para baterías que no precisen el litio, sino que favorece la explotación de los posibles yacimientos presentes en su territorio, caso particular de España. Pero no se puede olvidar la necesidad de optimizar los procedimientos extractivos y de refinado del mineral para así reducir el impacto medioambiental que su explotación provoca. Todo ello con el objetivo de ampliar la autonomía estratégica respecto al litio.

Palabras clave:

Litio, oro blanco, mineral estratégico, baterías, seguridad.

***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.

Lithium, key mineral for the European Union and the World

Abstract:

The need to decarbonize the planet, in order to combat climate change, has turned lithium into a strategic element among others: lithium is present in all areas of our lives, from car and mobile phone batteries to electricity accumulators. The strategic nature of this mineral is defined by the fact that, although it is widely distributed in nature, its main reserves are mostly under Chinese control, as main importer of this raw material on the one hand, and exporter of batteries on the other; as a result China holds the world monopoly on this mineral and derived products, all of them playing a key role in the world economy, especially now that the general demand is growing steadily. The European Union, aware of the need to reduce its dependence on a key sector for the development of industry, and the reduction of emissions, not only promotes research into new battery technologies that do not require lithium, but also encourages the exploitation of possible deposits in its territory, particularly in Spain. However, we must not forget the need to optimize the extraction and refining of the mineral in order to reduce the environmental impact of this activity. All of this with the aim of extending strategic autonomy with regard to lithium.

Keywords:

Lithium, White gold, strategic mineral, batteries, security

Introducción

La crisis del petróleo de 1973 generó, entre otras consecuencias, que el mundo se diera cuenta de la necesidad de buscar fuentes energéticas alternativas no dependientes de los combustibles fósiles, surgiendo así líneas de investigación relacionadas con fuentes de energía renovables y con sistemas de almacenamiento de energía. Entre esos sistemas de almacenamiento, gracias a los trabajos de M. Stanley Whittingham, se sentaron las bases para el desarrollo de las baterías de ion de litio¹. Trabajos que sirvieron a John B. Goodenough y a Akira Yoshino para mejorar e impulsar este tipo de baterías^{2,3}.

La importancia de los hallazgos de estos investigadores es tal que se les concedió el Premio Nobel de Química en 2019 por sus trabajos en este campo, justificando la concesión en «Esta ligera, recargable y potente batería se utiliza en la actualidad en todas partes, desde los teléfonos móviles a los ordenadores portátiles y los vehículos eléctricos. También puede almacenar cantidades significativas de energía solar y eólica, haciendo posible una sociedad libre de combustibles fósiles»^{4,5}.

De hecho, desde que salió al mercado la primera batería comercial de iones de litio en los años 90, la industria la ha utilizado ampliamente, desde la industria de la electrónica de consumo hasta la automoción. Permitiendo en la actualidad, fruto de su rápida evolución, conseguir sistemas de almacenamiento de energía competitivos, tanto a pequeña escala en vehículos, como a gran escala en las redes de distribución para así favorecer a la descarbonización y contribuir a un horizonte sostenible en la lucha contra el cambio climático⁶.

Ahondando en lo anterior, la tecnología de almacenamiento, de acuerdo con Rory Mc Carthy, analista de Wood Mackenzie, es un facilitador fundamental de la transición

La fecha de acceso a todos los documentos es el 8 de marzo de 2022.

1 WHITTINGHAM, M. S. «Lithium Batteries and Cathode Materials», *Chem. Rev.*, vol. 10, n.º 104. 2004, pp. 4271-4302. Disponible en: <https://doi.org/10.1021/cr020731c>

2 GOODENOUGH J. B. y PARK, K. «The Li-Ion Rechargeable Battery: A Perspective». *J. Am. Chem. Soc.*, vol. 135, n.º 4. 2013, pp. 1167-1176.

3 YOSHINO, A. «The birth of the lithium-ion battery», *Angew Chem Int Ed Engl*, vol. 51, n.º 24. 2012, pp. 5798-800. ISSN 0044-8249.

4 ANSEDE, M. «Nobel de Química para los padres de la batería de litio que cambió el comportamiento de la humanidad», *El País* (edición online). 9 oct. 2019. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/10/09/ciencia/1570611179_828619.html

5 THE NOBEL PRIZE. «They developed the world's most powerful battery». Disponible en: <https://www.nobelprize.org/prizes/chemistry/2019/popular-information/>

6 IBERDROLA. Las baterías de ion de litio, fundamentales para el almacenamiento de energía. *Iberdrola* (web). Disponible en: <https://www.iberdrola.com/innovacion/baterias-ion-litio>

energética, más cuando el almacenamiento a precios competitivos está teniendo una importancia capital. De hecho, el litio copó el 95 % del mercado mundial en 2018 de sistemas de almacenamiento, tendencia que según parece se mantendrá en el horizonte temporal de los próximos diez años. Todo ello gracias a la economía de escala derivada de la revolución de los vehículos eléctricos y de la industria de la electrónica de consumo. Situación que ha generado que desde 2010 se hayan reducido los costes para un bastidor de baterías de iones de litio utilizado en los sistemas de almacenamiento hasta en un 85 %, considerándose que el precio seguirá reduciéndose en un promedio del 9 % anual hasta 2026 siempre que la oferta de litio se mantenga o incremente⁷.

Todo lo anterior determina que el litio sea uno de los elementos considerados como estratégicos, resultando capital analizar los aspectos estratégicos asociados a este elemento, más si cabe, en función de la dependencia que la Unión Europea tiene sobre este si quiere competir en el mercado internacional y no depender de los avatares políticos y económicos que se vislumbran en un futuro.

El litio como elemento

El litio es un metal blando que fue reconocido y aislado como elemento en 1817 a partir de unas muestras de petalita o castorita, es un mineral del grupo de los silicatos, subgrupo de los tectosilicatos y dentro de ellas pertenece a los feldespatos^{8,9}, teniendo que esperar hasta 1923 para ser comercializado en Alemania como lubricante^{10,11}. Momento a partir del cual las aplicaciones industriales e incluso médicas no han parado de crecer.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos almacenó grandes cantidades de litio, para utilizarlo como componente en la fabricación de la bomba de hidrógeno, ya que para obtener el combustible de fusión deuterio de litio-6 precisaban combinar litio-6

7 MCCARTHY, R. «What technology is winning the global energy storage race? Lithium-ion is the clear winner, but it has one major drawback». 26 nov. 2019. Disponible en: <https://www.woodmac.com/news/opinion/what-is-winning-the-global-energy-storage-race/>

8 EZCURRA, M. «Petalita o castorita», MYKGEMAS (web). Disponible en: <https://mykpedraspoderosas.wordpress.com/2017/01/05/petalita-o-castorita/>

9 SALINAS, J. *Química orgánica* [2]. Disponible en: <https://www.timetoast.com/timelines/quimica-organica-f287c5ca-9cb8-4ad3-ab23-ba97c5f77952>

10 FLORES, J. «La tabla periódica, la forma de ordenar los elementos químicos», *National Geographic* (web). Disponible en: https://www.nationalgeographic.com.es/ciencia/tabla-periodica-forma-ordenar-elementos-quimicos_15988

11 VALENCIA GIRALDO, A. «La era del litio», *Revista Colombiana de Materiales*, n.º 9. 2016, pp. 1-14.

con el deuterio, el cual se utilizaba como relleno entre los cilindros o esferas concéntricas de uranio- 235 o plutonio- 239 que rodeaban a la bomba primaria¹².

En nuestros días la batería de ion litio ha extendido su uso debido a su peso reducido, alta densidad de energía y su amplio uso de vida¹³. Las principales aplicaciones de estas baterías van desde pequeños dispositivos electrónicos (en el año 2020 se estimó que el 67 % de la población mundial tenía un teléfono inteligente), hasta vehículos eléctricos, pasando por aplicaciones médicas¹⁴.

El litio como recurso estratégico

El litio, en función de sus aplicaciones, fundamentalmente las derivadas del uso en baterías para la automoción, ha tenido un incremento imparable en su demanda incluso a pesar de la pandemia, convirtiéndose en un recurso estratégico de importancia capital para todos los países. De ahí que se le haya denominado *oro blanco* y que asistamos en la actualidad a una «fiebre del oro blanco» con connotaciones estratégicas claras, ya que la mayor proporción del litio en bruto procede de Suramérica, pero se procesa en China y otros países asiáticos, fundamentalmente utilizado para la fabricación de baterías de ion-litio. Enmarañándose más la situación ya que las sales del llamado «triángulo de oro» (Argentina, Bolivia y Chile), son operados por empresas mineras de Alemania, China, Estados Unidos, Holanda, Japón, Reino Unido y Rusia¹⁵.

Un aspecto que debe de ser considerado desde el punto de vista estratégico es el impacto medioambiental que generan las explotaciones de litio en su área de influencia. Lo cual debe de ser tenido en cuenta como uno de los factores determinantes a la hora de conceder los permisos de explotación (situación que como más adelante se detallará es un aspecto clave en la autorización por parte de las autoridades locales, autonómicas y estatales para la mina de Valdeflórez, Cáceres).

El impacto medioambiental viene derivado de las grandes cantidades de agua que se requieren para su extracción, lo cual puede provocar una sobreexplotación de los

12 CANTO, A. «Así funciona un arma termonuclear», *La pizarra de Yuri* (web). 2010. Disponible en: <http://lapizarradeyuri.com/2010/09/20/asi-funciona-un-arma-termonuclear/>

13 QUINTERO, V. «Baterías de ion litio: características y aplicaciones», *I+ D Tecnológico*, vol. 17, n.º 1. 2021.

14 LÓPEZ REDONDO, N. «El camión eléctrico más grande y potente del mundo», *Movilidad Eléctrica* (web), 21 jun. 2021. Disponible en: <https://movilidadelectrica.com/el-vehiculo-electrico-mas-grande-y-potente-del-mundo/>

15 MANRIQUE, G. y ESTEBAN, L. «Litio: la fiebre del 'oro blanco' (y sus riesgos)», *Política Exterior* (edición online), 13 jul. 2021. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/litio-la-fiebre-del-oro-blanco-y-sus-riesgos/>

acuíferos. Además de los posibles vertidos de «minado de litio» que pueden afectar a los ecosistemas en caso de roturas/fugas de las balsas y provocar una contaminación de los acuíferos. Esa necesidad de cantidades ingentes de agua, fundamentalmente en áreas donde la pluviometría es reducida, además de complicar la explotación (hecho que sucede por ejemplo en Bolivia), genera un rechazo social muy importante debido a la competencia por el acceso a este recurso crítico, situación que incluso puede llegar a una vulneración de los derechos de la población, lo cual contribuye sin ninguna duda como origen de conflictos sociales y afectación de la seguridad. Todo ello sin olvidar la pérdida de biodiversidad por una quema y tala indiscriminada en explotaciones a cielo abierto, así como la disminución de los ingresos por turismo¹⁶.

El litio en el mundo

La importancia del litio como recurso estratégico se fundamenta en que la Agencia Internacional de la Energía considera que «... cumplir las metas del Acuerdo de París cuadruplicará de aquí a 2040 la demanda de minerales como el litio o el cobalto, usados en paneles solares, turbinas eólicas y las baterías de ion-litio de los coches eléctricos...» ya que entre 2020 y 2040 la demanda de litio aumentará cuarenta veces. En la figura 1 se muestra la distribución geográfica de las principales explotaciones y yacimientos en el mundo, relacionándose con los principales países productores y los países con mayores reservas, así como la producción mundial y la evolución del precio del litio¹⁷.

16 STRÖBELE-GREGOR, J. «Desigualdades estructurales en el aprovechamiento de un recurso estratégico. La economía global del litio y el caso de Bolivia», *Desigualdades.net*, Working Paper Series, n.º 79. 2015, p. 47-48.

Disponible en: http://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/WP-79-Stroebele--Gregor-Online.pdf

17 MERINO, Á. «El mapa de la producción de litio en el mundo». *El Orden Mundial*. 16 dic. 2021. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-produccion-litio-mundo/>

Litio, el oro blanco

Explotación y yacimientos

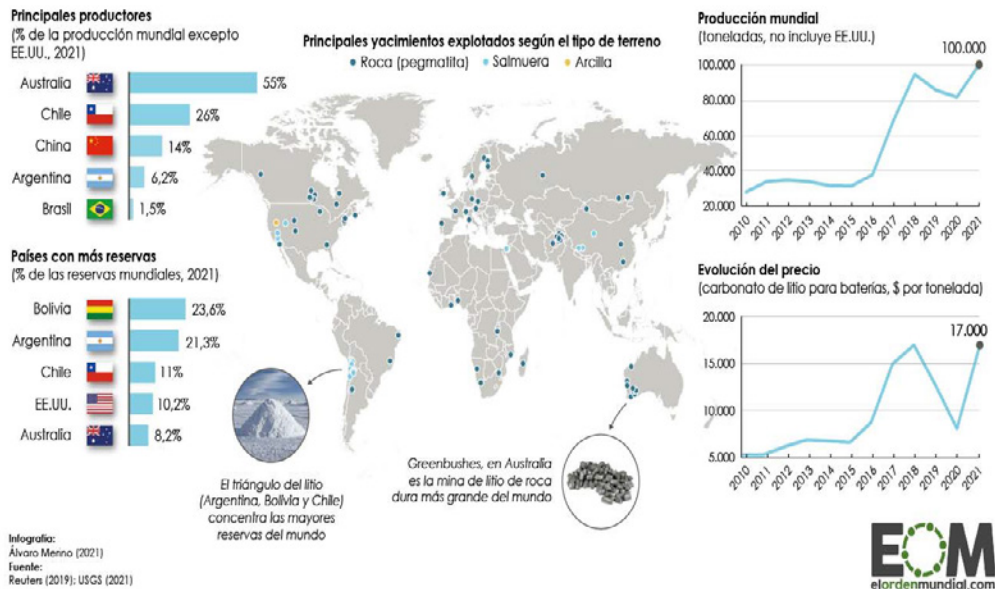


Figura 1. Distribución del litio en el mundo

<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-produccion-litio-mundo/>

En la siguiente tabla y gráfico se detalla la evolución de la producción de litio en los principales países productores a nivel mundial, de acuerdo con los informes del Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS)¹⁸. En relación con esto, Chile, Argentina y Estados Unidos (desconociéndose su producción y reservas al no declararla oficialmente a partir de 2014 por considerarla un bien estratégico) producen el litio a partir de salmueras continentales. Mientras que Australia, Zimbabue, Brasil, Canadá y Portugal obtienen el mineral a partir de yacimientos de pegmatitas. La producción de China deriva de ambos tipos de yacimientos, desconociéndose la producción detallada de cada tipo de depósito. Es importante destacar que no hay ninguna producción en el mundo proveniente de yacimientos de arcillas o de salmueras petroleras o geotérmicas¹⁹.

18 U. S. GEOLOGICAL SURVEY. «Mineral Commodity Summaries 2013-2020», *U. S. Geological Survey*. U. S. Department of the Interior. Disponible en: <https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/mineral-commodity-summaries>

19 TIMÓN SÁNCHEZ, S. M.^a «Oro blanco en España: dónde hay litio y por qué no hay minas activas». *The Conversation* (edición online). 23 nov. 2021. Disponible en: <https://theconversation.com/oro-blanco-en-espana-donde-hay-litio-y-por-que-no-hay-minas-activas-170599>

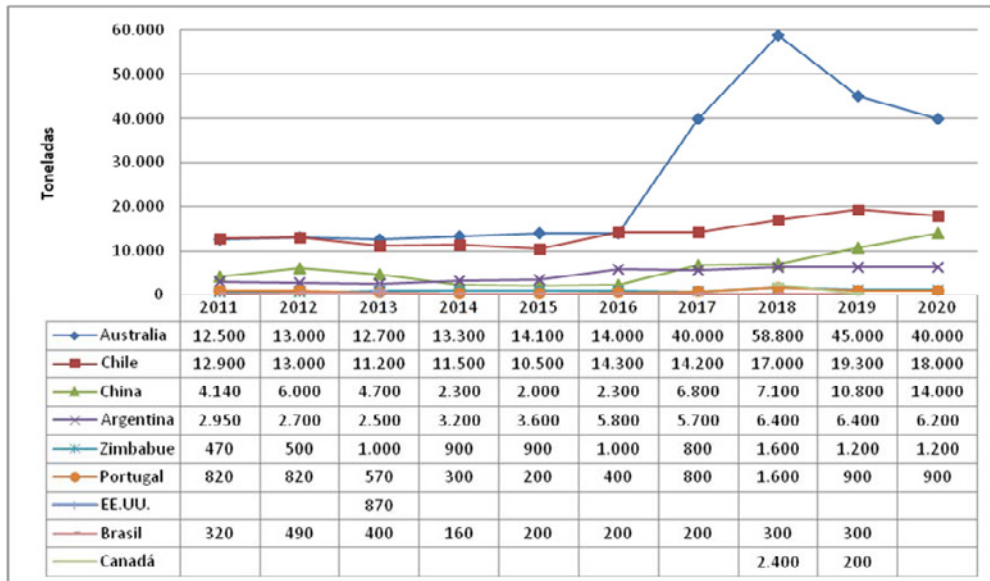


Gráfico 1. Evolución producción por países de Li 2011 – 2020 (USGS)

China es el principal receptor de gran parte de las exportaciones mundiales, la cual, «además de ser uno de los grandes productores de Li, es el principal importador de este metal, tanto de concentrados como de procesados, domina la producción del refinado y la mayor parte de la fabricación de las baterías de ion de litio a nivel mundial»¹⁹. Esto es así porque alberga la mayoría de las instalaciones de refinación de minerales de roca dura de litio del mundo, lo que le brinda el monopolio del mercado mundial de este recurso crítico²⁰, planteándose la circunstancia de que algunos de los principales países productores exportan el mineral en bruto en vez de procesarlo, ya sea por condicionantes medioambientales o por dificultades tecnológicas o por otro tipo de cesiones.

Un aspecto que resulta interesante destacar, a la vista de los resultados de la evolución de la producción de litio a nivel mundial (y por supuesto en lo relativo a Australia tal cual se puede ver en el gráfico 1), es la disminución de prácticamente 15.000 toneladas en dicha producción entre el año 2018 y 2020. Reducción que, no sería descabellado establecer, se ha debido a la pandemia que estamos sufriendo y que provocó la práctica paralización de la economía mundial (en el caso de Chile se observa una disminución de 1.300 toneladas, pero solo en el año 2020).

20 BOBBA, S. et al. *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study*. European Commission 2020. Disponible en: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42881>

Si bien la producción es importante, más importantes son las reservas que determinarán si la demanda es suficiente en un futuro para cubrir las necesidades mundiales y *ayudar* en la descarbonización. En este sentido, en relación con las reservas, de acuerdo con el informe del Servicio Geológico de los EE. UU. *Mineral Commodity Summaries 2021* «Debido a la exploración continua, los recursos de litio identificados han aumentado sustancialmente en todo el mundo y suman alrededor de 86 millones de toneladas. Los recursos de litio en los Estados Unidos —de salmueras continentales, salmueras geotérmicas, hectorita, salmueras de yacimientos petrolíferos y pegmatitas— son de 7,9 millones de toneladas. Los recursos de litio en otros países se han revisado a 78 millones de toneladas», recogiendo en el siguiente gráfico los datos referidos por los principales países productores²¹.

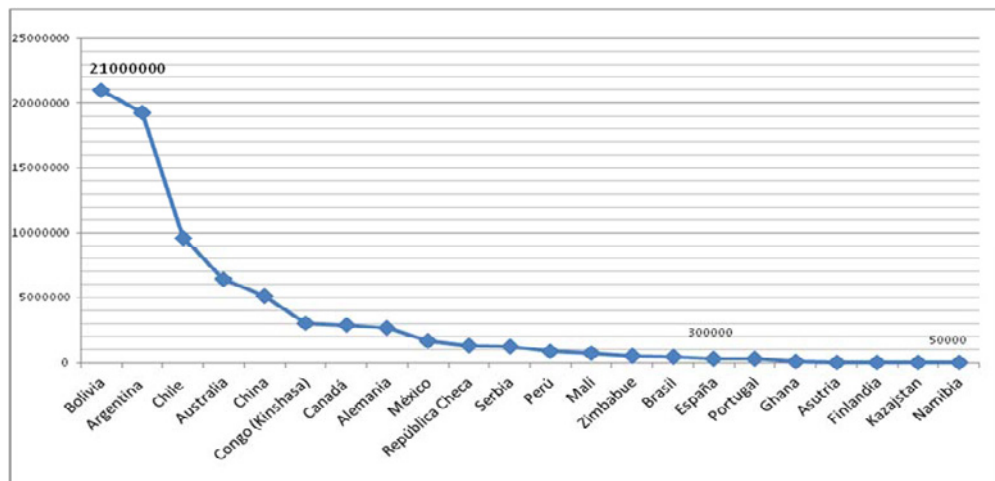


Gráfico 2. Reservas estimadas del mineral litio a nivel mundial (USGS)

Respecto a este gráfico, es importante resaltar que Bolivia, uno de los tres países que forman el «triángulo del litio» junto con Argentina y Chile, a pesar de tener las mayores reservas del mundo tiene graves dificultades para explotarlo (por esta razón no figura en el gráfico 1), Este hecho viene derivado por las propias características del mineral, por los problemas tecnológicos, medioambientales y sociales que conlleva su explotación. Lo cual unido a su situación política, económica y financiera complican en gran medida su explotación²².

21 U. S. GEOLOGICAL SURVEY. «Mineral Commodity Summaries 2021», U. S. Geological Survey. U. S. Department of the Interior, 2021, pp. 98-99. Disponible en: <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021.pdf>

22 MIRANDA, B. «Litio en Bolivia: por qué el país con las mayores reservas de este valioso recurso tiene tantos problemas para explotarlo», *BBC News* (edición online). 19 may. 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51666362>

El litio en Europa

Un problema asociado a la explotación del litio es que a pesar de ser uno de los elementos químicos más abundantes en el planeta, en función de su elevada reactividad se encuentra en una proporción muy reducida, y peor aún desde el punto de vista estratégico, en áreas del planeta muy definidas, en países que controlan la producción del mineral en bruto y refinado, esto unido a las carencias tecnológicas asociadas al proceso extractivo hacen del litio una de las materias primas críticas a nivel global, y de la Unión Europea en particular²³.

Esa criticidad en la dependencia del litio en la Unión Europea viene determinada porque importa el 87 % de sus necesidades de concentrados del metal, más cuando Portugal es el único país que cuenta con una producción de litio estable. Todo ello sin contar su dependencia de procesados al carecer de industria que lleve a cabo procesos de refinado (no se considera el reciclaje industrial de baterías al no considerarse económicamente viable). De ahí que los países de la Unión Europea se hayan planteado la «necesidad de conocer la existencia y potencialidad de los yacimientos europeos de litio para definir estrategias adecuadas de acceso a nuestros recursos»¹⁹. Razón por la cual, la Unión Europea apoya proyectos mineros, como en el caso de España, como un núcleo de transición ecológica en la descarbonización de las fuentes energéticas²⁴.

Se estima que las reservas de óxido de litio de la Unión Europea son en torno a las novecientas mil toneladas²⁵, las cuales se localizan en 27 depósitos potenciales en nueve países de la Unión: República Checa, Serbia, Ucrania, España, Francia, Portugal, Alemania, Austria y Finlandia^{18,26,27}. No obstante, «es importante tener en cuenta que los datos de recursos y reservas minerales cambian a medida que avanza la investigación y

23 COMISIÓN EUROPEA. *Resiliencia de las materias primas fundamentales: trazando el camino hacia un mayor grado de seguridad y sostenibilidad*, 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474&from=NL>

24 CANTERO, R. y VAQUERO, N. «Los supermetales ofrecen nueva vida a la España vacía», *El Periódico* (edición online). 4 sep. 2020. Disponible en: <https://www.elperiodicoextremadura.com/lo-ultimo/2020/09/04/supermetales-ofrecen-nueva-vida-espana-43848510.html>

25 GOURCEROL, B. *et al.* «Re-assessing the European lithium resource potential – A review of hard-rock resources and metallogeny», *Ore Geology Reviews*, vol. 109. 2019, pp. 494-519. ISSN 0169-1368.

26 GAUTNEB, H., GLOAGUEN, E. y TÖRMÄNEN T. *Lithium, Cobalt and graphite occurrences in Europe, Results from GeoEra FRAME WP5*. Disponible en: https://presentations.copernicus.org/EGU2020/EGU2020-7025_presentation.pdf

27 GAUTNEB, H., GLOAGUEN, E. y TÖRMÄNEN, T. *Lithium, Cobalt and Graphite occurrences in Europe, Results from GeoEra FRAME project wp 5*. EGU General Assembly 2020, online, 4–8 May 2020, EGU2020-7025. Disponible en: <https://doi.org/10.5194/egusphere-egu2020-7025>

explotación minera. Además, esos valores están supeditados a las condiciones del mercado internacional en cada momento»¹⁹.

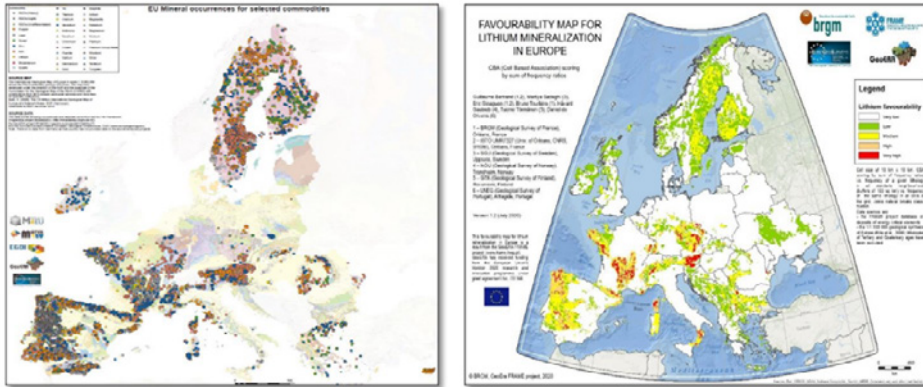


Figura 2. Distribución de los depósitos de litio en Europa

https://www.eurogeosurveys.org/wp-content/uploads/2020/10/Press-release-EGS_two_maps.pdf

De acuerdo con el informe de la Comisión Europea *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU*, el litio junto con el cobalto y el grafito natural son críticos en la lista 2020 de materias primas críticas (*Critical Raw Materials-CRM*)²⁰.

En la siguiente tabla, extraída de dicho informe se compara el promedio de oferta mundial en el periodo 2012 - 2017 respecto al consumo estimado en toneladas en la Unión Europea y la producción de litio. Lo cual motiva que este mineral sea considerado como una materia prima crítica para la Unión Europea.

Evaluación de 2020 CRM (Critical Raw Materials - materias primas críticas) en la UE)	Promedio de la oferta mundial de 2012-2017 x 22 % de la participación de la UE en el PIB mundial en toneladas		Consumo estimado de la UE en toneladas		Producción nacional de la UE en toneladas	
	Etapa 1 (suministro global mineral - SGM)	Etapa 2 (Suministro global refinado - SGR)	Etapa 1 (SGM)	Etapa 2 (SGR refinado)		
Litio	7.000	6.000	1.000	2.000	100	Sin datos

Tabla 1 Comparativa producción mundial del litio respecto a las necesidades de la UE

Esa necesidad de litio se explica de forma gráfica en la figura 4, en la cual se detalla que el riesgo de suministro asignado para el litio ha sido establecido por la UE en 1,64 en

función de sus aplicaciones en baterías, células de combustible o robótica, valor considerado como bajo en comparación a otros elementos como el disprosio (6,20). Por añadidura, y desde el punto de vista estratégico, hay que tener en cuenta que la industria de defensa es dependiente del litio para su desarrollo²⁵.

	Baterías	Células de combustible	Renovables	Motores de tracción	Fotovoltaica	Robótica	Drones (UAV)	Impresoras 3D	Equipos información comunicación
Relación de uso del litio diferentes tecnologías de acuerdo a su riesgo de suministro estimado (1,64)	X	X				X	X		
Litio utilizado para energías renovables clasificadas según su oferta de 2020	X	X				X			
Litio utilizado en movilidad eléctrica con su riesgo de suministro para 2020	X	X				X			

Riesgo en suministro aplicaciones de industria de defensa UE	Aeronáutica	Naval	Tierra	Espacio	Electrónica	Misiles
Máx. riesgo Disprosio-Dy (6,20) - Mín. riesgo Plomo-Pb (0,09). Litio-Li (1,64)	X	X	X		X	X

Gráfico 3. Usos del litio para la industria europea

El litio en España

Desde antiguo era conocido que España tenía litio (figura 4)²⁸. De hecho, en la península ibérica se encuentran las mayores reservas de este mineral en la Unión Europea, con una cuota estimada de las reservas mundiales en torno al 3-5 % para España (en 2011 cerró la Mina Feli, Salamanca) y Portugal (con dos explotaciones abiertas). En España las mineralizaciones de litio más importantes se localizan en Galicia y en Castilla y León^{29,30,31,32}.

28 GIMENO, R. «España podría tener el 5 % de la producción mundial de litio si explotara sus yacimientos», *Diario NIUS* (edición online). 11 dic. 2019. Disponible en: https://www.niusdiario.es/economia/empresas/espana-podria-tener-5-por-ciento-produccion-mundial-litio-yacimientos-explotacion_18_2862045378.html

29 MARTÍNEZ, K. «El litio, ante una emergente materia prima», *El Correo Gallego* (edición online). 9 mar. 2011. Disponible en: <http://www.igme.es/salaprensa/medios/elcorreogallego.es-04909-03-2011.pdf>

30 Sistema de Información Geológico Minero de Extremadura. *Rocas y Minerales Industriales* (web). Disponible en: <http://sigeo.juntaex.es/portalsigeo/web/quest/minerales-industriales>

31 TRÍO MASEDA, M. y ORTUÑO, M. G. «Litio 2016», *Panorama Minero*. 2017, 13/12/2018 (final), 558. Instituto Geológico y Minero de España. Disponible en: [http://www.igme.es/PanoramaMinero/actual/PANORAMA_MINERO_2017\(BU24\)\(BR\).pdf](http://www.igme.es/PanoramaMinero/actual/PANORAMA_MINERO_2017(BU24)(BR).pdf)

32 BAÑOS, P. «Tesoros naturales en las entrañas de España». *ABC* (edición online). 3 jun. 2019. Disponible en: https://www.abc.es/economia/abci-tesoros-naturales-entranas-espana-201906030241_noticia.html

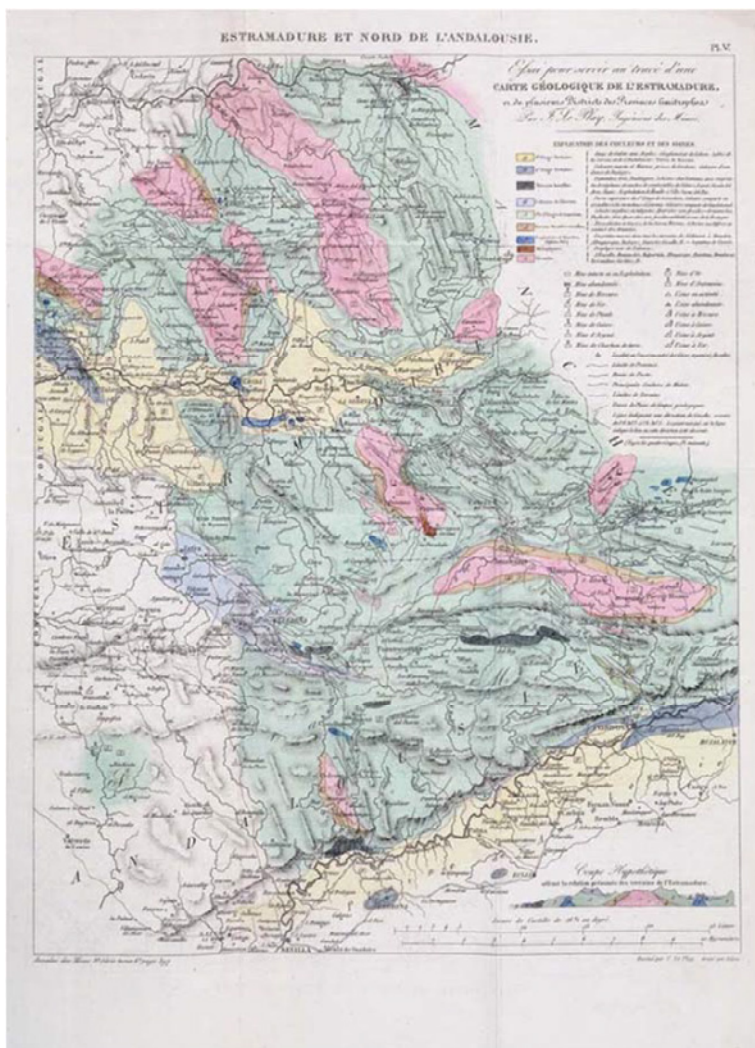


Figura 3. Primer mapa geológico de Extremadura, España (1834)
<http://info.igme.es/FONDOCARTOGRAFICOIMG/EXTREMADURA.JPG>

En función de su importancia económica y el riesgo en el suministro, se están llevando a cabo proyectos de exploración para este metal^{33,34,35}. Proyectos que como se ha podido leer anteriormente gozan del beneplácito de la Unión Europea, pero chocan frontalmente con una fuerte contestación social por la preocupación medioambiental, situación que provoca que las autoridades nacionales, autonómicas y locales no se pongan de acuerdo

33 TECNOLOGÍA EXTREMEÑA DEL LITIO. *Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Minero Valdeflórez*, parte III: Memoria, anexos I, II y III. Valoriza Minería, SLU, dic. 2017. Disponible en: <https://www.ayto-caceres.es/wp-content/uploads/2018/03/06-EsIA-Parte-VI.pdf>

34 MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN, España. *Cartografía del IGME*. Disponible en: <https://info.igme.es/cartografiadigital/geologica/Geo50Hoja.aspx?language=es&id=704> [consulta: 23/12/2021].

35 VALORIZA MINERÍA SLU. *Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Minero de Valdeflórez*. Valoriza Minería, SLU, dic. 2017. Disponible en: <https://www.ayto-caceres.es/transparencia/urbanismo-y-obras-publicas/estudio-mina-Valdeflorez/mapa-del-trabajo-de-impacto-ambiental>

para su autorización^{19,45}, iniciándose una campaña legal que continua en la actualidad y que tiene que resolver el recurso de la empresa contra la denegación del permiso de investigación, así como remediar los daños causados en los viales^{36,37,38,39}.

Obviando los aspectos referidos y que serán dirimidos en los tribunales, hay que tener en cuenta que la explotación de Valdeflórez podría tener unas implicaciones muy relevantes para la industria europea de baterías en general, y para España en particular, ya que de acuerdo a lo expresado por Susana Timón: «Su importancia económica y el riesgo en el suministro requiere plantearse la decisión sobre si explotar los recursos de manera responsable y disminuir la gran dependencia de las importaciones, o dejar nuestros yacimientos sin utilizar y seguir comprando las materias primas, necesarias para la transición ecológica, a otros países productores y al precio que marque el mercado internacional»¹⁹.

Demanda del litio para fabricación de baterías

De acuerdo con el informe de tendencias del mercado de baterías de ion-litio para los años 2021-2028 realizado por Grand View Research en 2019, el valor de mercado mundial en 2020 se estimaba en 53,6 x 10⁹ dólares, esperando para las baterías una tasa de crecimiento anual compuesta (CAGR) del 19 % entre 2020 y 2028 (y del 23,9 % para los sistemas de almacenamiento de energía). Ese crecimiento, considerándolo incluido el abaratamiento del coste de las baterías y el aumento de ventas de vehículos eléctricos, se atribuía principalmente a la demanda de baterías de iones de litio para los vehículos eléctricos (EV) y el almacenamiento en red⁴⁰. Ahondando en estos datos, según el portal Statista, el mercado global estimado para este sector para 2025

36 ATLAS DE JUSTICIA AMBIENTAL. «Mina de litio a cielo abierto San José Valdeflórez, Cáceres, España», *Atlas de Justicia Ambiental*. 23 jul. 2020. Disponible en: <https://ejatlas.org/conflict/mina-de-litio-a-cielo-abierto-san-jose-Valdeflorez-en-la-montana-de-caceres/?translate=es>

37 GUINALDO, S. «Cáceres se resiste a ceder su valioso litio». *SINC* (web). 29 may. 2021. Disponible en: <https://www.agenciasinc.es/Reportajes/Caceres-se-resiste-a-ceder-su-valioso-litio>

38 BERMEJO TRIGO, J. L. «Seis años de trámites para el proyecto de la mina de Valdeflórez en Cáceres». *El Periódico de Extremadura* (edición online). 27 oct. 2021. Disponible en: <https://www.elperiodicoextremadura.com/caceres-local/2021/10/27/seis-anos-tramites-mina-58855926.html>

39 OSUSKY, Linda. «Oro Blanco», *Mundos de Litio* [en línea]. 2021. Disponible en: <https://mundosdelitio.com/oro-blanco/>

40 GRAND VIEW RESEARCH. «Lithium-ion Battery Market Size, Share & Trends Analysis Report by Product (LCO, LFP, NCA, LMO, LTO, Lithium Nickel Manganese Cobalt), By Application, By Region, And Segment Forecasts, 2021 – 2028». *Grand View Research* (web). Report GVR-1-68038-601-1. jul 2021. Disponible en: <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/lithium-ion-battery-market>

ascenderá a $100,4 \times 10^9$ dólares, de los cuales, más de la mitad se espera que sean utilizados en la industria de la automoción (gráfico 4)⁴¹.

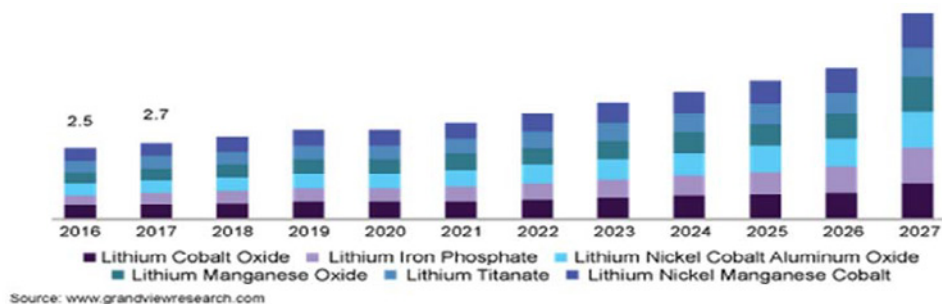


Gráfico 4. Mercado EE. UU. baterías ion-litio por productos periodo 2016 - 2027 (x 109 \$) 41

Esa tendencia creciente en la demanda se deberá a las ventajas asociadas al uso de las baterías de ion-litio en dispositivos electrónicos, sistemas de almacenamiento de energía, primordialmente, asociados al uso en energía solar y fundamentalmente en vehículos eléctricos (vida útil prolongada, reducción de los precios y su alta densidad). No obstante, se considera que puede existir una potencial restricción en el mercado en función del uso de otros tipos de baterías para almacenamiento de energía (litio-aire, de flujo, cloruro de sodio-níquel y plomo ácido). Todo ello sin olvidar el crecimiento imparable de la demanda social de vehículos eléctricos y/o de vehículos eléctricos híbridos favorecido por las reformas legales asociadas a la reducción de emisiones y a la descarbonización fruto de regulaciones ambientales y por supuesto a la reducción de costes de las baterías⁴².

Es importante destacar que el mercado de las baterías de ion-litio es dominado por los países de la región Asia-Pacífico. Siendo las principales empresas que controlan el mercado: GS Yuasa International Ltd., BYD Company Ltd., A123 Systems LLC, Hitachi Chemical Co., Ltd., Shenzhen Huayu New Energy Technology Co., Ltd., Johnson Controls, NEC Corporation, Panasonic Corporation, Samsung SDI Co., Ltd., Toshiba Corporation y LG Chem Ltd⁴³.

41 JAGANMOHAN, M. «Projected lithium-ion battery market size worldwide in 2017 and 2025 (in million U. S. dollars)», *Statista* (web). 29 ene. 2021. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/235316/global-lithium-battery-market/>

42 PLACEK, M. «Electric vehicles - global lithium-ion battery pack costs 2011-2030», *Statista* (web). 23 jul. 2021. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/883118/global-lithium-ion-battery-pack-costs/>

43 GREY, C. P. y HALL, D. S. «Prospects for lithium-ion batteries and beyond—a 2030 vision», *Nat Commun* (online version), vol. 11, n.º 6279. 2020. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-19991-4>. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41467-020-19991-4>

De la región Asia-Pacífico, China domina la cadena de suministro de baterías de ion-litio a nivel global, específicamente en células de baterías, producción de ánodos y cátodos, así como se ha podido leer anteriormente en el refino del mineral. De ahí el interés de la Unión Europea y de los países occidentales en favorecer no solo la exploración, sino la potenciación de la fabricación de baterías y la industria de refino asociada⁴⁴.

La importancia que para la Unión Europea tiene el litio ha generado que desarrolle un plan específico en este ámbito denominado *Plan de acción estratégico para baterías de la UE*. El cual establece cinco fases⁴⁵:

- Diversificar el suministro de materiales (fundamentalmente mediante acuerdos de comercio).
- Mejorar la capacidad de fabricación (mediante el aumento de la producción, extracción y refinado, atrayendo inversión extranjera de industrias manufactureras (caso de Infinity Lithium en la explotación de Valdeflórez).
- Reciclando, reutilizando y sustituyendo.
- Potenciando la investigación y desarrollo.
- Fomentando la colaboración internacional.

Resulta fundamental potenciar la industria europea al objeto de disminuir la dependencia en este tipo de baterías por su importancia estratégica en tanto en cuanto se desarrollan otro tipo de sistemas de almacenamiento de energía que están en investigación y que pueden modificar los pronósticos anteriores, considerando que su desarrollo tendrá beneficios ambientales importantes⁴⁶.

Derivado de esta estrategia se pretende pasar de la capacidad de producción de baterías de ion-litio de los aproximadamente 10 GW/h actuales a los más de 500 GW/h en caso de que todos los proyectos lleguen a su fin, para así tratar de disminuir la dependencia

44 GLOBAL DATA. «Western weaknesses in lithium-ion supply chains will slow electric vehicle adoption and demonstrate China's dominance of the EV market, says GlobalData», *Global Data (web)*. 12 de nov. 2021. Disponible en: <https://www.globaldata.com/western-weaknesses-lithium-ion-supply-chains-will-slow-electric-vehicle-adoption-demonstrate-chinas-dominance-ev-market-says-globaldata/>

45 COMISIÓN EUROPEA. *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones sobre la ejecución del Plan de acción estratégico para las baterías: creación de una cadena de valor estratégica para las baterías en Europa*. COM, 176 final, 9 abr. 2019. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0176&from=EN#:~:text=El%20objetivo%20de%20la%20Comisi%C3%B3n,e%20innovador%20en%20la%20UE.>

46 HOLLAND, A. y XIAXI, H. «Advanced Li-ion and Beyond Lithium Batteries 2022-2032: Technologies, Players, Trends, Markets», *IdTechEx (web)*. Disponible en: <https://www.idtechex.com/en/research-report/advanced-li-ion-and-beyond-lithium-batteries-2022-2032-technologies-players-trends-markets/852>

exterior. En la figura 11 se pueden ver cuáles son los proyectos que se pretende llevar a cabo y el estado actual de la cadena de suministro actual en la Unión Europea⁴⁷.

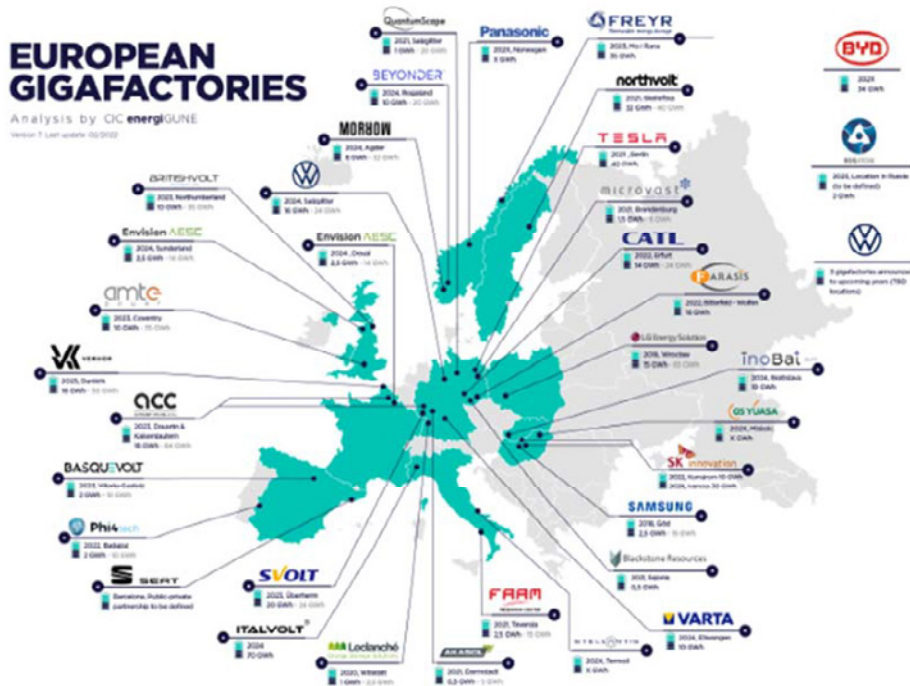


Figura 4. La situación en Europa, nuevas fábricas de iones de litio planificadas <https://cicenergigune.com/es/blog/gigafactorias-apuesta-europa-recuperacion-fabrica-baterias>⁴⁸

47 CANO, J. L. «Con el litio de España se podrían fabricar las baterías de 10 millones de coches eléctricos», *El Español* (edición online). 26 ene 2021. Disponible en: https://www.elespanol.com/motor/20210126/espana-podrian-fabricar-baterias-millones-coches-electricos/553946169_0.html

48 ORTIZ, Sara y CAREAGA, Iñigo. «Gigafactorías: una gran apuesta de Europa para su recuperación a través del desarrollo de fábricas de baterías», *CIC energigUNE*. 2021. Disponible en: <https://cicenergigune.com/es/blog/gigafactorias-apuesta-europa-recuperacion-fabrica-baterias#:~:text=Actualmente%20ya%20se%20han%20anunciado,2040%20en%20el%20mercado%20europeo>

Conclusiones

- China controla el mercado mundial de mineral en bruto y de refino, siendo uno de los mayores productores de baterías del mundo, por lo que controla la oferta y la demanda a nivel global, hecho que afecta sin ninguna duda a la seguridad.
- El litio se ha convertido en un recurso estratégico, resultando prioritario para la Unión Europea explorar nuevos yacimientos en su territorio y evitar la dependencia exterior e impulsar la economía circular en la industria del litio, toda vez que la demanda mundial se estima que puede aumentar hasta en cuarenta veces la demanda actual.
- Es necesario mejorar los procesos de gestión de residuos de pilas, baterías y acumuladores de energía, al objeto de reducir la demanda a nivel europeo de este y otros minerales estratégicos gracias al reciclado y reutilización.
- En el caso particular de España, en función de sus reservas, resulta prioritario reducir la dependencia exterior y convertirnos en una potencia industrial en el ámbito de la producción de baterías optimizando los procesos de extracción y refino asociados a una explotación integral y medioambientalmente sostenible.
- El fomento de las medidas de gobernanza, seguridad y prosperidad que defiende la Unión Europea en los países donde se asientan las principales reservas es un factor clave para mejorar el ambiente de seguridad, pero también contribuirá sin ninguna duda al desarrollo de los países reduciendo los posibles conflictos derivados de un uso abusivo de la tierra y de la falta de respeto hacia los pueblos donde se asientan los yacimientos.

Alberto Cique Beltrán

Máster Ingeniería de Minas Universidad Politécnica de Madrid



52/2022

30 de mayo de 2022

Juan Manuel Chomón Pérez*

**La UE y sus amistades
«energéticamente» peligrosas. Del
gas ruso a las energías renovables
chinas**

**La UE y sus amistades «energéticamente» peligrosas. Del gas
ruso a las energías renovables chinas**

Resumen:

El conflicto de Ucrania nos muestra las carencias en seguridad energética de varios Estados miembros de la UE, cuyas políticas energéticas no estaban completamente alineadas con las directrices de la Comisión Europea. En un intento por deshacerse de la dependencia de las energías fósiles de origen ruso, se incrementa el riesgo de cambiar una dependencia energética por otra. Varios de los países afectados ponen el foco en las energías renovables. Sin embargo, las tierras raras y sus productos derivados, necesarios para producir ciertas energías renovables se encuentran bajo el monopolio del gobierno chino. Los gobiernos de los países de la UE pueden aprovechar la coyuntura geopolítica para intentar realinear sus políticas de seguridad energética, no solo con la marcada por la UE sino también con las estrategias de seguridad de sus aliados.

Palabras clave:

Seguridad energética, tierras raras, EU, gas, renovables, 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.

The EU and its "energetically" dangerous friendships. From Russian gas to Chinese renewable energies.

Abstract:

The Ukrainian conflict shows us the energy security shortcomings of several EU member states, whose energy policies were not fully aligned with the European Commission's guidelines. In an attempt to get rid of dependence on fossil fuels of Russian origin, the risk of exchanging one energy dependence for another is increasing. Several of the countries concerned are focusing on renewable energies. However, rare earths and the products made from them needed to produce certain renewable energies are under the monopoly of the Chinese government. The governments of the EU countries can take advantage of the geopolitical situation to try to realign their energy security policies, not only with those of the EU but also with the security strategies of their allies.

Keywords:

Energy security, rare earths, EU, gas, renewables, China.

La seguridad energética de la UE desalineada con el eje de seguridad transatlántico

El conflicto de Ucrania ha puesto de relieve un hecho ya conocido: la dependencia energética europea. La estrategia energética adoptada por algunos Estados miembros de la UE durante las últimas décadas favorecía sus objetivos económicos, pero no apuntaba con claridad en la misma dirección que la estrategia de seguridad energética de la Comisión Europea, reflejada en el *Energy Union* del 2015¹. El gas era el mejor ejemplo. El total de 155 bcm (miles de millones de metros cúbicos) importados de Rusia representaban el 45 % de las importaciones de gas de la UE en 2021². El Grupo de Coordinación de Gas de la UE, así como su política energética integradora de la de sus Estados miembros, nunca vieron con buenos ojos³ el incremento de la dependencia del gas ruso que suponía además la creación de un *hub* gasístico⁴ en el norte de Europa.

El primer objetivo definido en la *Energy Unión* del 2015 no era otro que «diversificar las fuentes de energía europeas» de acuerdo con el artículo 122 de la TFEU «Treaty on the Functioning of the European Union» relativo a la seguridad del suministro⁵. Pero este primer objetivo fue relegado en favor de otros también contemplados como la descarbonización o por intereses económicos.

Antes de la entrada masiva de las tropas rusas en Ucrania, el 24 de febrero de este año, el mix energético de varias naciones europeas tenía una insana componente de dependencia rusa, fundamentalmente de su gas.

¹ Parlamento Europeo. «Energy Union». Marzo 2015. <https://www.europarl.europa.eu> BRIE. 2015.

² Asociación Internacional de la Energía. «A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas». Marzo 2022, <https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas>

³NIES, S. «The European Energy Transition: Actors, Factors, Sectors». 2019. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/mshamburgde/detail.action?docID=5744965>

⁴ KOTEK, P., SELEI, A. y TAKÁCSNÉ, B. «The impact of the construction of the Nord Stream 2 gas pipeline on gas prices and competition». https://www.europeangashub.com/wp-content/uploads/attach_799.pdf

⁵ Parlamento Europeo. «Energy policy: general principles». <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/68/energy-policy-general-principles#:~:text=It%20aims%20to%20bring%20the.and%20maritime%20transport%20and%20buildings>

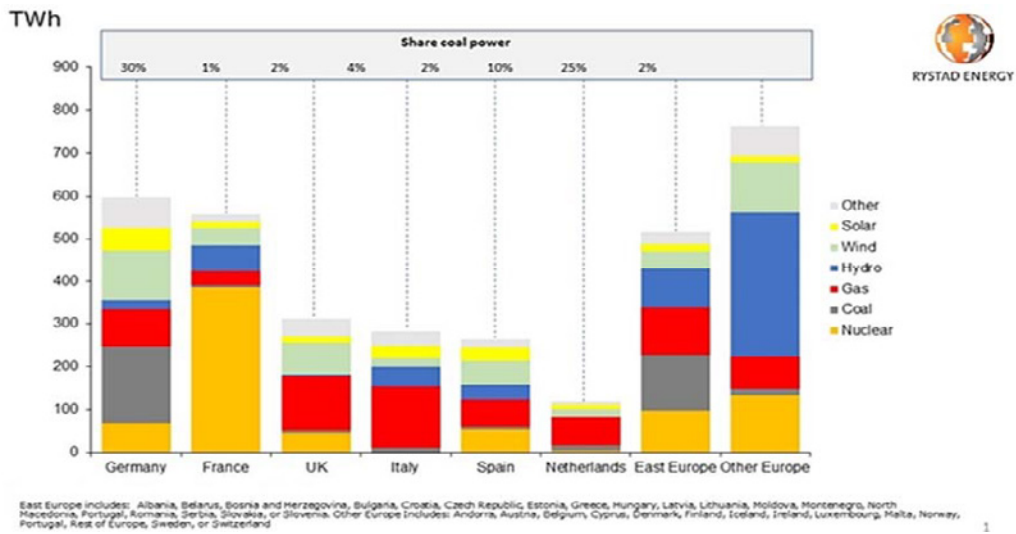


Figura 1. Cóctel de generación de energía por país, 2021. Fuente: Rystad Energy Power Solutions, 2022

La cantidad total de gas importado proveniente de Rusia en la UE había aumentado en los últimos 20 años del 26 % al 32 % del mix energético.

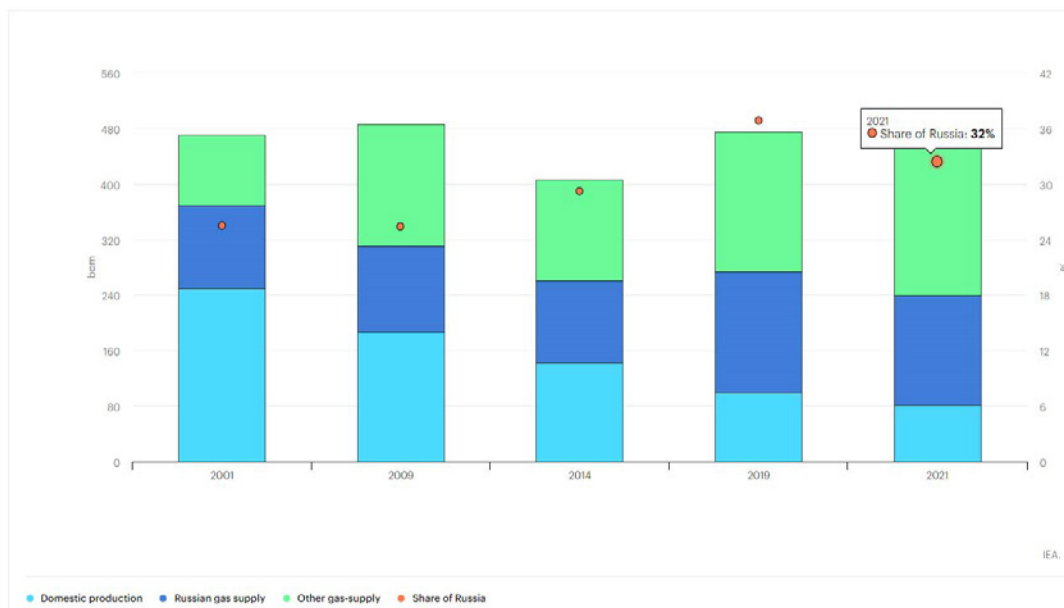


Figura 2. Proporción de gas ruso importado por la UE. Fuente: Asociación Internacional de Energía (AIE), 2022

Por otro lado, las estrategias de seguridad nacionales de los miembros europeos de la Alianza Transatlántica se armonizaban periódicamente con el concepto estratégico de la

OTAN. Sin embargo, sus estrategias de seguridad energética parecían no estar alineadas al incrementar su dependencia de Rusia.

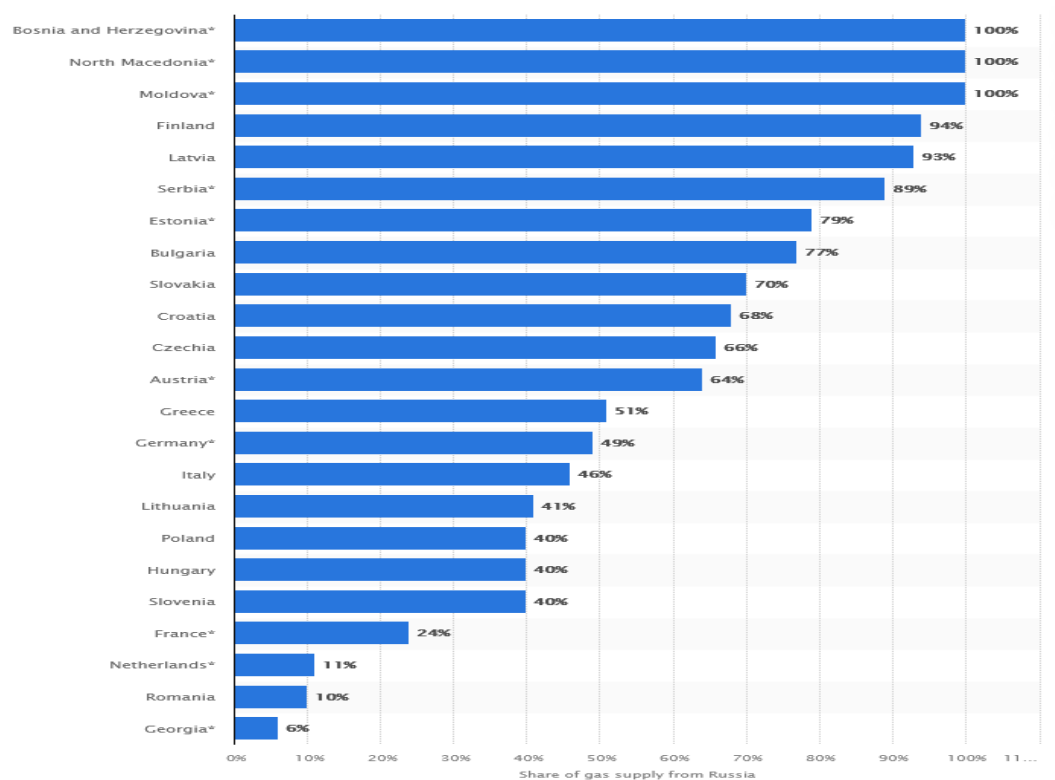


Figura 3. Proporción de gas importado por los países miembros de la UE. Fuente: Statista, 2022

Muchos de los miembros europeos de la OTAN no cumplían el compromiso adquirido de incremento de presupuestos de defensa para llegar al 2 % de sus PIB, mientras, EE. UU. mantenía más de 60.000 soldados americanos presentes en suelo UE⁶ y un arsenal nuclear como principal herramienta de disuasión, frente a una posible invasión rusa.

Algunos miembros de la UE se estaban beneficiando de una neutralidad política en sus relaciones tanto con Rusia como con China, que se desarrollaban en un ambiente de globalización, pese a que el garante de esta globalización, EE. UU., se enfrentaba a una guerra comercial con China y asistíamos a la anexión rusa de los territorios ucranianos de Crimea y el Dombás en el 2014.

⁶ «Number of active-duty United States military personnel in Europe in 2022, by country». <https://www.statista.com/statistics/1294271/us-troops-europe-country/> [consulta: 8 de abril de 2022].

Un ejemplo claro es el de la mayor potencia económica europea, Alemania, con un 49 % de dependencia de Rusia⁷ en sus importaciones de gas y en cuyas relaciones con China, la propia canciller Angela Merkel en el 2018, se encargaba de cerrar acuerdos comerciales en su visita a Xi Jin Ping⁸, para algunas de las principales empresas de bandera alemanas, como Volkswagen, BASF o Siemens. Alemania impulsaba asimismo el desarrollo del polémico gaseoducto NordStream II que permitiría duplicar la capacidad de gas llegado desde Rusia a Alemania pero que deshacía una cierta codependencia económica entre Ucrania⁹ y Rusia generada por los gaseoductos Soyuz y Bratsvo (fraternidad), principales arterias desde las que Rusia trae gas a Europa, lo que podía incrementar la vulnerabilidad ucraniana y reducir sus ingresos provenientes del gas.

Los países europeos parecían estar olvidando una lección histórica fundamental. Fue la caída de la URSS y la existencia de una hegemonía mundial lo que auspicio el desarrollo de la globalización¹⁰. La mayoría de las estructuras que son estándares de esa globalización como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo en Europa, o incluso la ONU son organizaciones que tienen un carácter marcadamente occidental y que fueron fuertemente impulsadas por Estados Unidos. La existencia de un leviatán, EE. UU., ha ofrecido protección a sus aliados. Un periodo en el que ninguna potencia le podía hacer sombra ha auspiciado una globalización que se ha visto fomentada por el desarrollo de las comunicaciones y el transporte.

Ahora que el mundo occidental ha asistido a la imagen diaria de muerte y destrucción en Ucrania, en las fronteras de la UE, los presupuestos de defensa aumentan, pero la seguridad energética de la UE sigue estando comprometida.

⁷ «Share of gas supply from Russia in Europe in 2020, by selected country». <https://www.statista.com/statistics/1201743/russian-gas-dependence-in-europe-by-country/> [consulta: 13 de abril de 2022].

⁸ ESCRITT, T. y MARTÍN, M. «China y Alemania firman múltiples acuerdos y prometen seguir con libre comercio». 9 de julio de 2018. <https://www.reuters.com/article/mercados-china-alemania-li-idLTAL1N1U50YL>

⁹ PAREDES, N. «El polémico gasoducto Nord Stream 2 que va de Rusia a Alemania (y qué papel puede jugar en la crisis energética de Europa)». Oct. 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58817851>

¹⁰ SHEETZ, M. «US Hegemony and Globalization». *GCSF Policy Brief No. 15*. Geneva Centre for Security Policy, diciembre 2006. <https://www.files.ethz.ch/isn/92833/Brief-15.pdf>

Europa en la encrucijada energética

El parlamento de la UE exige el cese absoluto de la compra de «gas de sangre» ruso¹¹ y la Comisión Europea anuncia el aumento de las importaciones de gas licuado norteamericano en 15 bcm para el 2022 y la creación de la Task Force para la Seguridad Energética¹². Cabe destacar que la compra de gas licuado a EE. UU. implica comprar gas extraído mediante *fracking* (fracturación hidráulica), técnica desdeñada por la mayoría de los países UE en sus territorios¹³. Los pozos de *fracking* son grandes emisores de metano, el segundo gas con mayor rol en el calentamiento global, además de estar asociados a la contaminación de acuíferos subterráneos, terremotos y otros daños medioambientales¹⁴. Esta técnica va contra los objetivos mundiales fijados en la Cumbre de París del 2015 para detener el cambio climático y contra los objetivos de seguridad energética europea.

A su vez los Estados miembros más dependientes del gas ruso como Alemania buscan también otras medidas para asegurar el suministro, recurriendo a otras naciones exportadoras de gas como Qatar¹⁵.

¹¹ Parlamento Europeo. «El PE pide un embargo total al petróleo, carbón, combustible nuclear y gas rusos». Abril 2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20220401IPR26524/el-pe-pide-un-embargo-total-al-petroleo-carbon-combustible-nuclear-y-gas-rusos>

¹² Comisión Europea. «Joint Statement between the European Commission and the United States on European Energy Security». Mar. 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_2041

¹³ SÁNDEZ ARANA, J. D. «La fracturación hidráulica en la Unión Europea: estado de la cuestión». Noviembre 2014. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi-ia65D3AhW8i_0HHRt9DXMQFn0ECAIQAAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ieeee.es%2FGalerias%2Ffichero%2Fdocs_marco%2F2014%2FDIEEEM18-2014_FracturacionHidraulica_SandezArana.pdf&usq=AOvVaw1GQm3u1-NrmwCwlyGULOXG

¹⁴ BRANTLEY, S. L. y MEYENDORFF, A. «The facts on fracking». *The New York Times*. 2013. <http://www.nwsofa.org/wp-content/uploads/2013/11/New-York-Times-The-Facts-on-Fracking-1.pdf>

¹⁵ MOHAMED, M. «Germany in talks with Qatar on long-term gas supplies to reduce Russian dependence». Marzo 2022. <https://www.reuters.com/world/middle-east/qatar-emir-talks-energy-with-german-minister-emiri-court-2022-03-20/>

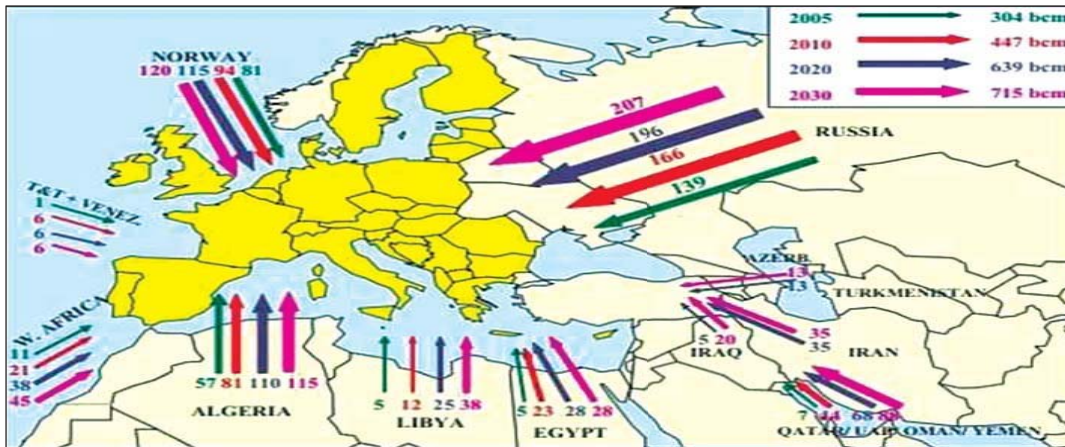


Figura 4. Previsiones de importación de gas en la UE hasta el 2022. Fuente: «EU Climate Policy as a driver of change», Jos Delbeke y Peter Vis, 2020

En el intento de reducir a corto-medio plazo la dependencia energética de Rusia más allá del gas natural licuado y cumpliendo los objetivos climáticos, solo dos opciones, categorizadas como limpias, se erigen como las más plausibles¹⁶: la energía nuclear, y las energías renovables¹⁷. El carbón puede ser una solución a corto plazo, pero no es una energía limpia.

La energía nuclear ha sufrido la crítica continuada de grupos medioambientalistas en diferentes países de la UE. Su opinión se ha visto reflejada en los programas de partidos políticos, y en sus decisiones. Como consecuencia, países como Alemania han abandonado prácticamente de forma total sus programas nucleares¹⁸.

El origen de la energía nuclear asociada desde sus inicios a usos militares, al genocidio de Hiroshima y Nagasaki y los posteriores accidentes de Chernóbil, Three Mille Island y Fukushima, junto con películas como *The Sum of All Fears* han servido para desprestigiar una de las energías que hasta ahora ha causado menos muertes por GW producido.

¹⁶ El 2 de febrero de 2022, la Comisión Europea adoptó una Ley Delegada Climática Complementaria (la «CCDA») que enumera las actividades nucleares y de gas específicas como «ambientalmente sostenibles» a los efectos del Reglamento de Taxonomía de la UE, sujeto a criterios estrictos.

¹⁷ Asociación Internacional de la Energía. «A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas». Marzo 2022. <https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas>

¹⁸ APPUNN, K. «Why is Germany phasing out nuclear power and why now?». Diciembre 2021. <https://www.cleanenergywire.org/news/ga-why-germany-phasing-out-nuclear-power-and-why-now>

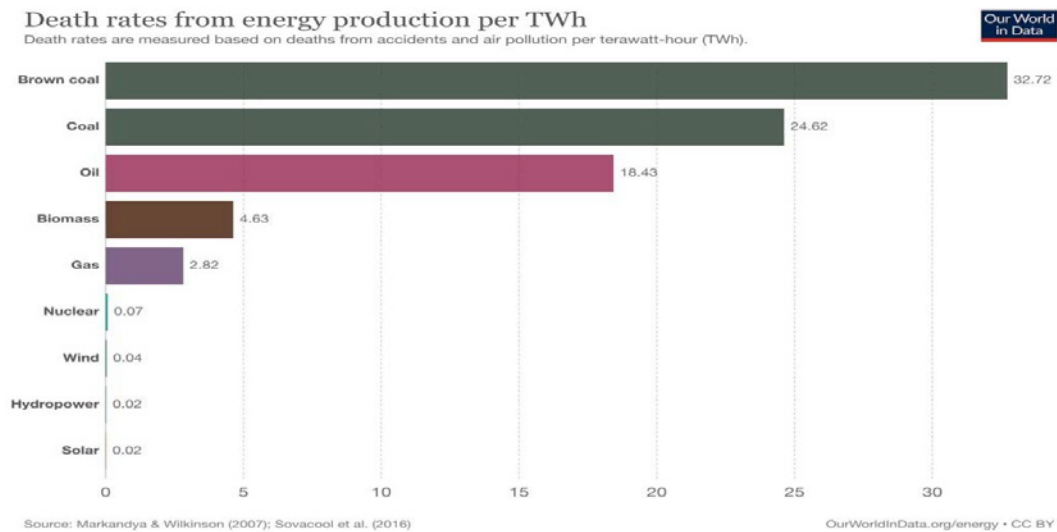


Figura 5. Tasa de muertes producidas por Terawatio/hora. Fuente: Our World in Data, 2016

Es más, la tecnología nuclear no se ha quedado estancada en los años 80 que es cuando la mayoría de los movimientos antinucleares iniciaron sus campañas. Hoy en día existen reactores que son muchísimo más seguros que los que fueron fabricados hace 30 o 40 años, estando alguno de ellos aún en servicio. Un ejemplo es el nuevo reactor chino construido en el desierto de Gobi. Este reactor nuclear de sales fundidas¹⁹ no necesita ni presurización ni agua y su combustible, el Torio, en lugar del Uranio, decae perdiendo sus efectos radiactivos en tan solo 300 años en lugar de los casi 10.000 años del combustible nuclear tradicional. Es más, el Torio es mucho más abundante que el Uranio en la corteza terrestre y hasta ahora no se le está dando un uso muy extendido, con lo cual representa un material de desecho tras procesar otros elementos químicos a los que acompaña en los minerales como las tierras raras²⁰.

El proyecto de construcción de una central nuclear suele durar entre 5 y 7 años. Posteriormente las centrales nucleares proveen energía de forma continua y estable durante 40 años. Es decir, que la recuperación de la inversión, la fase rentable del proyecto no empieza hasta varios años después del mandato electoral en el que se inició

¹⁹ VAERENBERGH, E. «China shows us the path to the nuclear future». Octubre 2021, <https://www.europeanscientist.com/en/features/china-shows-us-the-path-to-the-nuclear-future/>

²⁰ RAGHEB, M. «Global and USA Thorium and Rare Earth Resources». Marzo 2010. <https://www.google.com/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiqyZPf9ZD3AhWpgf0HHSxhBoUQFnoECCKQAQ&url=https%3A%2F%2Fthoriumenergyalliance.com%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F02%2FGlobal-and-USA-Thorium-and-Rare-Earth-Elements-Resources.pdf&usq=AOvVaw1Q5w3t-hSRmB6KR9bsCtok>

el proyecto. Sin embargo, la extensión de vida, hasta los 60 años, de las centrales nucleares sí que es rentable a corto plazo y competitiva con los precios de las energías renovables pese al posible abaratamiento de estas contemplado para el 2040²¹.

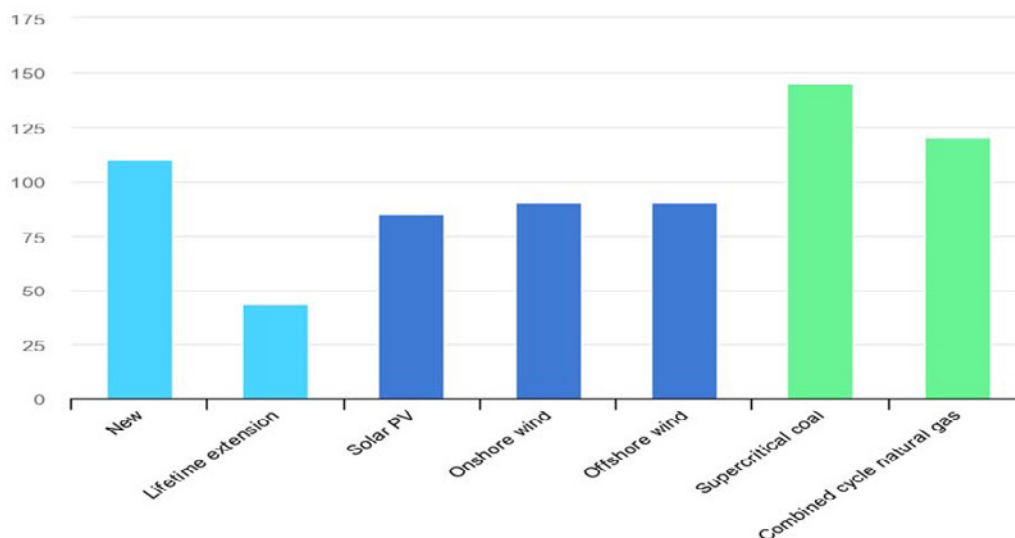


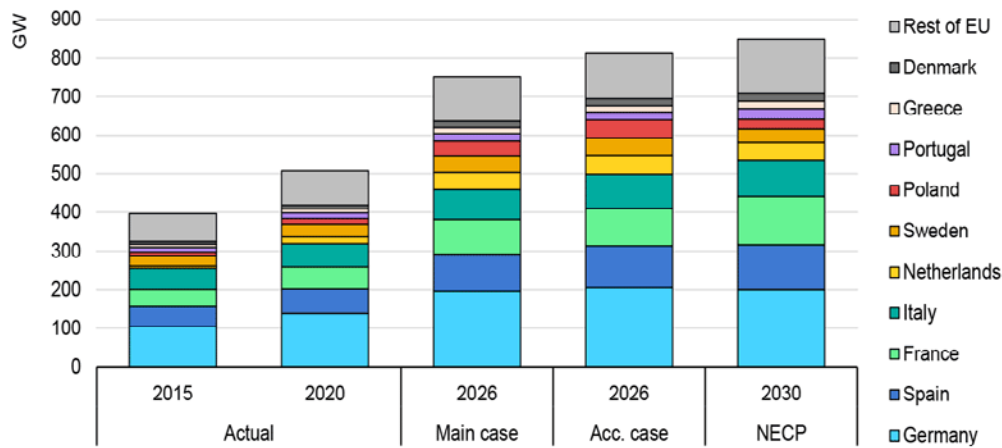
Figura 6. Coste normalizado de la electricidad en la Unión Europea, 2040. Fuente: Asociación Internacional de la Energía, 2019

Finalmente, en la UE, algunos Estados miembros tratan de potenciar la implantación de energías renovables a marchas forzadas como solución al problema. Algunos países como Alemania o España, tras una renuncia inicial a sus programas nucleares, producen ya más del 40 % de energía proveniente de energías renovables. En las previsiones de muchos países europeos se encuentra el incremento del peso de las energías renovables en su mix energético, buscan con ello no solo la descarbonización de sus energías sino también la independencia energética. Pero esa independencia energética puede ser solo un espejismo²².

²¹ Asociación Internacional de la Energía. «Nuclear Power in a Clean Energy System». 2019. <https://www.iea.org/reports/nuclear-power-in-a-clean-energy-system>

²² RITA DAVID, R. «Europe's Bet on Renewable Energy». Febrero 2022. <https://energyindustryreview.com/renewables/europes-bet-on-renewable-energy/>

EU member states installed renewable capacity and capacity expected in 2030 based on submitted NECPs



IEA. All rights reserved.

Note: Acc. case = accelerated case, NECPs = National Energy and Climate Plans
Source: IEA analysis based on NECPs.

Figura 6. Capacidad de generación de energía renovable instalada por los miembros de la UE y capacidad planeada para el 2030. Fuente: AIE, 2021

La precipitada carrera hacia las energías renovables. Del gas ruso a las tierras raras chinas

Los objetivos de la Cumbre del Clima de París de 2015 y el Green Deal de la UE de 2019 siguen estando presentes. Alemania, por ejemplo, pretende alcanzar un 80 % de su mix energético en 2030 proveniente de energías limpias, un 15 % más de lo anteriormente previsto. Para alcanzar dicho objetivo, revisado en función de la nueva situación geopolítica, alejándose de Rusia, ha promulgado la Ley de Fuentes de Energía Renovable, que entrará en vigor el 1 de julio. Contiene una cláusula que identifica las energías limpias como de interés para la seguridad pública²³.

Para ello pretende multiplicar su capacidad de energía eólica marina casi por tres para el 2030 y por 10 para el 2045. Esta energía representaba hasta ahora el 4,3 % del mix energético de Alemania junto a un 15,8 % de la eólica terrestre y el 8,8 % de la solar. Alemania ha apostado muy fuerte por las energías renovables y sobre todo por la eólica

²³ Electreck. «Alemania aumenta su objetivo de energía limpia del 65 % al 80 % para 2030». Abril 2022, <https://www.worldenergytrade.com/politica/europa/alemania-aumenta-su-objetivo-de-energia-limpia-del-65-al-80-para-2030>

marina, las turbinas eólicas *off-shore*. Tal y como se observa en la siguiente figura esta tendencia es compartida por el conjunto de países de la UE.

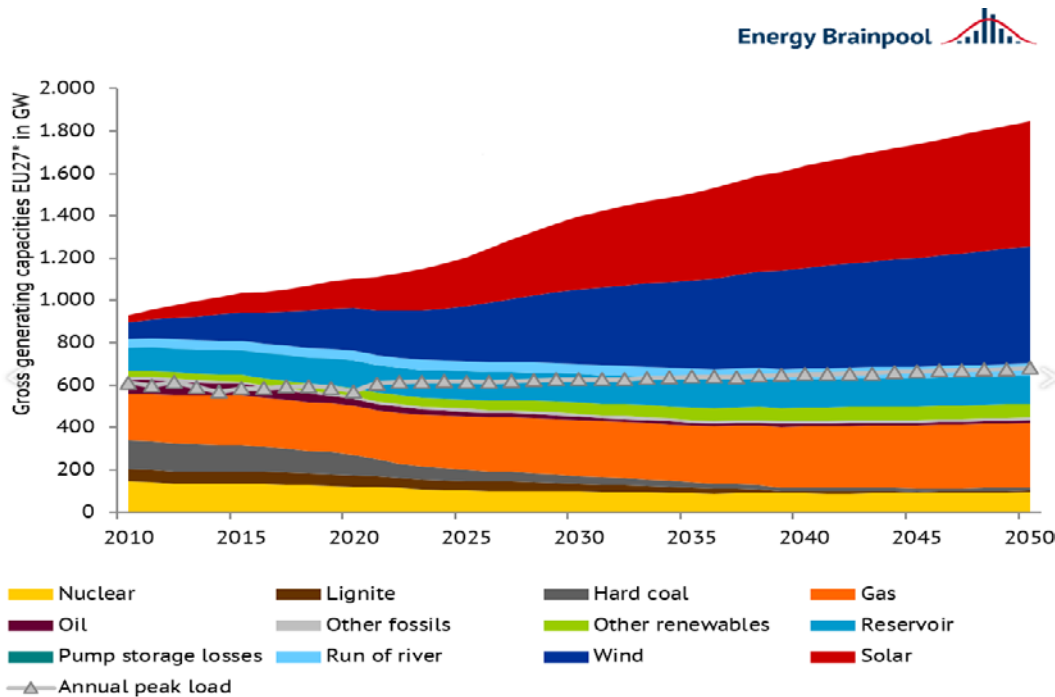


Figure 1: Installed generation capacities in EU-27 plus NO, CH and UK by energy carrier (source: Energy Brainpool, 2021; EU Reference Scenario, 2016; entso-e, 2021)

Figura 7. Expectativas de generación de energía para el 2050, E-27+ NO, CH y UK. Fuente: Energy Brainpool, 2021

Los llamados «imanes permanentes», son cruciales tanto para las turbinas eólicas, fundamentalmente para las *off shore* (marítimas), como para los motores de los vehículos eléctricos, ya que confieren las mejores prestaciones a todo motor eléctrico a la vez que permiten reducir su tamaño y mantenimiento. La energía de origen eólica, así como el sector de la electromovilidad son factores clave de la hoja de ruta de la UE para descarbonizar su economía, encauzar una economía circular y alcanzar los objetivos relacionadas con el cambio climático. Estos superimanes deben sus propiedades a su contenido en tierras raras. Son los elementos químicos Neodimio, Praseodimio y Disproseo, pertenecientes a las familias de las tierras raras, las «vitaminas» que proporcionan su potencia a los imanes permanentes.

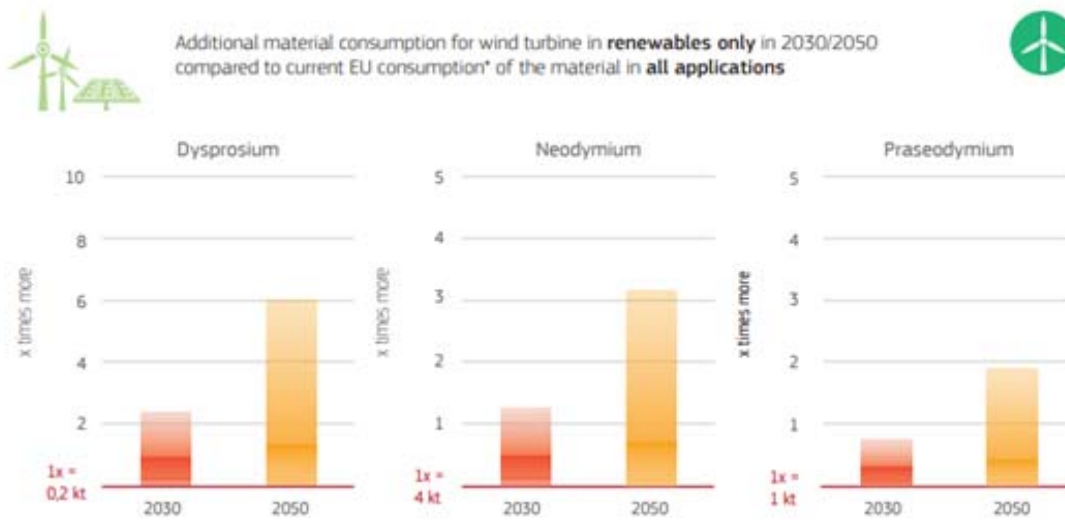


Figura 8. Demanda anual EU de elementos de tierras raras para turbinas eólicas 2030-2050. Fuente: Comisión Europea, Joint Research Centre, 2021

Sin embargo, el ritmo marcado por algunas de las agendas políticas para la transformación energética no se corresponde con el ritmo de producción de las tierras raras necesarias para hacerla viable. Existe un gran riesgo de que el desarrollo de la industria de tierras raras no sea lo suficientemente rápido como para abastecer al mercado de las energías renovables y el sector de electromovilidad y cumplir los objetivos de transformación energética para frenar el cambio climático. Así lo han vaticinado ya centros consultores de la talla de Adamas Intelligence²⁴ o el Roskill Institut²⁵.

La propia Comisión Europea identifica como muy alto el riesgo de sufrir escasez o cortes en las cadenas de suministro de las tierras raras en el 2025²⁶.

Los objetivos políticamente establecidos para la transición energética por la UE para el 2030 incluyen un 55 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a 1990 gracias a un 32 % de participación de las energías renovables en el consumo de energía final²⁷. Tal y como se observa en la figura 7, en el año 2050 los

²⁴ Adamas Intelligence. «Rare Earths Elements: Market Issues and Outlook.2019». [Adamas-Intelligence-Rare-Earths-Market-Issues-and-Outlook-Q2-2019.pdf](https://adamasintel.com/Market-Issues-and-Outlook-Q2-2019.pdf) (adamasintel.com)

²⁵ ROSKILL INSTITUTE. *Rare Earths. Outlook to 2030*. 20th Edition. 2020, p. 3,3.

²⁶ Comisión Europea. «Critical Raw materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU». Centro Conjunto de Investigación, Oficina de Publicaciones de Luxemburgo de la UE, 2020.

²⁷ Comisión Europea. «State of the Union: Commission raises climate ambition and proposes 55% cut in emissions by 2030». Septiembre 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1599

países europeos producirán entorno a un 30 % de energía de origen eólica pero China ejerce hoy un monopolio casi absoluto del mercado de las tierras raras. El tiempo necesario para desarrollar las cadenas de suministro europeas de tierras raras, no solo nos deja en manos de China sino anuncia ya una demanda no satisfecha. No es solo que China tenga el monopolio del mercado de tierras raras, sino que es el único país del mundo con una cadena de suministro de tierras raras completa, localizada, independiente y autónoma.

Esta importancia estratégica cobra especial relevancia cuando se observa que mientras la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) controla el 41 % de la producción de petróleo, China controla aproximadamente el 75 % de la producción de tierras raras. Si nos referimos a las tierras raras pesadas, entre las que se encuentra el Disprosio, también necesario para los superimanes, ese control alcanza el 95 %²⁸.

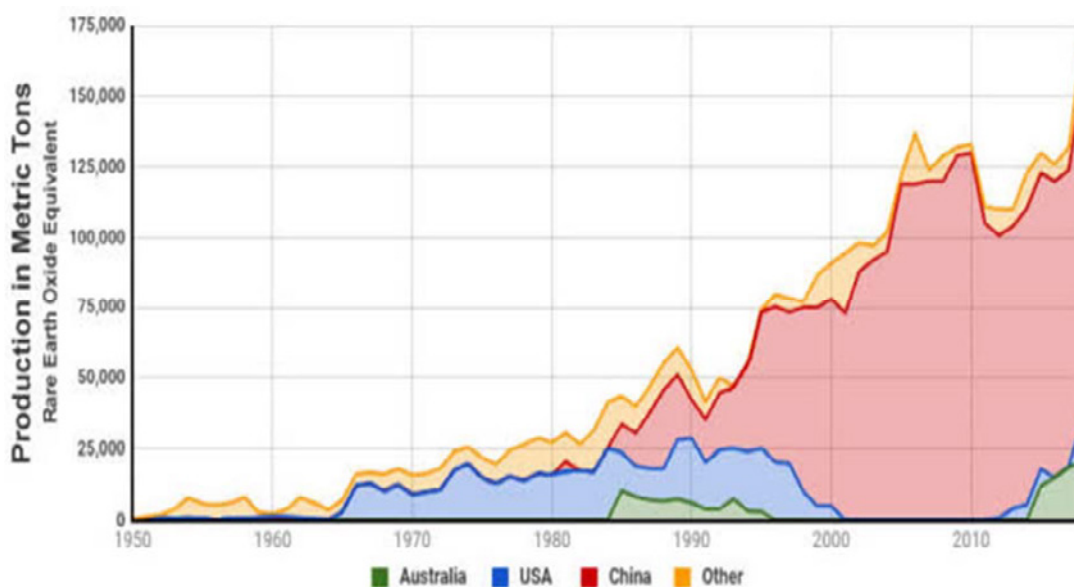


Figure 9. Evolución mundial de la producción de tierras raras. Fuente: www.geology.com, 2021

Consciente de su monopolio, China lo ha utilizado como carta estratégica en forma de cuotas de exportación de tierras raras contra Japón y contra EE. UU.

²⁸ Adams Intelligence. «Rare Earth Magnet Market Outlook to 2030». Agosto 2020. <https://www.adamasintel.com/report/rare-earth-magnet-market-outlook-to-2030>

En el caso de Japón la limitación de las exportaciones de tierras raras se produjo como consecuencia de los conflictos territoriales por las islas de Senkaku en el año 2010. En el caso de EE. UU. la amenaza de imposición de prohibición de exportación de tierras raras a Raytheon y Lockheed Martin, en el año 2020, tenía como origen la venta de estas empresas de armamento a Taiwán, pero finalmente no se llegó a materializar²⁹.

Por otro lado, China, además de ser el principal productor, es también el principal consumidor de tierras raras, absorbiendo más del 70 % del consumo mundial³⁰. La demanda de tierras raras utilizadas en imanes permanentes también se va a multiplicar en China. China anuncia un 25 % de vehículos eléctricos para 2030 y 24 % de energía eólica para el 2060³¹. Esta situación puede llevar al establecimiento de cuotas de exportación por parte de China para abastecer su demanda interna a partir de 2025. Nuestra dependencia de las tierras raras chinas hace palidecer la dependencia europea del gas ruso. China produce más del 90 % de los imanes que equipan los motores eléctricos para las turbinas eólicas y coches eléctricos producidos en la UE³².

La base legal para la aplicación de cuotas para reducir sus exportaciones por razones de seguridad nacional acaba de ser establecida por el Gobierno chino en la Ley de Control de Exportaciones³³. Esta ley bien podría verse como una respuesta a la «Entity list» que controla las exportaciones estadounidenses³⁴.

Por lo tanto, podemos concluir que las restricciones de exportación de las tierras raras podrían adoptar la forma de una carta geopolítica o simplemente ser la consecuencia de una evolución natural del mercado, pero en ambos casos la dependencia de la UE la deja expuesta a los intereses políticos de China.

²⁹ CHOMÓN, J. y GANSER, A. «How Relevant are Rare Earths to Europe's Security and Defence?». Octubre 2021. <https://euro-sd.com/2021/10/articles/exclusive/23989/how-relevant-are-rare-earths-to-europes-security-and-defence/>

³⁰ GÓMEZ GABÁS, N. «Consecuencias geoestratégicas de la hegemonía china en el mercado de las tierras raras». *Global Strategy Report*, 43/2020. Septiembre 2020. <https://global-strategy.org/consecuencias-geoestrategicas-de-la-hegemonia-china-en-el-mercado-de-las-tierras-raras/>

³¹ VENDITTI, B. «Visualizing China Energy Transition in 5 Charts». Julio 2021. www.visualcapitalist.com

³² European Raw Material Alliance. «Ensuring access to the raw materials for the European Green Deal: A European Call for Action». Septiembre 2021. <https://erma.eu/european-call-for-action/>

³³ KORSTNER, D. y NONN, M. «The 2020 Chinese export control law: a new compliance nightmare on the foreign trade law horizon?». *Chinese-EU Law Journal*, Vol. 7. <https://www.springer.com/journal/12689>

³⁴ «China's export control law to become 'key dynamic' in US relations». Diciembre 2020. <https://asia.nikkei.com/Economy/China-s-export-control-law-to-become-key-dynamic-in-US-relations>

Europa y su estrategia frente a las tierras raras

La Comisión Europea reconoce su dependencia absoluta de las importaciones de tierras raras chinas. Aun así, en la UE, los tres últimos intentos de abrir una mina de tierras raras han sido rechazados en Groenlandia (Dinamarca)³⁵, Suecia³⁶ y España³⁷. Como consecuencia, la UE no tiene ni una sola mina de tierras raras operativa.

La European Raw Material Alliance (ERMA) y la European Union Rare Earths Initiative (EURARE), ambos programas de la UE, intentan reducir esta dependencia pero sin un éxito palpable. En su última iniciativa ERMA publica el «European Call for Action on Rare Earth Magnets and Motors» en el que se afirma:

«Hasta ahora, la ERMA ha identificado 14 proyectos “desde la mina hasta el imán” sujetos a posible financiación (con un volumen de inversión de 1.700 millones de euros), que constituirían los cimientos de una industria europea de tierras raras capaz de satisfacer el 20 % de la demanda de la UE para 2030».

Sin embargo, teniendo en cuenta los tiempos asociados con la apertura de nuevas minas (10-15 años) y plantas de procesamiento de tierras raras (6-8 años)³⁸, podemos entender fácilmente que la dependencia de la UE (hoy en día principalmente de China), para el suministro de tierras raras, seguirá siendo en los próximos años casi total.

Esa dependencia se centra fundamentalmente en los primeros escalones de la cadena de suministro. Europa no cuenta con ninguna mina de tierras raras, pero dispone de dos centros de cierta entidad con capacidad de separación de tierras raras, Solvay en Francia y Sillamae en Estonia. Son centros que deberían ser tratados como activos estratégicos pues son escasos ya no solo en Europa sino en el mundo entero (fuera de China).

Los posibles inversores en minería de tierras raras en Europa nadan contra corriente. Si al tiempo necesario para abrir una mina le sumamos la capacidad del Gobierno chino de fijar los precios de las tierras raras, manipulándolos en ese plazo, se observa un ambiente de incertidumbre poco favorable para la inversión privada. A nivel gubernamental se enfrentan con normativas medioambientales estrictas y que pueden

³⁵ DUXBURY, C. «EU's plan to source rare earths takes a hit in Greenland». Mayo 2021. <https://www.politico.eu/article/rare-earth-mining-project-greenland-eu-radioactive-uranium/>

³⁶ DUXBURY, C. «Sweden's ground zero for the EU's strategic materials plan». Noviembre 2020. <https://www.politico.eu/article/swedish-ground-zero-for-eu-strategic-materials-plan/>

³⁷ «Spain's rare earths pit greens against tech security -- and profit». *RFI news*. Octubre 2021. <https://www.rfi.fr/en/business-and-tech/20211006-spain-s-rare-earths-pit-greens-against-tech-security-and-profit>

³⁸ LLORENS, T., geóloga de la empresa Spain Strategic Minerals S.L. Entrevista llevada a cabo el 22 de noviembre de 2021.

no ponderar adecuadamente la importancia de las tierras raras para la seguridad nacional³⁹.

Muchas empresas europeas que necesitan tierras raras y que quieren maximizar sus beneficios en este sector o bien compran los productos chinos o bien se instalan en China, para aprovechar las ventajas competitivas de este país (medioambientales, fiscales, salariales, etc.) y asegurarse el suministro.

Como podemos observar a través del ejemplo estadounidense y su única empresa minera de tierras raras, Mountain Pass Materials, para desarrollar una cadena de suministro nacional integral «de la mina a los imanes» como en China, se requieren varios años y grandes inversiones, y en la mayoría de los casos políticas medioambientales y medidas fiscales flexibles o adaptadas a su producción. Aun así, desde que en 2017 reinició la explotación de la antigua mina sobre la que se asienta no se ha producido ni un solo gramo de elementos de tierras raras, enviando sin embargo todos los concentrados minerales extraídos a China para su procesado⁴⁰. Este tipo de cadena de suministro nacional es, desde el punto de vista de la seguridad, el más adecuado pues reduce las vulnerabilidades.

Realineando la estrategia de seguridad de la UE, su seguridad energética y sus intereses económicos

En diciembre de 2020 la UE firmaba el mayor acuerdo comercial con China hasta la fecha (Acuerdo Global de Inversiones)⁴¹, pero poco después emitía sanciones contra China derivadas de su política hacia la minoría Uigur de la región de Xinjiang. Aunque el tratado comercial China-UE no haya entrado en vigor, muestra la intención y el interés económico en las relaciones entre la UE y China. Una posterior ratificación bien podría seguir el liderazgo de la política alemana, mayor potencia económica de la UE, que en julio de 2018 auspició la firma de contratos estratégicos entre algunas de las principales empresas chinas y alemanas⁴².

³⁹ BURKHALTER, E., director de Proyecto de la mina de tierras raras de Matamulas de Quantum Minería. Entrevista personal llevada a cabo el 23 de noviembre de 2021.

⁴⁰ HOME, A. «U.S. finds its Chinese rare earth dependency hard to break». Julio 2020. <https://www.reuters.com/article/us-usa-rareearths-ahome-column-idUSKCN24T20J>

⁴¹ Comisión Europea. «La UE y China alcanzan un acuerdo de principio sobre inversiones». Diciembre 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2541

⁴² Siemens, SAP, Volkswagen, BMW, BASF con algunas de las empresas chinas más estratégicas: State Power Investment Co, Alibaba Cloud Computing, Brilliance Group y Anhui Jianghuai Automobile Group.

Por otro lado, las sanciones de ambas partes (UE-China) se han limitado hasta ahora a la esfera diplomática sin afectar a la economía en general⁴³. Sin embargo, si las tensiones se intensifican o la UE se ve obligada a alinearse con la política exterior de Estados Unidos, la guerra comercial con China podría alcanzar también a Europa.

Ha llegado el momento de extraer lecciones del conflicto de Ucrania sobre nuestra relación energética y comercial EU-Rusia. Los paralelismos con nuestra relación con China son evidentes. No podemos cometer el mismo error. ¿Cuáles serían las repercusiones de la invasión China de Taiwán?, ¿o del apoyo de China a Rusia en el conflicto de Ucrania?, ¿seguiríamos obteniendo de China todos los materiales críticos necesarios bajo su control como las tierras raras? Quizás no sea necesario que se produzca un conflicto en Taiwán para que nos demos cuenta de la fragilidad de nuestra estrategia energética reorientada a las renovables. ¡La primera preocupación para China es... China! Cuando su demanda interna de tierras raras sea tan fuerte que apenas pueda ser satisfecha, su solidaridad bien puede acabar donde acaban sus fronteras.

La dependencia de China del suministro de tierras raras es, por tanto, un enemigo acérrimo de la autonomía estratégica a nivel energético de la UE. La Unión Europea tiene una oportunidad única para realinear sus políticas energéticas con sus políticas de defensa y de asuntos exteriores.

Comprar energía eléctrica proveniente de energía nuclear francesa o inglesa es una opción aceptable, al igual que lo es comprar tierras raras a nuestros aliados americanos, cuando su empresa Mountain Pass empieza a procesarlas. Explotar con el mayor cuidado para el medioambiente nuestras minas y recursos, es la opción más segura para desarrollar una cadena de suministro europea y por el bien de nuestra seguridad esta opción tiene que ser respaldada políticamente, sobre todo para los países que quieran completar la transición energética sin recurrir a la opción nuclear. Sin embargo, parece como mínimo arriesgado, si no disfuncional, impulsar el *Green Deal* de la UE, o políticas energéticas nacionales basadas en más de un 50 % en renovables cuando su éxito depende de un solo país no aliado, China. No nos podemos permitir cambiar una dependencia energética (Rusia) por otra similar (China) y mucho menos sin tomar las medidas urgentes requeridas para asegurar la cadena de suministro de tierras raras.

⁴³ Parlamento Europeo. «Contrasanciones chinas a entidades de la Unión, diputados al Parlamento Europeo y parlamentarios nacionales». Mayo 2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0255_ES.html

Otras opciones, como la creación de reservas de guerra de tierras raras, la sustitución, el reciclaje, la diversificación y la utilización de subproductos conteniendo tierras raras provenientes de las minas ya abiertas en Europa, deberán ir acompañadas de intervenciones gubernamentales más claras que las desarrolladas hasta ahora en la UE. Los gobiernos europeos no pueden dejar un problema de seguridad energética y los objetivos climáticos en manos del mercado libre. Sobre todo, porque se enfrenta con un mercado dirigido, el chino, que no juega con las mismas reglas.

Estamos ante una oportunidad única para realinear los intereses económicos de los Estados miembros de la UE con sus estrategias de seguridad, armonizadas a través de la UE y mirando hacia el atlántico. Poner nuestra seguridad energética en manos de China, sin cadenas de suministro aseguradas, es un salto al vacío igual de peligroso que lo fue desarrollar una gran dependencia de las energías fósiles rusas.

Juan Manuel Chomón Pérez

Teniente coronel Ejército del Aire español

Alumno del Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en Alemania

53/2022

31 de mayo de 2022

*Sofiya Hapchyn **

**La política doméstica y exterior
de Mongolia en el contexto del
acercamiento sino-ruso**

**La política doméstica y exterior de Mongolia en el contexto del
acercamiento sino-ruso**

Resumen:

El entorno geopolítico de Mongolia, situado en el corazón del continente asiático entre dos grandes potencias, China y Rusia, tiene un impacto directo en la formulación de su política exterior. Para equilibrar a sus vecinos inmediatos, Ulán Bator lleva a cabo la estrategia del «tercer vecino», mientras que la cooperación con Rusia y China se enmarca en el trilateralismo mediante la integración de su Iniciativa de la Ruta de la Estepa (IRE) con la Unión Económica Euroasiática (UEE) y, especialmente, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). Este artículo tiene como objetivo analizar la política interior y exterior de Mongolia en el marco del acercamiento sino-ruso y su desarrollo potencial a corto y medio plazo.

Palabras clave:

Mongolia, Rusia, China, estrategia de los «terceros vecinos», trilateralismo.

***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 domestic and foreign policy of Mongolia in the context of
Sino-Russian rapprochement*

Abstract:

Mongolia's geopolitical environment understood as being in the heart of the Asian continent and landlocked between two big powers, Russia and China, has a direct impact on the framing of its foreign policy. To balance its immediate neighbours, Ulaanbaatar carries out the "third neighbour" strategy while the cooperation with Russia and China frames into the trilateralism with the integration of its Steppe Road Initiative (SRI) with Eurasian Economic Union (EEU) and, especially, Belt and Road Initiative (BRI). This paper aims to analyse Mongolia's domestic and foreign policy under Sino-Russian rapprochement and its potential development in a short/mid-term.

Keywords:

Mongolia, Russia, China, "third neighbours" strategy, trilateralism.

Introducción

Mongolia es un país democrático de 1.564.116 kilómetros cuadrados, con una población de unos tres millones de personas y sin litoral. Su posición geográfica entre China y Rusia, dos grandes potencias con un mayor peso geográfico, demográfico y económico, es un factor geopolítico central que determina su política interior y exterior. Esto se traduce en la dependencia mongola de sus vecinos, especialmente en el comercio exterior. En tal contexto, Ulán Bator está tratando de ampliar su espacio de maniobra para garantizar la sostenibilidad de su sistema democrático y un entorno seguro. Para ello, necesita mantener el equilibrio entre China y Rusia y desarrollar fuertes lazos con otros Estados para equilibrar el dominio potencial de sus vecinos inmediatos.

Además, el país pretende fortalecer su posición en el ámbito regional y mundial convirtiéndose en un participante activo en los asuntos de la península de Corea y las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, así como en la creación y desarrollo de rutas de tránsito del Corredor Norte y zonas de libre comercio. Sin embargo, la participación en organismos multilaterales para aumentar su perfil internacional se encuentra actualmente erosionada por la pandemia y la guerra en Ucrania.

Este documento tiene como objetivo analizar la política interior y exterior de Mongolia en el contexto del acercamiento sino-ruso. Para ello, se presentará el desarrollo de la política interior y exterior del país, con un enfoque en la IRE y la política de «terceros vecinos»; luego se analizarán la presencia de China y Rusia en su territorio y su interacción para sacar conclusiones sobre la política interior y exterior de Ulán Bator en el contexto del acercamiento sino-ruso, así como sobre su posible desarrollo futuro.

La política doméstica y exterior de Mongolia

Durante casi setenta años, Mongolia fue un satélite de la Unión Soviética y dependió de ella en los asuntos internos y externos, lo que afectaba su estatus soberano. Su dependencia también tuvo un impacto en la identidad cultural, política y local. El vacío político, económico e ideológico que comenzó a surgir después de la Revolución Democrática de 1989-1990 y el posterior colapso de la URSS en 1991 empujó al Estado a revisar su identidad e intereses nacionales. Poco a poco, el país comenzó a abrirse al

mundo exterior, proceso que se consolidó con el lanzamiento de una política exterior «multivectorial», la búsqueda del equilibrio entre sus vecinos inmediatos y la afiliación con el Movimiento de Países No Alineados.

Después de 1990-1992, la democratización del país, junto con su adhesión a la economía de mercado, se convirtió en un elemento central de la unidad estatal. Este proceso se tradujo en la adopción de una nueva Constitución y la revisión de su política exterior y de seguridad, así como también supuso una nueva etapa en el desarrollo interno y el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales. Asimismo, en 1994 se adoptaron tres documentos para enfrentar los desafíos de seguridad en los ámbitos global, regional y subregional: el Concepto de Seguridad Nacional, la Doctrina Militar y el Concepto de Política Exterior. Estos documentos, basados en el realismo pragmático, establecen la política multidimensional al afirmar que el país debe perseguir sus intereses nacionales vitales y otras consideraciones nacionales, buscar el aseguramiento de muchos socios en sus relaciones internacionales y promover una política no alineada, hasta que esta no amenace sus intereses vitales¹; ampliar su cooperación internacional y regional y promover los intereses estratégicos de las principales potencias involucradas en el país; velar por sus intereses nacionales y la seguridad del Estado por medios tanto diplomáticos como políticos y establecer un entorno externo favorable para su desarrollo.

En términos generales, la política exterior mongola durante la década de 1990 se basó en lo que Jeffrey Reeves denomina *omni-enmeshment strategy*. Desde el año 2000, esta pasó a ser una mezcla de «omni-enmeshment and balance of influence»². Así, teniendo en cuenta los cambios geopolíticos en su entorno, Mongolia aplica el principio de prioridades flexibles en la política exterior para ampliar el espectro de sus actividades internacionales y perspectivas diplomáticas. En la formulación de la política exterior, los intereses internos también inciden mucho. En esta línea, el Estado se enfrenta con un dilema, pues existe una brecha en los discursos de política interior y exterior: priorizar la

¹ MINISTRY OF DEFENSE OF MONGOLIA. *Mongolian Defence White Paper 1997-1998*. 1998. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/157120/Mongolia_Eng-1998.pdf

² REEVES, Jeffrey. «Mongolia's evolving security strategy: Omni-enmeshment and balance of influence» (*The Pacific Review*, vol. 25, n.º 5. 2012, p. 589), en SONI, Sharad K. «The geopolitical dilemma of small states in external relations: Mongolia's tryst with "immediate" and "third" neighbours», *The Mongolian Journal of International Affairs*, vol. 20. The Institute of International Affairs, 27 de septiembre de 2018, p. 33. Disponible en: <https://doi.org/10.5564/mjia.v20i0.1023>

«identidad de Asia Central *versus* Asia del noreste» y «vecinos inmediatos *versus* terceros vecinos»³.

La política de «terceros vecinos»

Para garantizar su seguridad estratégica y económica y equilibrar las relaciones con China y Rusia, Ulán Bator ha impulsado la política de «terceros vecinos»⁴. Esta política se define como abierta, no alineada, independiente y de múltiples pilares y, con el tiempo, fue adaptándose para reflejar las realidades de la época⁵. Algunos académicos⁶ afirman que esta es un consenso sociopsicológico colectivo, alcanzado entre el Estado y la sociedad como resultado de la Revolución Democrática mongola.

La política deriva de la autopercepción de un pequeño Estado que depende de sus vecinos y con una cultura indígena que, en ocasiones, es considerada como una extensión de la indosfera. Así pues, se basa en vínculos histórico-culturales y de simpatía con otros países que comparten intereses, valores o percepciones sociales. En este sentido, se incluyen en dicha política: Japón, que tiene fuertes lazos culturales y humanitarios con Mongolia y es apreciado positivamente por su sociedad; India, considerada como «vecina espiritual»; Canadá, el mayor inversor; Corea del Sur, uno de los principales socios comerciales; EE. UU. y Australia, que comparten valores democráticos. El Estado está realizando una hábil diplomacia mediante la vinculación de su seguridad a otras potencias y dejando claro que actuará en el escenario global con toda la libertad que pueda reunir frente a las limitaciones impuestas por sus vecinos. Cabe subrayar que China, siguiendo la lógica del *weiqi*, pretende evitar cualquier perspectiva de cerco, mientras que Rusia no quiere una Mongolia democrática

³ BATBAYAR, Tsedendamba. «Mongolia's New identity and Security Dilemmas» (*The Mongolian Journal of International Affairs*, n.º 8-9. 2002, pp. 3-7), en SONI, Sharad K. «The geopolitical dilemma of small states in external relations: Mongolia's tryst with "immediate" and "third" neighbours», *The Mongolian Journal of International Affairs*, vol. 20. The Institute of International Affairs, 27 de septiembre de 2018, p. 33. Disponible en: <https://doi.org/10.5564/mjia.v20i0.1023>

⁴ El concepto se estableció en 1990 después de la visita del secretario de Estado de EE. UU., que pronunció un discurso para apoyar los esfuerzos de democratización de Mongolia. El término fue reinterpretado por los políticos mongoles y, a finales de la década, recuperado por Estados Unidos.

⁵ CAMPI, Alicia. «Mongolia and the dilemmas of deepening continentalism», *The Mongolian Journal of International Affairs*, vol. 20. The Institute of International Affairs, 27 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.5564/mjia.v20i0.1022>

⁶ DORJJUGDER, Munkh-Ochir. «Mongolia's "third neighbour" doctrine and North Korea». Brookings, 28 de enero de 2011. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/mongolias-third-neighbor-doctrine-and-north-korea/>

comprometida con el Occidente. Por tanto, sin dañar sus lazos económicos y comerciales con los vecinos inmediatos, Ulán Bator está tratando de persuadir a otros Estados para que inviertan en el país, especialmente en sus proyectos de minería e infraestructura.

En cierto modo, los «terceros países» ayudan a mantener el equilibrio en las relaciones con China y Rusia, aunque su papel aún está por desentrañarse completamente. En esta línea, mientras en los últimos años varios países han firmado una asociación estratégica con Ulán Bator⁷, la distancia geográfica de estos, la escasa inversión, el comercio muy enfocado en recursos específicos y/o la intervención en la vida política y religiosa del Estado no les permite jugar un papel más significativo. Independientemente de ello, en el ámbito doméstico, durante los últimos años se ha apostado por el trilateralismo con Estados Unidos y Japón para contrarrestar la relación triangular con Rusia y China. Hay que señalar que la invasión rusa de Ucrania y la imposición de duras sanciones sobre Moscú han puesto a Mongolia en un aprieto económico y diplomático, por lo que el país intenta mantener el equilibrio entre Este y Oeste.⁸ El posible giro hacia el Este de una Rusia aislada podría presionar al país para que se posicionara en el conflicto, lo cual reduciría su espacio de maniobra.

La Iniciativa de la Ruta de la Estepa y el trilateralismo Mongolia-China-Rusia

Aunque Mongolia ofrece un limitado entorno para la inversión, muchos expertos subrayan su potencial de crecimiento económico y su futura entrada en la zona de los países desarrollados del este de Asia. El país tiene una buena ubicación geográfica y puede desempeñar el papel de centro geoeconómico, especialmente para el tránsito energético entre el noreste de Asia y Asia Central, Oriente Medio y Europa. Por ello, el Gobierno lanzó la IRE como una estrategia para desarrollo regional que va en línea con la IFR y la UEE.

⁷ CAMPI, Alicia. «Mongolia's response to increasing U.S.-China-Russia rivalry in Asia», *Asia Pacific Bulletin*, n.º 521. East-West Center, 7 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.eastwestcenter.org/publications/mongolia%E2%80%99s-response-increasing-us-china-russia-rivalry-in-asia>

⁸ STANWAY, David. «Mongolia's East-West balancing act buffeted by Russian invasion of Ukraine». Reuters, 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/mongolias-east-west-balancing-act-buffeted-by-russian-invasion-ukraine-2022-03-03/>

En el marco del trilateralismo Mongolia-China-Rusia⁹, originado por el acercamiento sino-ruso tras la crisis de Ucrania (2014), se aprobó en 2017 el programa para la creación del corredor económico China-Mongolia-Rusia (figura 1) con el objetivo de ampliar la cooperación entre los tres países. Al ser una alternativa a las dos rutas ya existentes (entre China y Asia Central y entre la Región Autónoma de Mongolia Interior, en China, y Rusia), este se caracteriza por la entrega de carga a alta velocidad y, al atravesar una zona libre de conflictos, por los bajos riesgos. Su objetivo es desarrollar una red de transporte transfronterizo, mejorar la cooperación energética y crear dos zonas de libre comercio¹⁰. La construcción de vías férreas, carreteras y oleoductos que unirán Mongolia y China con Rusia demuestra que la iniciativa no es mera retórica. Sin embargo, el corredor presenta algunos problemas, como la baja competitividad, en comparación con las rutas marítimas, y un escaso atractivo para potenciales inversionistas, debido al bajo potencial de actividad económica en los territorios contiguos. Z. Dondokov afirma que la eficacia del proyecto dependerá de factores institucionales, como la existencia de un mecanismo de participación de las partes interesadas¹¹.



Figura 1: Corredor económico China-Mongolia-Rusia

Fuente: YU, K. «Resource nationalism gains momentum in You Tolgoi mine». Verisk Maplecroft, 28 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.maplecroft.com/insights/analysis/resource-nationalism-gains-momentum-oyu-tolgoi-mine/>

⁹ Esta estrategia se lanzó para desarrollar un sistema de infraestructura nacional que conectará el Sistema Ferroviario Transiberiano con los socios comerciales de Asia-Pacífico, reanimará la inversión de Moscú en el país, posicionará a Mongolia como un centro de tránsito confiable y más económico y facilitará la entrada de recursos energéticos rusos a India y Pakistán.

¹⁰ Una en la frontera sino-mongola, para aumentar las exportaciones y servir al depósito de carbón de Tavan-Tolgoi, y otra en la frontera ruso-mongola, para contribuir al desarrollo del ecoturismo.

¹¹ DONDOKOV, Zorikto. «The economic corridor "China-Mongolia-Russia": problems and development prospects», *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 190. 2018, p. 2. Disponible en: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/190/1/012052>

El corredor combinará la IFR y la UEE con el programa de desarrollo estratégico del país, que se lanzó en 2014, conocido como la Iniciativa de la Ruta de la Estepa. Su objetivo es desarrollar el transporte transfronterizo, que irá desde China hasta la frontera rusa y atravesará todo el territorio de Mongolia. Los tres Estados ya están involucrados en más de treinta proyectos para modernizar la infraestructura de transporte y comunicaciones en Mongolia¹². Los tres países poseen una estructura comercial y económica complementaria: China tiene una ventaja comparativa relativa en productos intensivos en mano de obra, Rusia se centra en industrias pesadas y ligeras de menor valor y en el sector energético y Mongolia es rica en recursos, con un importante potencial minero, y puede servir como centro geoeconómico¹³. Por ello, el acuerdo estratégico de integración económica regional entre los tres puede liberar su potencial comercial.

China y Rusia en Mongolia

La aplicación de la política de «terceros vecinos» no supone una desvinculación de la cooperación con los vecinos inmediatos, ya que todavía condicionan la política doméstica y exterior de Mongolia. En su Concepto de Seguridad Nacional se establece que el mantenimiento de una «relación equilibrada no significa mantener la equidistancia entre ellos o adoptar posiciones idénticas en todos los temas, sino que esta política significa fortalecer la confianza y desarrollar relaciones integrales de buena vecindad y cooperación mutuamente beneficiosa con ambos»¹⁴, pero sin interferir en las disputas entre ellos, a menos que estas afecten a los intereses nacionales.

Como se mencionó, el colapso de la URSS supuso la aparición de dilemas geopolíticos, geoestratégicos y geoeconómicos para Mongolia. En tal contexto, una mayor participación de China, especialmente en la economía, llenó el vacío de poder y disminuyó las preocupaciones mongolas sobre el futuro desarrollo del país. Así, en 1994

¹² ZOÏ ENVIRONMENT NETWORK. *Greening the China-Mongolia-Russia economic corridor*. FOEN, 2020. Disponible en: <https://zoinet.org/wp-content/uploads/2020/07/BR-Mongolia-FINAL-WEB2-.pdf>

¹³ LIN, Lulu. «The construction of China-Russia-Mongolia free trade area under “the Belt and Road” - studies based on SWOT analysis» (7th International Conference on Social Science and Education Research), *Advances in Social Science, Education and Humanities*, vol. 132. Atlantis Press, enero de 2018. Disponible en: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Construction-of-China-Russia-Mongolia-Free-Area-Lin/29e700b002bd0d665b0a2bb9aab924919689246f>

¹⁴ GOVERNMENT OF MONGOLIA. National Security Concept of Mongolia. 1995. Disponible en: <https://mfa.gov.mn/en/wp-content/uploads/sites/3/2021/02/national-security-concept-of-mongolia.pdf>

Sofiya Hapchyn

se firmó un tratado de amistad y cooperación y, más tarde, se expandió la cooperación económica entre ambos estados. Actualmente, la política de China hacia Ulán Bator se alinea con su «política de periferia» y, en 2014, la asociación pasó de «estratégica» a «estratégica integral» con el fin de aumentar la confianza mutua y reforzar la cooperación económica. Sin embargo, hay una creciente preocupación en Mongolia por su dependencia económica de Pekín.

El país domina el comercio exterior de Ulán Bator: el 75 % de sus exportaciones van con destino a China (mayoritariamente productos mineros) mientras que esta representa el 45,5 % de las importaciones mongolas (principalmente máquinas, transporte, metales y combustibles) (figura 2). Actualmente, su comercio bilateral representa más de la mitad del comercio exterior total de Ulán Bator.

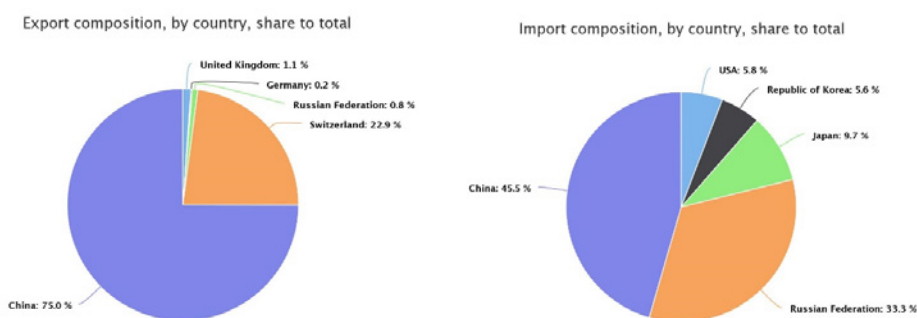


Figura 2: Exportaciones e importaciones mongolas, 2020

Fuente: Mongolian Statistical Information Service. Disponible en: <http://www.1212.mn/>

Asimismo, la inversión china, aunque experimentó una caída debido a la pandemia, está en alza, especialmente en el sector minero, energético y de infraestructuras. Pekín es el segundo proveedor de inversión extranjera directa (IED), representando un 20 % del total (figura 3). Su presencia probablemente aumente con una mayor participación de Ulán Bator en el IFR.

La política doméstica y exterior de Mongolia en el contexto del acercamiento sino-ruso

Sofiya Hapchyn

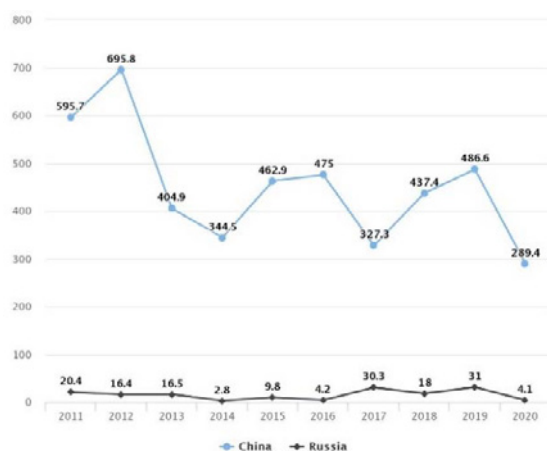


Figura 3: IED rusa y china en Mongolia, 2021

Fuente: Mongolian Statistical Information Service. Disponible en: <http://www.1212.mn/>

La participación china en el sector minero se inició entre 2009 y 2013 con la entrada de grandes empresas extranjeras, estatales o apoyadas por sus Gobiernos. Frente a la creciente dependencia de China, claramente subrayada por identificarse como la mayor preocupación para la seguridad¹⁵, Ulán Bator comenzó a imponer leyes estrictas que exigen la supervisión gubernamental de la IED en el sector minero. En paralelo, la mayor participación china en Mongolia se ve dificultada por la incapacidad para expandir su poder blando, pues la población local tiene una percepción negativa debida a razones históricas. Aun así, desde 2010, China se embarcó en una activa campaña cultural mediante la celebración de días culturales para promover las relaciones en el ámbito humanitario, la concesión de becas a alumnos mongoles que desean estudiar en universidades chinas¹⁶, etcétera.

Pekín promueve el discurso de la «viabilidad económica» y destaca los intereses económicos como base para la elección de socios en el ámbito internacional. China trata de obtener acceso directo a los activos en bruto, especialmente la producción de minerales, que le son enviados para un posterior procesamiento. Su asistencia financiera y la proximidad al mercado de los recursos mineros conforman las ventajas competitivas

¹⁵ La percepción de amenaza china se debe a la proximidad geográfica, la fuerza cultural del país y la competencia por la influencia en la Región Autónoma de Mongolia Interior.

¹⁶ Se dieron más de 2500 becas desde 2012 (EDUCATIONFAIR.NL. «The Mongolian study abroad market». 2021. Disponible en: <https://www.educationfair.nl/market-reports/asia/mongolia/>).

de China¹⁷. Independientemente de que Mongolia se considere un Estado de alto riesgo para la inversión, ambos países acordaron crear puertos y cruces ferroviarios clave para abordar el creciente transporte de mercancías¹⁸ e implementaron la reducción de aranceles¹⁹. Aun así, la ralentización de la economía china por la guerra comercial con Estados Unidos y la pandemia tiene un impacto negativo en las exportaciones mongolas. Para equilibrar la creciente presencia china, Ulán Bator intenta estrechar lazos con Rusia. Las relaciones entre ambos Estados resurgieron en 1992, seguidas de la firma de un tratado que subrayó el principio de igualdad, la negación del estacionamiento y paso de tropas por territorio mongol y la no participación en alianzas políticas y militares en detrimento de los intereses de alguna de las partes. Sin embargo, el verdadero resurgimiento de las relaciones tuvo lugar con la firma de la Declaración de Ulán Bator en el 2000, consecuencia de la creciente conciencia sobre la influencia china en el país y la necesidad de contrarrestarla. Tras ello, la diplomacia rusa en Mongolia profundizó en su labor a través de la adopción de la Declaración Formal sobre el Desarrollo de la Asociación Estratégica y las posteriores discusiones para implementarla. La búsqueda de una asociación estratégica por parte de Moscú se deriva de sus preocupaciones geopolíticas: Mongolia siempre ha sido considerada un amortiguador estratégico para mantener el equilibrio con China y, en paralelo, Rusia es la única fuente de apoyo político, militar y económico para Ulán Bator frente a una China poderosa. A su vez, esta asociación asegura la importancia de Mongolia en la IFR a través de la creación del corredor económico China-Mongolia-Rusia.

Además de la relación bilateral *ad hoc*, la cooperación se percibe en el compromiso dentro del marco de organizaciones regionales como la SCO, la OSCE y el APEC. Tal apoyo es especialmente notable en el proceso de integración en la región del noreste de Asia. Si bien Pekín es el mayor socio económico del país, Rusia es uno de sus principales

¹⁷ RODIONOV, Vladimir *et al.* «Foreign powers competition in the mining sector of Mongolia» (International Conference on Research Paradigms Transformation in Social Sciences), *SHS Web of Conferences*, vol. 28. 15 de junio de 2016. pp. 2-3. Disponible en: https://www.shs-conferences.org/articles/shsconf/pdf/2016/06/shsconf_rptss2016_01137.pdf

¹⁸ BOLOR, Lkhaajav. «Mongolia has been pushing for progress on Gantsmod railway in particular for years», *The Diplomat*. 14 de febrero de 2022. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/02/china-mongolia-finalize-major-railroad-crossing-points/>

¹⁹ HKTDC RESEARCH. «China and Mongolia lower tariffs under Asia-Pacific Trade Agreement». 21 de enero de 2021. Disponible en: <https://research.hktdc.com/en/article/NjQxMTM0OTY3>

proveedores (figura 2), pues le proporciona el 92 % del petróleo y la electricidad²⁰. En cuanto a la inversión rusa (figura 3), es baja si la comparamos con la china y, en el largo plazo, es poco probable que Moscú se convierta en una alternativa en términos de inversión o exportaciones. Por ello, el país promueve un discurso geopolítico basado en los intereses estratégicos prioritarios de Moscú y Ulán Bator: evitar la preponderancia china en la economía mongola.

La difusión de la noción de la «amenaza china» y la promoción de Rusia como «aliado confiable» ayudan a Moscú a participar en la economía del país. En esta línea, desde 2018 Rusia fue expandiendo su poder blando a través de la promoción del idioma ruso en Mongolia, especialmente en los territorios occidentales. Es verdad que esos esfuerzos no pueden compararse con los chinos, ya que Moscú no proporciona profesores nativos rusos a las instituciones mongolas, subvenciones ni becas a los estudiantes y no está fuertemente representado en el sector sin fines de lucro²¹. No obstante, en 2016 ambos Estados ampliaron sus relaciones militares a través del Programa de Desarrollo de Asociación Estratégica, lo que demuestra que Mongolia se inclina hacia Rusia en el ámbito de la seguridad. Sin embargo, habría que ver hasta qué punto Ulán Bator puede comprometer sus beneficios económicos y si el corredor económico China-Mongolia-Rusia permitirá al país mantener un equilibrio continuo en su relación con Pekín y Moscú.

Asimismo, la invasión rusa de Ucrania ha puesto a Mongolia en apuros, pues la mayor parte de su comercio exterior se realiza a través de bancos rusos y depende del petróleo de su vecino. Esto deriva en el riesgo de que no sea posible realizar pagos y de que las entregas de bienes de consumo desde Europa sufran interrupciones. La cancelación del Nord Stream 2 y una mayor dependencia rusa del mercado chino harán que Mongolia se vuelva estratégicamente más importante para Moscú.

Aunque Rusia acepta la preeminencia de China en Mongolia, espera mantener su papel como poder político y garante de la seguridad. Probablemente, el mayor desarrollo del

²⁰ INVEST IN MONGOLIA. «Economy: Diversified and growing market exists in Mongolia». 2022. Disponible en: <https://investmongolia.gov.mn/economy/>

²¹ KOLSTOV, I. y KIRICHENKO, Ye. «Teaching culture-oriented linguistics by native Russian speakers in Western Mongolia as a factor of sustainable Russian-Mongolian cross-border development» (International Conference on Sustainable Development of Cross-Border Regions: Economic, Social and Security Challenges), *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 364. Atlantis Press, noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/icsdcbr-19/125922402>

corredor bajo el paraguas de la IFR acortará la distancia entre la influencia económica china y las responsabilidades de seguridad rusas. Como argumenta Parag Khanna, la inversión bajo la IFR en Eurasia conducirá a un continente más multipolarizado, lo que va en línea con la idea rusa del orden mundial²². En este sentido, el deseo de Pekín y Moscú de coordinar sus proyectos de integración —la IFR y la UEE— y la asociación con organizaciones regionales, como la SCO, permiten a ambos beneficiarse del desarrollo pacífico y las relaciones *win-win* en el ámbito regional, y más específicamente en Mongolia.

Teniendo en cuenta el entorno geopolítico de Mongolia, el corredor económico China-Mongolia-Rusia podría mejorar su integración en las esferas política, económica y de seguridad. La iniciativa es una oportunidad para aumentar su presencia en la arena global, para lo que el país necesita cooperar y coordinarse con sus dos vecinos inmediatos. Sin embargo, también presenta desafíos, lo cual demostraron el bloqueo de la frontera sino-mongola y la suspensión de la asistencia financiera y el diálogo político después de la visita del dalái lama a Mongolia, y que al igual confirma el descontento entre la ciudadanía sobre el medioambiente y los temas sociales, especialmente los relacionados con la corrupción. Cabe señalar que la incertidumbre sobre el éxito futuro de la IFR y la creciente focalización en la infraestructura digital y sanitaria a causa de la pandemia tendrán un impacto significativo en la política de Mongolia. Además, la perdurabilidad de la asociación sino-rusa, los cambios en los escenarios geopolíticos (península de Corea, los mares de China Meridional y Oriental y Ucrania) y las tensiones entre China y Estados Unidos son otros factores para considerar en la formulación de su política.

Conclusiones

Mongolia se enfrenta a una creciente dependencia económica de China. Mientras que Pekín destaca como una preocupación para su soberanía, quiere mantenerlo como un socio clave ante la falta de IED y de una alternativa frente a los costosos suministros de

²² Khanna, Parag. «China Couldn't Dominate Asia if It Wanted to», *Foreign Policy*, 3 de febrero de 2019. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/02/03/china-couldnt-dominate-asia-if-it-wanted-to/>

petróleo ruso. En paralelo, Rusia es vista como una garante de seguridad, una palanca para equilibrar la creciente influencia china y una oportunidad para expandir el comercio dentro del mercado euroasiático. Sin duda alguna, tal equilibrio persiste porque ambos vecinos acordaron implícitamente mantener un área estratégica neutral entre ellos. El respeto por la soberanía mongola supone el mantenimiento de un Estado tapón entre ambas potencias, con quienes los intereses de Ulán Bator convergen en muchos ámbitos.

Actualmente, la política exterior mongola se basa en una versión actualizada de la estrategia del «tercer vecino», en la que se priorizan las naciones euroasiáticas sobre las democracias occidentales, y en el trilateralismo, que permite la integración del país en el proceso de desarrollo regional y el mantenimiento de los vínculos energéticos sino-rusos. Ulán Bator se beneficia del acercamiento político entre sus vecinos inmediatos al participar en el desarrollo del modelo de crecimiento del transporte de Eurasia y promocionarse como un centro geoeconómico entre el noreste de Asia y el resto del continente y una alternativa más barata a otras rutas existentes. En esta línea, se llevó a cabo la incorporación de la IRE a la IFR y la UEE.

Mientras que el país usa a sus vecinos inmediatos para que se contrarresten entre sí, el trilateralismo Mongolia-Rusia-China le resulta beneficioso, ya que impulsará su crecimiento económico y desarrollo. A través de él, el Estado puede mejorar el acceso a los mercados existentes chinos y rusos y abrir otros. Sin embargo, si las relaciones sino-rusas se vuelven hostiles o las cifras esperadas de IED se desvanecen, debido a la competencia chino-estadounidense o a complicaciones en teatros geopolíticos, el trilateralismo podría volverse ineficaz. Además, la negativa de Mongolia a unirse a la UEE o la SCO, debida a su política exterior de neutralidad, podría revisarse en el futuro si se logra una simbiosis entre la UEE y la IFR exitosa. No obstante, existen dudas sobre la compatibilidad a largo plazo entre la IFR y la UEE y la asociación sino-rusa, así como preocupaciones dentro del país sobre las consecuencias sociales y ambientales del corredor, que podrían suponer un desafío para el futuro desarrollo de este.

Sin duda, el éxito de la IFR y la UEE y el futuro de las relaciones chino-rusas definirán el desarrollo de las opciones políticas de Mongolia. Se podría afirmar que la apuesta por la consecución de estas estrategias, junto con la diversificación económica y la creación de

Sofiya Hapchyn

zonas industriales seguirán siendo las principales características de las relaciones geoeconómicas y geopolíticas de Ulán Bator en el corto/medio plazo. La creciente dependencia económica y en cuestiones de seguridad de sus vecinos, que será impulsada por el desarrollo del corredor, podría mitigarse mediante la participación en la economía mongola —especialmente en el sector minero— de otros actores, como las democracias más cercanas: Japón e India. Tal participación de los Estados democráticos necesitará reformas importantes en el ámbito interno del país para mejorar su entorno empresarial. Además, hay que tener en cuenta que, en el contexto de incertidumbre tras la invasión rusa de Ucrania y el posible giro de Moscú hacia Este, Mongolia se enfrenta a una creciente dependencia de sus vecinos, lo cual reduce su espacio de maniobra y sus continuos esfuerzos en la aplicación de la política de «terceros vecinos».

*Sofiya Hapchyn**

Becaria en Santander Asset Management
Magíster en Geopolítica y Estudios Estratégicos, UC3M

54/2022

2 de junio de 2022

*María Camila Romero Quiñones ****El oro venezolano: entre la criminalidad, las guerrillas y la corrupción****El oro venezolano: entre la criminalidad, las guerrillas y la corrupción****Resumen:**

Las redes de la delincuencia organizada transnacional (DOT) han encontrado en la minería ilegal del oro venezolano una nueva fuente de financiamiento. Este fenómeno, que ha venido cobrando fuerza a partir de la caída de los precios internacionales del petróleo del 2008, actualmente ha elevado en Venezuela la criminalidad, la violencia y los índices de corrupción, ha multiplicado los actores ilegales y ha propiciado la violación sistemática de los derechos humanos de las poblaciones que habitan y trabajan en las minas de oro. Esta compleja problemática, caracterizada por múltiples variables que se asocian entre sí, genera impactos económicos, sociales, ambientales y de seguridad para Venezuela y para los demás países de la región sudamericana.

Palabras clave:

Minería ilegal del oro, delincuencia organizada transnacional, grupos armados ilegales, guerrillas, corrupción.

***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.

VENEZUELAN GOLD: BETWEEN CRIME, GUERRILLAS AND CORRUPTION

Abstract:

The Transnational Organized Crime (TOC), networks have found a new source of financing with the illegal mining of Venezuelan gold. This phenomenon, which has been gaining strength since the decline in international oil prices in 2008, has increased criminality, violence and corruption rates in Venezuela, has multiplied the number of illegal actors and has led to the systematic HR's violation of the populations living and working in the gold mines. This complex problem, characterized by multiple variables, which is associated with each other, have economic, social, environmental and security impacts for Venezuela and the other countries of the South American region.

Keywords:

Illegal gold mining, Transnational Organized Crime, illegal armed groups, guerrillas, corruption.

Introducción

La República Bolivariana de Venezuela no solo cuenta con las mayores reservas de hidrocarburos a nivel mundial (302,3 billones de barriles de petróleo)¹, sino que también posee un alto potencial minero. La gran mayoría de los minerales se encuentra en el Arco Minero del Orinoco, una región del centro del país rica principalmente en oro, pero también en diamantes, cobre, hierro, bauxita y coltán², entre otros³. Esta región, que se ubica en el estado venezolano de Bolívar, cuenta con un área de 111.843 km² —superior a la de países como Bélgica, Irlanda o Suiza— que corresponde al 12,4 % del territorio nacional.



Figura 1. Áreas delimitadas en el Arco Minero del Orinoco

Fuente: elaboración propia.

¹ CIA. «Venezuela», *The World Fact Book*. 8 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/venezuela/#economy> [consulta: 22/3/2022].

² Este mineral es importante en la industria tecnológica por su capacidad para almacenar altas cargas eléctricas en espacios muy pequeños. El coltán también es un mineral estratégico para los asuntos de la seguridad y la defensa por su uso en la construcción de misiles, cohetes y aviones.

³ RUIZ, Francisco Javier. «El Arco Minero del Orinoco: diversificación del extractivismo y nuevos regímenes biopolíticos», *Nueva Sociedad*, n.º 274. Marzo-abril de 2018, pp. 129-141. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/9.TC_Ruiz_274.pdf

El Arco Minero del Orinoco es un área de explotación de minerales considerados como estratégicos para Venezuela y, por tanto, el Gobierno la declaró como Zona de Desarrollo Estratégico Nacional mediante la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa del 24 de febrero del 2016⁴. Esta región se divide en cuatro polígonos denominados Área 1, Área 2, Área 3 y Área 4, como se observa en el mapa anterior.

Además de la minería del oro que se desarrolla según las normas vigentes y los procedimientos legales, en el Arco Minero del Orinoco existe otra minería ilegal, que cada vez está tomando más fuerza y se podría enmarcar en lo que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha catalogado como delincuencia organizada transnacional (DOT). La DOT se caracteriza por ser una industria cambiante llevada a cabo por grupos delincuenciales organizados, que se adaptan a los mercados, crean nuevas formas de criminalidad y generan un negocio ilícito que trasciende fronteras geográficas, culturales, sociales y lingüísticas⁵. En el caso específico de Venezuela, en la DOT del oro participan diversos actores ilegales, pero también algunos que ocupan cargos públicos y tienen vínculos con organizaciones al margen de la ley.

Sin embargo, el oro no solo está en la mira de la DOT. En los últimos años, el mineral ha cobrado mayor relevancia para el régimen de Nicolás Maduro, quien lo ha utilizado como instrumento de política y comercio exterior. Gracias a este mineral, el Gobierno ha podido sustituir las ganancias que anteriormente obtenía del petróleo y mantener las relaciones comerciales con países aliados y estratégicos para su régimen, como la Federación de Rusia, la República Popular de China y la República Islámica de Irán. De hecho, a inicios del 2020, debido a la crisis económica provocada por la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19), Caracas aumentó la importación de gasolina proveniente de Irán para abastecer al país a cambio de oro⁶. Asimismo, se destacan las grandes inversiones de

⁴ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Decreto n.º 2.248, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, art. 2, cap. 5, 24 de febrero de 2016. Disponible en: <https://engaceta.files.wordpress.com/2016/02/40855.pdf>

⁵ UNODC. «Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada». 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf [consulta: 20/2/2022].

⁶ MOLEIRO, Alonso. «La llegada a Venezuela de buques petroleros iraníes eleva la tensión con EE UU», *El País*. 25 de mayo de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-05-25/la-llegada-a-venezuela-de-buques-petroleros-iranies-eleva-la-tension-con-ee-uu.html> [consulta: 22/3/2022].

las empresas petroleras rusas Rosneft y Gazprombank⁷ y las nuevas inversiones rusas en la minería de oro y coltán en el mencionado Arco Minero del Orinoco.

Esto explica por qué las minas de oro son de interés tanto para el mantenimiento en el poder del Gobierno actual como para la criminalidad. Por ello, actualmente el Arco Minero del Orinoco se configura como un área estratégica en la que coexisten mafias, mineros ilegales, traficantes de drogas, indígenas, grupos delincuenciales, empresas nacionales y extranjeras, miembros de los cuerpos de seguridad del Estado e incluso guerrillas colombianas. Este fenómeno de criminalidad complejo plantea varios interrogantes centrales en los análisis, como los siguientes: ¿cómo ha evolucionado la DOT del oro en Venezuela? ¿Cuáles son los actores involucrados? ¿Cuáles son los impactos para el país y la región?

El contexto: la DOT del oro venezolano

Ante la progresiva disminución de los ingresos estatales provenientes del crudo tras la crisis económica mundial del 2008, el expresidente Hugo Chávez Frías recurrió a la explotación y exportación del oro. Dada la importancia del mineral, Chávez decidió nacionalizar este sector estratégico en el 2011, lo que obligó a los exportadores de oro a vender la mitad de su producción al Banco Central de Venezuela (BCV)⁸. Según lo establecido en el artículo 31 del Decreto Extraordinario n.º 6210 del 2015, «la comercialización del oro, entendida como su compra en el Arco Minero y venta en el mercado nacional e internacional, así como las correspondientes autorizaciones a terceros para su exportación, recae exclusivamente en el Banco Central de Venezuela»⁹.

Tras la muerte del presidente Chávez, su sucesor, Nicolás Maduro, creó la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero del Orinoco en un área ecológica protegida, con presencia de más de 198 comunidades indígenas¹⁰. Con esta medida, el presidente

⁷ RODRÍGUEZ, Pedro. «Rusia y Venezuela: la alianza geopolítica que preocupa a Estados Unidos» (Documento de Opinión, 42). IEEE, 2019. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO42_2019PEDROD-Venezuela.pdf [consulta: 20/3/2022].

⁸ OLIVEROS, Asdrúbal y ARCAY, Guillermo. «Impactos de los incentivos de la corrupción: análisis cuantitativos de la corrupción», *Informe de corrupción*. Caracas, 2018. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2019/11/Impactos-de-los-incentivos-de-la-corrupcio%CC%81n-TV.pdf>

⁹ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 30 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://200.74.197.135/orobcv/archivos/pdf/refdecretoley-explotacionoro-2015.pdf>

¹⁰ TRANSPARENCIA VENEZUELA. «Oro mortal: entre el crimen organizado, el ecocidio y la corrupción». Diciembre de 2019. Disponible en: <http://transparencia.org.ve/oromortal/>

Maduro permitió a las empresas nacionales y extranjeras explotar minerales como el coltán, los diamantes y, sobre todo, el oro con la esperanza de que la actividad sustituyera al petróleo y se convirtiera en una nueva fuente de ingresos para el Estado¹¹.

Sin embargo, el propósito de obtener el control gubernamental del oro, lejos de mejorar la situación económica, la ha empeorado. Ante la desaparición parcial del petróleo, la principal fuente de ingresos del país, aquellos grupos armados ilegales que directa o indirectamente percibían rentas asociadas al sector de hidrocarburos migraron hacia otros esquemas captadores de rentas ilícitas. Varios analistas y estudios coinciden en afirmar que entre el 70 % y el 90 % del oro que se explota es sacado del país a través de operaciones ilegales en las que no solo participan grupos armados al margen de la ley, sino que incluso podrían estar involucrados militares y funcionarios públicos cercanos al entorno presidencial¹².

Las bandas criminales han reemplazado al Estado en las zonas mineras y han sometido a la población a una serie de reglas de comportamiento con castigos severos para quienes desobedezcan las normas instauradas, que van desde golpizas y torturas hasta mutilaciones¹³. Este control social ilegal ha vulnerado los derechos humanos de las comunidades que habitan en la zona, especialmente los indígenas y los jóvenes, quienes, dadas las bajas posibilidades de insertarse en el mercado laboral formal, han migrado hasta las minas de oro para garantizar su supervivencia y la de sus familias.

De otro lado, el método de extracción ilegal usado por la DOT del oro ha arrasado con los ecosistemas, en especial por el empleo indiscriminado del mercurio, que se utiliza ampliamente en la región para separar el oro de otros minerales. Esta situación tiene un impacto ambiental a nivel internacional, dado que las minas se encuentran en parte del Amazonas, en el parque nacional Canaima (ambos lugares declarados patrimonio mundial de la humanidad por la Unesco) y en otros cinco parques naturales. De hecho, en 2020, la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG)

¹¹ MONGABAY LATAM. «La apuesta del Arco Minero de Venezuela: explotación, deforestación y muerte». 14 de febrero de 2018. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2018/02/arco-minero-de-venezuela-resumen/>

¹² HUMAN RIGHT WATCH. «Venezuela: Violentos abusos en minas de oro ilegales: Denuncias creíbles de participación y complicidad de autoridades venezolanas». 4 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2020/02/04/venezuela-violentos-abusos-en-minas-de-oro-ilegales>

¹³ ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. «Independencia del sistema de justicia y acceso a la justicia, incluyendo violaciones a los derechos económicos y sociales en Venezuela, y situación de los derechos humanos en la región del Arco Minero», Consejo de Derechos Humanos. 44.º período de sesiones, 15 de junio - 3 de julio de 2020. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/242/34/PDF/G2024234.pdf?OpenElement>

identificó 4.472 puntos con minas ilegales que afectarían el ecosistema de la Amazonía¹⁴. También se han registrado impactos por el derrame de mercurio sobre alrededor de 700 km de ríos y 128 km² de cuerpos de agua, debido a las incorrectas prácticas mineras, que incumplen con la ordenanza territorial y ambiental nacional¹⁵.

Primer actor: las bandas criminales involucradas en la DOT del oro

Los grupos delincuenciales que monopolizan el control de las minas de oro se denominan «sindicatos» o «trenes» y rinden cuentas a delincuentes poderosos llamados «pranes»¹⁶, quienes dirigen sus actividades criminales desde los centros penitenciarios. En los pueblos mineros, el tren o la banda mayor cuenta, a su vez, con grupos con un control directo sobre las minas que se conocen como «bases». De esta manera, una agrupación criminal minera tiene tantas bases como minas controle. Al cabecilla del tren se le conoce como «patrón» o «principal» y, por lo general, cuenta con dos hombres de confianza, a quienes se refiere como «segundo» y «tercero». Esta triada, formada por el cabecilla del tren y sus dos hombres de confianza, es la encargada de elegir a los jefes de zona de cada base, quienes también seleccionan a un auxiliar o mano derecha¹⁷. Bajo este esquema criminal, casi todos los mineros están sometidos al control de las bandas y están obligados a pagar extorsiones que no bajan del 50 % de las ganancias totales por el material extraído¹⁸.

Estos grupos son cada vez más fuertes y su control territorial muchas veces excede el área de las minas. Algunos logran coaccionar a las poblaciones aledañas, a los pueblos indígenas e incluso a las principales urbes del estado de Bolívar, como son Ciudad

¹⁴ RAMÍREZ CABELLO, María, POLISZUK, Joseph y SEGOVIA, María Antonieta. «Los cárteles criminales que mandan en la selva venezolana», *El País*. 3 de febrero de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-03/los-carteles-criminales-que-mandan-en-la-selva-venezolana.html>

¹⁵ NAVA ROSARIO, Jennire Vanessa. Diseño y desarrollo de un sistema de información geográfica (SIG) sobre la minería ilegal en la región de Guyana, ubicada en la República Boliviana de Venezuela (trabajo fin de máster). Universidad de Oviedo, 2016. Disponible en: https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/42150/TFM_Jennire_V_Nava_R.pdf?sequence=6&isAllowed=y

¹⁶ «Pran» es el acrónimo de 'preso rematado, asesino nato': un criminal que mantiene el liderazgo y control de un penal, ya sea una cárcel, una prisión o un lugar de reclusión donde un grupo de reos está bajo condena o a la espera de ella, y en muchos casos a la espera de un juicio. Este fenómeno surgió en las cárceles venezolanas durante la Revolución bolivariana, el gobierno de Hugo Chávez, y ha continuado durante la administración de Nicolás Maduro.

¹⁷ TRANSPARENCIA VENEZUELA. «Oro mortal: entre el crimen organizado, el ecocidio y la corrupción». Diciembre de 2019. Disponible en: <http://transparencia.org.ve/oromortal/>

¹⁸ RUIZ, Francisco Javier. «El Arco Minero del Orinoco: diversificación del extractivismo y nuevos regímenes biopolíticos», *Nueva Sociedad*, n.º 274. Marzo-abril de 2018, pp. 129-141. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/9.TC_Ruiz_274.pdf

Bolívar, Puerto Ordaz, El Callao y San Félix¹⁹. El Callao es una de esas poblaciones controladas en su mayoría por los grupos ilegales y, de hecho, en el 2021 fue catalogada como la localidad más violenta de Venezuela, con una tasa de 511 homicidios por cada 100.000 habitantes²⁰.

Los «sindicatos» no solo controlan la minería ilegal, sino también otra variedad de actividades ilícitas, como la extorsión, el lavado de dinero, el tráfico de drogas y de armas. Asimismo, asignan reglas y normas de comportamiento, administran justicia y regulan las disputas que se generan en las poblaciones. «El sindicato resuelve los conflictos locales con mano de hierro, imponiendo multas o medidas disciplinarias que incluyen trabajo comunitario forzado»²¹. Además, someten a las mujeres y niños indígenas que trabajan en las minas a toda clase de torturas, maltratos y abusos. Aproximadamente el 45 % de los mineros en la región de El Callao son niños o adolescentes²². En otras palabras, los «sindicatos» han arrebatado al Estado el control territorial, así como su capacidad de gobierno sobre las poblaciones que habitan en esta región.

El control de los «sindicatos» en las minas ilegales no ha permitido que el Estado garantice condiciones mínimas de salud para los trabajadores. Un reflejo de esto es el brote de malaria que comenzó en 2016, con 242.976 casos registrados²³, y que no se ha podido frenar por la escasez de medicamentos en Venezuela, los niveles de dosis incorrectos o la falta de atención médica especializada. En el 2019 el país se clasificó como la nación más afectada en América Latina, con más de 320.000 casos diagnosticados²⁴. Asimismo, el *Informe mundial sobre la malaria* publicado en 2020 por la Organización Mundial de la Salud indicaba que el progreso logrado en las Américas contra la enfermedad resultó afectado por el incremento de la epidemia en Venezuela,

¹⁹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela». Bruselas, 28 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>

²⁰ OBSERVATORIO VENEZOLANO DE VIOLENCIA. *Informe anual de violencia 2021*. Caracas, 2021. Disponible en: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/wp-content/uploads/2021/12/INFORME-ANUAL-DE-VIOLENCIA-2021.pdf>

²¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela». Bruselas, 28 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>

²² MONTIEL, Algimiro y BENEZRA, Jorge. «Venezuela el paraíso de los contrabandistas», *InfoAmazonia*. 23 de julio 2019. Disponible en: <https://smugglersparadise.infoamazonia.org/>

²³ *Idem*.

²⁴ HEREU, Jean. «El filón de la malaria en las minas de oro», *El País*. 18 de enero 2020. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/01/17/planeta_futuro/1579259728_079181.html#:~:text=Las%20zonas%20mineras%20de%20Bolivar,combatir%20los%20equipos%20de%20MSF [consulta: 22/3/2022].

donde se registra el 53 % de los casos del continente²⁵. A estos casos de malaria se debe sumar otra problemática de salubridad: los contagios causados por la pandemia mundial de la COVID-19 a partir del 2020.

Segundo actor: las guerrillas colombianas en la DOT del oro venezolano

La guerrilla colombiana del ELN y los grupos residuales de las FARC también están participando en la explotación ilícita del oro venezolano. Estas organizaciones traspasan la frontera porosa entre los dos países y utilizan el territorio venezolano para evadir la acción de la Fuerza Pública de Colombia. La presencia de las guerrillas colombianas en territorio venezolano ha aumentado bajo el gobierno de Maduro. En varias ocasiones las Fuerzas Militares de Colombia han denunciado la presencia del ELN en Venezuela y, en una entrevista realizada en 2019 para un noticiero venezolano, el comandante de las Fuerzas Militares de Colombia afirmó que «el ELN ha movilizado el 44 % de sus tropas, es decir, unos 1.400 hombres a los estados venezolanos de Táchira, Barinas y Apure. Se afirma que allí han establecido centros de entrenamiento, diez puntos de redes de apoyo y treinta y seis campamentos estratégicamente ubicados en todo el borde fronterizo con Colombia»²⁶. Al menos desde mayo de 2020, durante la primera ola de la pandemia, se reportaron siete eventos que ratificaron la presencia y relación entre grupos armados locales y grupos guerrilleros foráneos en el municipio de Sucre del estado de Bolívar²⁷.

El ELN no solo tiene presencia en la zona fronteriza con Venezuela. Se ha conocido la existencia de campamentos de esta guerrilla en áreas del interior, como la sierra de San Luis, ubicada entre los estados de Lara y Falcón. Esta región se encuentra a 30 kilómetros de la costa Caribe, una localización estratégica que permite al grupo armado tener acceso a las rutas de tráfico ilegal de oro. Desde allí, el mineral es embarcado hacia las islas en la región del Caribe —conocidas como ABC: Aruba,

²⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Informe mundial de la malaria 2021*. California, 6 de diciembre 2021. Disponible en: https://cdn.who.int/media/docs/default-source/malaria/world-malaria-reports/world-malaria-report-2021-global-briefing-kit-spa.pdf?sfvrsn=8e5e915_23&download=true

²⁶ NAVARRO, Fernando Luis. «El 44% de las tropas del ELN ya residen en Venezuela», *Voz de América*. 8 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.voanoticias.com/archivo/generalnavarro-eln-venezuela-maduro-querrilla-conflicto-mindefensa-colombia>

²⁷ RAMÍREZ CABELLO, María, POLISZUK, Joseph y SEGOVIA, María Antonieta. «Los cárteles criminales que mandan en la selva venezolana», *El País*. 3 de febrero de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-03/los-carteles-criminales-que-mandan-en-la-selva-venezolana.html>

Bonaire y Curazao—, desde donde se legaliza, cambiando la declaración del país de origen, y luego se exporta a su destino final en África, Europa y Asia²⁸.

También se ha denunciado que el ELN está ganando control sobre varios corredores estratégicos para el transporte de equipo minero y oro y que ha empezado a cobrar a algunos «sindicatos» cuotas por utilizarlos, lo que le proporciona ganancias que corresponden al menos al 60 % de sus ingresos en Colombia y Venezuela²⁹. Las guerrillas también extorsionan a las personas conocidas como «mulas de oro» o «pulmones», quienes transportan el oro vía terrestre y fluvial a través de senderos y pasos fronterizos ilegales hacia Colombia, Guyana y Brasil.

La presencia del ELN adicionalmente ha generado un aumento de la violencia en las zonas mineras, donde se han registrado varias muertes atribuidas al grupo guerrillero. Uno de los hechos con mayor repercusión ha sido la masacre de Tumeremo, en la que fueron asesinados diecisiete mineros. Otros once murieron en enfrentamientos posteriores entre los jefes de los yacimientos ilegales y militares que trataban de dar con los responsables de la masacre³⁰.

En Venezuela también se ha detectado la presencia de varios de los exguerrilleros de las FARC que no se acogieron al Acuerdo de Paz y conformaron otros grupos criminales. Según el Center for Strategic and International Studies (CSIS), las disidencias de las FARC obtienen con la explotación de minas en Venezuela un 50 % de sus ingresos totales y, según documentos de la inteligencia colombiana, el grupo disidente Acacio Medina ahora obtiene el 70 % de sus ingresos por la minería ilegal en Venezuela³¹. También se ha denunciado que estas guerrillas cuentan con la protección de miembros de las Fuerzas Armadas venezolanas³².

²⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela». Bruselas, 28 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>

²⁹ RENDON, Moises, SANDIN, Linnea y FERNANDEZ, Claudia. «Illegal Mining in Venezuela». Center for Strategic and International Studies, Washington, 16 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/illegal-mining-venezuela-death-and-devastation-amazonas-and-orinoco-regions>

³⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela». Bruselas, 28 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>

³¹ *Idem*.

³² NAVARRO, Fernando Luis. «El 44% de las tropas del ELN ya residen en Venezuela», *Voz de América*. 8 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.voanoticias.com/archivo/generalnavarro-eln-venezuela-maduro-guerrilla-conflicto-mindefensa-colombia>

Tercer actor: la corrupción en torno a la DOT del oro en Venezuela

Algunas empresas mineras legales, con participación del Estado, también estarían involucradas en la explotación y tráfico ilícito del oro. Dentro de estas empresas se encuentra la estatal Compañía General de Minería de Venezuela, C. A. (Minerven), principal suministradora de oro del Banco Central de Venezuela, organismo que a su vez vende el oro a clientes en Turquía y los Emiratos Árabes Unidos³³. De hecho, «el 19 de marzo de 2019 la compañía y su entonces presidente Adrián Antonio Perdomo Mata fueron sancionados por la Oficina de Control Activos Extranjeros (OFAC, por sus siglas en inglés) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, por respaldar las operaciones ilegales de extracción de oro»³⁴.

La dificultad para rastrear los métodos de extracción del oro que se comercializa radica en que muchos operadores privados compran oro a los mineros ilegales y lo venden a los mayoristas y no al Banco Central de Venezuela, dado que es más rentable «sacar el oro del país a través del contrabando, que paga en dólares y no en bolívares como lo paga el Estado»³⁵. Se estima que el Banco Central de Venezuela solo recibe entre el 10 % y 30 % del todo el oro que se produce en el país³⁶. Tampoco es posible saber la cantidad que se produce en el Arco Minero, puesto que la cifra de las compras internas del BCV no coincide con los números de exportación³⁷.

La falta de control del Estado sobre la comercialización del oro hace que se pierda la trazabilidad de los ingresos que este genera desde su origen en las minas del sur del estado Bolívar, pasando por el procesamiento, la compra y la exportación. La incautación de dinero en efectivo proveniente de las transacciones por la venta ilícita del oro es una prueba de esto: en 2021, en pleno confinamiento por la pandemia de la COVID-19, se incautaron 750.000 de dólares en efectivo³⁸.

³³ TRANSPARENCIA VENEZUELA. «Oro mortal: entre el crimen organizado, el ecocidio y la corrupción». Diciembre de 2019. Disponible en: <http://transparencia.org.ve/oromortal/>

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ MONTIEL, Algimiro y BENEZRA, Jorge. «Venezuela el paraíso de los contrabandistas», *InfoAmazonia*. 23 de julio 2019. Disponible en: <https://smugglersparadise.infoamazonia.org/>

³⁸ RAMÍREZ CABELLO, María, POLISZUK, Joseph y SEGOVIA, María Antonieta. «Los cárteles criminales que mandan en la selva venezolana», *El País*. 3 de febrero de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-02-03/los-carteles-criminales-que-mandan-en-la-selva-venezolana.html>

De otro lado, existen denuncias sobre la participación de algunos funcionarios del Gobierno y de miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) en la comercialización ilegal de oro. Se sabe de ciertos militares que se han involucrado en la minería ilegal a través de la constitución de una cooperación militar-empresarial mediante la Compañía Anónima Militar para las Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG)³⁹. Según denuncias, el oro que cobra la Guardia Nacional se envía por avión a Caracas después de que una parte se divida entre los jefes en Amazonas del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), el jefe de la contrainteligencia militar (DGCIM), el general a cargo de la Guardia Nacional y el jefe de las zonas de defensa regionales (ZODI)⁴⁰.

Esta situación llevó a que el Gobierno desarrollara en 2018 una operación con el propósito de capturar a personas involucradas en el negocio ilícito, conocida como Manos de Metal⁴¹ y dirigida por el exvicepresidente Tareck El Aissami. Aunque en el marco de esta operación se emitieron órdenes de captura contra veintiocho personas, de las cuales se logró capturar a siete, la corrupción y los nexos entre funcionarios públicos y criminales continúan siendo en la actualidad una problemática en crecimiento.

Conclusiones

Este artículo facilita la comprensión de los actores involucrados en los procesos complejos de la delincuencia organizada transnacional que se desarrollan en torno al oro en Venezuela. Aunque la DOT se caracteriza por ser un fenómeno dinámico y en constante evolución, la evidencia disponible permite avanzar en algunas conclusiones provisionales, que a continuación se puntualizan.

1) Venezuela se ha convertido, a lo largo de las dos últimas décadas, en un territorio donde las economías ilícitas se pueden ejercer sin mayor obstáculo, en algunos casos

³⁹ RUIZ, Francisco Javier. «El Arco Minero del Orinoco: diversificación del extractivismo y nuevos regímenes biopolíticos», *Nueva Sociedad*, n.º 274. Marzo-abril de 2018, pp. 129-141. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/9.TC_Ruiz_274.pdf

⁴⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela». Bruselas, 28 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>

⁴¹ XINHUA ESPAÑOL. «Venezuela activa operación Manos de Metal contra contrabando de oro». 9 de junio de 2018. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2018-06/09/c_137240855.htm [consulta: 22/3/2022].

con posibles acuerdos y en connivencia con empresarios y funcionarios de Gobierno. Esto es así, entre otras cosas, porque el Estado venezolano —al igual que la gran mayoría de Estados latinoamericanos— se caracteriza por contar con instituciones frágiles que no logran obtener el control territorial de la totalidad de la geografía donde gobiernan. En consecuencia, el Estado deja espacios vacíos que le son abiertamente disputados por grupos ilegales, que, a través de las armas, se atribuyen funciones propias de un gobierno, como la administración de seguridad y de justicia.

2) A pesar de la importancia estratégica que representa para el país el Arco Minero del Orinoco por su riqueza en recursos minerales, por su biodiversidad y por los pueblos indígenas que allí habitan, las aspiraciones ligadas a la constitución de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional han quedado solo en el papel. El Estado ha perdido el control de esta área de alto valor y la ha dejado a merced de los intereses depredadores de los «sindicatos», las bandas criminales, las guerrillas extranjeras y los empresarios y funcionarios corruptos.

3) La DOT en torno al oro de Venezuela se convierte en una amenaza cada vez más compleja y poderosa. Este fenómeno está tendiendo profundos impactos para el país en cuanto a la violación sistemática de los derechos humanos de las poblaciones que trabajan y viven alrededor de las minas de oro, el deterioro de la salubridad —con la propagación de epidemias por la falta de controles estatales—, los daños medioambientales debidos a los métodos ilegales de extracción del oro, el aumento de la violencia producto de las disputas entre los grupos armados y el incremento en los índices de corrupción.

4) La participación de nuevos y variados actores hace que la DOT del oro se convierta en una amenaza compleja que afecta la estabilidad de Venezuela, pero también de otros países de la región, especialmente de los fronterizos Colombia, Guyana y Brasil. Así pues, se hace necesario un aumento de las denuncias contra los crímenes que se desarrollan en el Arco Minero del Orinoco para propiciar una mayor participación de la comunidad internacional y que se exija a las instituciones del Estado venezolano un incremento de los controles sobre la explotación y la comercialización del oro.

5) Las refinerías de oro, ubicadas principalmente en Estados Unidos, Canadá, los Emiratos Árabes Unidos, Suiza y Rusia, así como en el London Bullion Market —la

asociación de mercado mayorista de venta libre para el comercio de oro y plata—, también son responsables de la problemática al no contar con reglas claras de control de origen. Por ello, se requiere un mayor compromiso político para que los actores internacionales que compran, almacenan y comercializan el oro ejerzan un rol más activo en la búsqueda de mecanismos que permitan controlar la trazabilidad del mineral, garantizar los derechos humanos y proteger los ecosistemas patrimonio de la humanidad.

*María Camila Romero Quiñones**
Analista de inteligencia
[@macaromero04](#)



55/2022

6 de junio de 2022

Jesús Serrano del Río*

El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: consecuencias para el planeamiento y conducción de las operaciones militares de la Unión Europea

El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: consecuencias para el planeamiento y conducción de las operaciones militares de la Unión Europea

Resumen:

El recientemente creado (en marzo de 2021) Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF-European Peace Facility)¹ supone un gran paso adelante en la política de defensa y seguridad común de la UE, al permitir la provisión con dinero de la UE de medidas de asistencia militar a terceros países², entre las que se incluyen la dotación de armamento y equipo militar. Como veremos, el EPF implica nuevos retos para el planeamiento y control en el nivel operacional de las misiones militares de apoyo a la paz lideradas por la UE. Estos nuevos retos, junto con determinados acontecimientos acaecidos en los últimos dos años, ponen de nuevo de manifiesto la conveniencia de dotar al Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS por sus siglas en inglés³) de un cuartel general para sus operaciones militares con dedicación exclusiva y permanente, el cual, además, sea el órgano militar pionero que allane el camino de su «brújula estratégica».

Palabras clave:

Medidas de asistencia militar, Unión Europea, Fondo Europeo para la Paz

¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo de 22 de marzo de 2021 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz y se deroga la Decisión (PESC) 2015/528», *Diario Oficial de la Unión Europea*, 102, de 24 de marzo de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L:2021:102:TOC>

² Se entiende por terceros países, todos aquellos que no pertenecen a la UE, pero reciben su ayuda económica.

³ *European External Action Service*. Puede definirse como el ministerio de la UE que reúne las competencias de exteriores y defensa. A su cabeza está el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común, actualmente el español Excmo. Señor Sr. D. Josep Borrell Fontelles.

***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 European Peace Facility: implications for the planning
and conduct of EU military operations.*

Abstract:

The recently created (in March 2021) European Peace Facility (EPF) is a major step forward in the EU's Common Defence and Security Policy, allowing the use of EU money for Military Assistance measures to Third Countries, including the provision of armaments and military equipment. As we shall see, the EPF implies new challenges for the planning and control at the Operational level of EU-led Military Peace Support Missions. These new challenges, together with certain major events of the last two years, highlight again the convenience of providing EU External Action Service (EEAS) with a dedicated and permanent EU Military Operations Headquarters which, besides will be the pioneering military structure to pave the way for its "Strategic Compass". The Eurocorps in Strasbourg has all the necessary capabilities to be such structure.

Keywords:

Military Assistance Measures; European Peace Facility; European External Action Service; Military Planning and Conduct Capability; Operational Headquarters; Strategic Autonomy; Strategic Compass; Eurocorps.

«Lo mejor que le podría pasar al mundo, es que Europa fuera su tercer polo».

Teniente general Francisco José Gan Pampols

Introducción

En el año 2015, el general español José Enrique Ayala Marín publicó un artículo en defensa de la creación de un cuartel general europeo de operaciones⁴. Poco después se creó dentro del Estado Mayor de la UE (EUMS, por sus siglas en inglés) un órgano para el planeamiento estratégico y el seguimiento de las operaciones militares de la UE, denominado Capacidad de Planeamiento y Conducción Militar (MPCC, por sus siglas en inglés).

Los recientes acontecimientos que han producido cambios muy significativos en la situación geoestratégica mundial, y hacen que la propuesta del general Ayala haya cobrado renovada y rabiosa actualidad, son los siguientes:

- La salida del Reino Unido de la Unión Europea, el cual suponía el principal bloqueo a la creación de un cuartel general operacional puramente europeo^{5, 6}.
- La persistente situación de inseguridad e inestabilidad política en el Sahel, pese a los enormes y continuados esfuerzos que la UE lleva haciendo en esa zona en el último decenio.
- La creciente influencia política y económica de Rusia y China en el continente africano.
- El proyecto iniciado en junio de 2020 en la reunión de los ministros de Defensa de la UE, de acordar una «brújula estratégica para la seguridad y defensa de Europa», que concrete el nivel de ambición de la UE como proveedor de seguridad en el escenario internacional⁷.

⁴ AYALA MARÍN, José Enrique. *Un nuevo paso hacia la Defensa Común Europea*. Documento de trabajo OPEX 79/2015. Fundación Alternativas. Ministerio de Defensa de España, abril de 2016. <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo?page=4>

⁵ *Ibidem*. Capítulo 3: «La situación actual de la política común de seguridad y defensa», p. 20.

⁶ GAVRILA, Anda. *La integración diferenciada: una oportunidad para impulsar la política de defensa europea tras el Brexit*. Documento de Opinión 136/221 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 7 de diciembre de 2021. https://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2021/DIEEEO136_2021_ANDGAV_Integracion.html

⁷ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *La brújula estratégica de la Unión Europea*. Documento de análisis 45/2021 de 17 de noviembre. Instituto Español de Estudios Estratégicos, para. 1, p. 5. https://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2021/DIEEEA45_2021_JOSPON_Brujula.html

- La retirada de Estados Unidos de Afganistán, la cual ha puesto en el punto de mira de los analistas la duración y oportunidad de las dos misiones de la OTAN de mayor entidad e importancia desde su creación en 1946: ISAF y Resolute Support.
- La invasión Rusa de Ucrania, que ha obligado a los países de la UE a enviar de forma urgente equipo militar y armamento a este país, y que ha hecho que el Consejo Europeo del pasado 21 de marzo aprobase la *Brújula Estratégica de la UE*⁸, adelantándose en varios meses al calendario previsto⁹.

Hoy, por fin, la UE está dispuesta a dedicar gran cantidad de dinero a su seguridad, equipando a ejércitos de terceros países incluso con armas letales y munición¹⁰. El MPCC del EUMS, por pertenecer al nivel estratégico-militar, está por encima del nivel de mando óptimo para realizar la planificación de detalle y el control de las inversiones y gastos con dicho dinero (además de no disponer en la actualidad de la estructura para ello).

El EPF: qué es, para qué sirve y cuáles son sus servidumbres

La gran aportación del EPF a las misiones militares de la UE es que abre la puerta y facilita la evolución desde misiones militares puramente de entrenamiento, como las que hace en la actualidad, a misiones militares de entrenamiento y equipamiento. Sin embargo, para que este equipamiento militar a terceros países pueda llevarse a cabo, las normas del EPF exigen un control exhaustivo y duradero del material adquirido con el EPF, amén de que haya un acuerdo previo para dicho equipamiento entre la UE y el Estado receptor¹¹. De hecho, junto con las acciones y actividades de asistencia militar de la UE a terceros países, deben de establecerse las medidas de control y aseguramiento necesarias sobre ellas que permitan el control de la inversión y la auditoría de los resultados; estas medidas deben presentarse al más alto nivel político-

⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *A Strategic Compass for Security and Defense - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Resultado del Consejo de la Unión Europea 7371/22 de 21 de marzo de 2022. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>

⁹ *Op. cit.*, 7. *La brújula estratégica propiamente dicha*, para. 1, p. 10.

¹⁰ SANTOPINTO, Federico y MARÉCHAL, Julien. *EU Military Assistance Under the new European Peace Facility*. Fundación Konrad Adenauer. 16 de febrero de 2021. 3.1, p. 12. <https://www.observatoire-boutros-ghali.org/sites/default/files/EU%20military%20assistance%20under%20the%20new%20european%20facility.pdf>

¹¹ *Op. cit.*, 1. Artículo 59 «Medidas de asistencia», pto. 7 p. 47; artículo 62 «Acuerdos con los beneficiarios», p. 48.

diplomático de la UE: en el Comité Político y de Seguridad¹². Por todo ello, tanto el planeamiento de las actividades de asistencia militar en sí, como las acciones para su seguimiento y justificación, exigirán, sin duda, su inclusión como un área clave del planeamiento operacional. Es más, la asistencia militar será, si no la principal, una de las líneas de operaciones más importantes en el diseño operacional de la misión.

Por otro lado, el «primer pilar» del EPF se hace cargo del anterior instrumento ATHENA (extinguido con la creación del EPF) por el que se financian los gastos comunes de las operaciones militares de la UE en el exterior¹³. Esto hace que entren en competencia la estructura militar creada para la asistencia militar a terceros países, por un lado, con la asistencia militar misma por el otro, con lo que el equilibrio, eficiencia y coordinación de las inversiones y gastos en uno y otro pilar serán de importancia primordial a la hora de la planificación, tanto militar, como presupuestaria.

El EPF y la *Brújula Estratégica*

Con respecto al EPF, la *Brújula Estratégica*, dentro de su primer pilar «Actuar», marca el objetivo claro de emplearlo de forma creciente, poniendo como ejemplo la provisión de equipo militar como complemento a las actuales misiones de entrenamiento¹⁴ y menciona la necesidad de aumentar la efectividad de dichas misiones¹⁵. En este punto hay que concretar de cuánto dinero se trata: el EPF tiene un gasto previsto de 5.272 M€ en los próximos 6 años, con techos que se van incrementando paulatinamente desde los 540 M€ para este año hasta los 1.132 M€ previstos para el 2027¹⁶.

Para poder cumplir este objetivo, será necesario dotar a la estructura militar de la UE con un órgano capaz, por un lado, de programar a medio plazo y posteriormente ejecutar, controlar y justificar las inversiones y gastos realizados con cada uno de los pilares del EPF año tras año¹⁷, y por otro, aumentar la eficacia de dichas inversiones y gastos.

Si bien la *Brújula Estratégica* menciona al MPCC como elemento preferente para el mando, planeamiento y control de las operaciones¹⁸, también reconoce que hasta el año

¹² *Op. cit.*, 1. Artículo 56 «Objetivos y principios [de las medidas de asistencia]», pto. 4, p. 46.

¹³ *Op. cit.* 1. Capítulo 7 «Costes comunes y costes de carácter nacional», pp. 41-44.

¹⁴ *Op. cit.* 8. Pto. 2 «Acting Together», para. 6, p. 15.

¹⁵ *Op. cit.* 8. Pto. 2 «Acting Together», para. 5, p. 15.

¹⁶ *Op. cit.* 1. Anexo I, p. 56.

¹⁷ *Op. cit.* 1. Artículo 15 «Comandantes de las operaciones» y capítulo 8 «Gestión de los fondos y los bienes», pp. 44-45.

¹⁸ *Op. cit.* 8. Pto. 2, para. 13, p. 16.

2025 no estará en condiciones para hacerlo¹⁹, manteniendo la puerta abierta al empleo para estas tareas de los cuarteles generales operacionales que las naciones ponen a disposición de la UE rotatoriamente²⁰.

Por otro lado, como se ha mencionado más arriba, el MPCC es una estructura que pertenece al nivel estratégico y cuyo jefe lo es también del Estado Mayor del EUMS, por lo que será todo un reto compatibilizar los dos ciclos de decisión: el estratégico y el operacional²¹. Además, es de esperar que, a medida que la *Brújula Estratégica* vaya cogiendo fuerza, tanto el EUMS como el MPCC tengan que implicarse más y más en los aspectos militares de sus otros tres pilares: 1) la protección de todas las áreas de interés, incluyendo el espacio y el ciberespacio (Secure); 2) las inversiones en Defensa de los países miembros (Invest) y 3) la colaboración bilateral con países que no forman parte de la UE y con otras organizaciones de seguridad multinacionales (Partner)²².

Cometidos que justifican el Cuartel General de Operaciones de la UE

De planeamiento

- De las medidas de asistencia militar: cuyo punto de partida es el asesoramiento estratégico militar sobre estructuras, capacidades militares y volumen de la Fuerza de los países receptores de la asistencia militar financiada con el EPF, y que se retroalimenta de forma continua con el seguimiento y evaluación de la evolución de las reformas en el sector de la seguridad y defensa en los tres niveles de mando militar en dichos países: estratégico, operacional y táctico. Durante el planeamiento, también habrá que identificar los parámetros de control y evaluación de dichas reformas²³.

¹⁹ *Op. cit.* 8. «Objectives – Act», pto. 3.º, p. 19.

²⁰ *Op. cit.* 8. Pto. 2, para. 3, p. 14.

²¹ Este conflicto entre los niveles estratégico y operacional se produjo en la misión de la OTAN en Afganistán (ISAF) cuando su entidad creció al integrarse en ella la misión de EE. UU. en ese país y hubo que crear un mando operacional subordinado al COMISAF: el ISAF Joint Command (IJC).

La estructura de las FAS españolas también es clara en este sentido, teniendo el JEMAD dos mandos dependientes diferenciados: por un lado, el jefe del Estado Mayor Conjunto y por otro, el Mando de Operaciones, cada uno con su Estado Mayor.

²² *Op. cit.* 8.

²³ *Op. cit.* 1. Artículo 59 «Medidas de asistencia», pto. 7, p. 47; artículo 62 «Acuerdos con los beneficiarios», p. 48.

- De las misiones militares en el exterior de la UE: con especial atención a la compatibilidad del carácter «no ejecutivo» de dichas misiones con la efectividad de las actividades y acciones de la asistencia militar²⁴.

Siendo así, el planeamiento operacional de las misiones de la EU se complica:

1) La financiación de los gastos comunes de las operaciones militares de la UE en el exterior con el primer pilar del EPF²⁵, convierte automáticamente al plan de operaciones (OPLAN), en el principal documento técnico militar para justificar todos y cada uno de dichos gastos comunes; en la práctica esto significa que el OPLAN, además de asignar las misiones y tareas a las unidades subordinadas y los detalles para su ejecución, tiene que identificar todas y cada una de las necesidades de todo tipo (infraestructuras, capacidades militares a desplegar, capacidades civiles en la zona de despliegue, de transporte, de apoyo logístico, de sostenimiento, etc.) necesarias para llevar a cabo la operación con éxito.

2) Si la operación en cuestión lleva ligadas medidas de asistencia militar financiadas con el segundo pilar del EPF²⁶, implicará que durante la primera fase del proceso de su planeamiento operacional, que se llama «preparación integral del ambiente operacional (Comprehensive Preparation of the Operational Environment-CPOE)» haya que realizar un estudio completo de las capacidades militares en los niveles operacional y táctico de las Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado al que se va a apoyar, para identificar sus carencias críticas, que son las que deberían de ser satisfechas a través de dichas medidas de asistencia militar.

En pocas palabras: será necesario, por un lado, redactar unos planes de operaciones a medio plazo que permitan presupuestar los gastos e inversiones del «primer pilar» del EPF y por otro lado planear al mínimo detalle las capacidades militares a proveer en las Fuerzas Armadas de los terceros países con el «segundo pilar», de manera que dichas FAS²⁷ sean capaces de alcanzar los objetivos político-estratégicos definidos por la UE²⁸.

En este sentido, no hay que olvidar que los mayores gastos contra el primer pilar del EPF

²⁴ *Op. cit.* 1. Artículo 60 «Ejecución de una medida de asistencia por medio de una operación», p. 48.

²⁵ *Op. cit.* 1. Artículo 18 «Presupuesto anual», ptos. 2, 3 y 4, p. 28.

²⁶ *Op. cit.* 1. Artículo 60 «Ejecución de una medida de asistencia por medio de una operación», p. 48 y artículo 59 «Medidas de asistencia».

²⁷ *Op. cit.* 1. Artículo 18 «Presupuesto anual».

²⁸ *Op. cit.* 1. Artículo 56 «Objetivos y principios», ptos. 1c y 2a.

son los dedicados a la habilitación, construcción y mantenimiento de las infraestructuras necesarias para el alojamiento, trabajo y protección de la fuerzas militares de la UE desplegadas, así como todas aquellas relativas a las comunicaciones y redes informáticas; esto es: la planificación y construcción de bases y acuartelamientos para el despliegue de los cuarteles generales y unidades de la UE y los medios de enlace entre ellas. Dados los plazos grandes de tiempo necesarios para la eficaz planificación y ejecución de estas infraestructuras y equipamientos en comparación con la duración de las rotaciones del personal comisionado a dichos cuarteles generales²⁹, la redacción y el control de la ejecución de los planes directores de infraestructura y de comunicaciones e información en cada una de las misiones, solo pueda hacerse de forma eficiente a través de sendas jefaturas de Ingenieros y de Transmisiones especializadas y permanentes.

De coordinación y enlace

- Para asegurar la coherencia del planeamiento militar de la operación con su factibilidad, el proceso de planeamiento militar debería correr de forma paralela al ciclo de planeamiento y decisión del segundo pilar de los EPF. Dicho de otro modo, antes de poder continuar con el proceso de planeamiento militar, la UE tendría que poner en común con el Estado receptor las conclusiones del análisis de sus capacidades relativas a sus carencias en seguridad y defensa, para, a partir de ahí, llegar al establecimiento de un acuerdo de apoyo al más alto nivel entre la UE y dicho Estado³⁰.

- Por otro lado, hay decenas de organismos dentro del EEAS con responsabilidad sobre las cuantiosas contribuciones económicas de la UE para la cooperación y el desarrollo de los países susceptibles de recibir su asistencia militar. El enfoque integral de las operaciones militares obliga a una íntima y constante interacción con estos organismos, tanto durante la fase de planeamiento como durante la de ejecución de las operaciones militares, de manera que la sinergia de los esfuerzos económicos de la UE en terceros países quede asegurada.

²⁹ Ver segundo párrafo de la siguiente página sobre duración de operaciones vs. rotación de personal.

³⁰ *Op. cit.* 1. Artículo 62 «Acuerdos con los beneficiarios», p. 48.

- De mención obligada es el papel de las delegaciones de la UE (EUDEL, verdaderas embajadas de la UE) en los países donde despliegan las fuerzas militares de la UE: la ausencia en ellas de agregadurías militares, es una carencia que, hoy en día, es mitigada por el jefe de la Fuerza Militar Europea desplegada.

Es decir, sería necesario influir en los organismos civiles del EEAS para lograr la sinergia de las medidas de asistencia militar financiadas con el 2.º pilar del EPF, con el resto de las contribuciones por parte de la UE a la cooperación y el desarrollo en el Estado receptor.

De control y conducción de operaciones

- Valoración y evaluación de los parámetros de cumplimiento y efectividad de las medidas de control de las acciones de asistencia militar aprobadas³¹.
- De las acciones y cometidos de las tropas europeas en el terreno. La principal característica de la ejecución de las misiones EUTM, es su larga duración en el tiempo (varios años) en contraposición con la continua rotación de las unidades y personal de los cuarteles generales desplegados, cuya permanencia en la zona de operaciones raramente supera los seis meses; esto implica que la continuidad en la gestión del conocimiento y en la toma de decisiones del nivel operacional militar serían mucho más eficaces si se situasen a retaguardia, en un cuartel general de dicho nivel que tenga carácter permanente.
- Seguimiento y control físico y financiero de las infraestructuras y equipos utilizados por las fuerzas europeas desplegadas y adquiridos con fondos europeos³²: la gran cantidad de material y equipo, tanto militar como civil, de continua adquisición con fondos del primer pilar del EPF (es decir, que no pertenecen a ningún país en particular) en beneficio de las fuerzas de la UE desplegadas en las diferentes operaciones a lo largo de toda su duración, hace que el control y gestión de dichos materiales «comunes» sea una tarea a la que los jefes militares de las operaciones deben dedicarle particular atención y

³¹ *Op. cit.* 1. Artículo 63 «Elaboración de informes y seguimiento», p. 49.

³² *Op. cit.* 1. Artículo 15 «Comandantes de las operaciones», p. 25 y capítulo 8 «Gestión de los fondos y los bienes», pp. 44-45.

esfuerzo³³, si a esto le añadimos el particular rigor en las medidas de seguimiento y control de gastos de la UE, tenemos que será muy difícil que el control de los inventarios de los materiales comunes pueda llevarse a cabo correctamente por parte de los cuarteles generales desplegados.

Ubicación en el EEAS del Cuartel General Operacional de la UE (EUOHQ)

A mi juicio, tres son los factores principales para estudiar la dependencia orgánica del EUOHQ:

- La dependencia del jefe de la operación del alto representante en lo que se refiere a medidas de asistencia militar³⁴.
- La integración e interacción del EUOHQ con las decenas de organismos que componen el EEAS y que participan activamente en el enfoque integral de las acciones exteriores de la UE. Entre ellos, hay que destacar el Departamento ISP (Integrated approach for Security and Peace – Enfoque Integrado para la Paz y Seguridad), que depende del director general para la respuesta a crisis (CR) y la política de defensa y seguridad común (CSDP); de hecho, su tercera sección es la dedicada a su planificación (ISP 3: Integrated Strategic Planning for CSDP and Stabilization)³⁵.
- La importancia capital de la planificación del recurso económico del EPF conducido por el nivel político³⁶, cuya cabeza visible es el alto representante, quien se apoya en la Quinta Sección del ISP (ISP 5 - EPF) para liderar este proceso, recibiendo el apoyo de otros organismos del EEAS (e. g. EUDEL, MPCC, etc.).

³³ *Op. cit.* 1. Artículo 15 «Comandantes de las operaciones», p. 25 y artículo 54 «Contabilidad», p. 45.

³⁴ *Op. cit.* 1. Artículo 63 «Elaboración de informes y seguimiento» y artículo 64 «Suspensión y rescisión de medidas de asistencia», pto. 1.b, p. 49.

³⁵ Organigrama del EEAS. Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3602/organisation-chart-eeas_en

³⁶ *Op. cit.* 1. Artículo 11 «Comité del Fondo».

El Cuartel General del Eurocuerpo en Estrasburgo: un candidato sólido y preparado

Por sus procedimientos ya establecidos y consolidados

- 1) Para la toma de decisiones colegiadas del escalón estratégico militar, materializado en el Comité Común del Eurocuerpo, donde anualmente se reúnen todos los jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) de las naciones marco; las decisiones que allí se toman se discuten previamente a lo largo de todo el año por los oficiales expertos de sus Estados Mayores, en reuniones físicas y virtuales organizadas por las secciones del Estado Mayor del Eurocuerpo.
- 2) Para la planificación y programación presupuestaria multinacional, con un horizonte temporal que va desde la previsión de presupuesto a medio plazo (a cinco años vista) hasta la programación detallada del gasto para el año siguiente; procedimientos que son muy similares y fácilmente adaptables a los requeridos por el EPF.

Por su estructura y capacidades permanentes

- 1) Con una Jefatura de Ingenieros encargada desde hace 30 años, entre otras tareas, de la planificación, presupuesto y control de la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras del Eurocuerpo en Estrasburgo; la ampliación del ámbito espacial de estas tareas a las bases militares de la UE en Mali, RCA, Mogadiscio, etc., simplemente requeriría el refuerzo de personal en esta Jefatura de Ingenieros correspondiente a su plantilla de crisis.
- 2) Con una Jefatura de Transmisiones encargada de la concepción, mantenimiento diario y despliegue para ejercicios de las dos redes de mando y control propias del Eurocuerpo, una de las cuales está acreditada para albergar y transmitir información clasificada hasta el nivel confidencial, de acuerdo con los estándares de seguridad de la OTAN y de la UE.
- 3) Con una Célula de Control del Material y Equipo propiedad del Eurocuerpo (adquirido con fondos multinacionales y que no pertenece a ninguna nación marco en particular) que realiza el control de inventarios y la estimación del valor económico de dichos materiales y equipos a lo largo de toda su vida útil; ampliar

estas tareas a los materiales actualmente en servicio en las misiones de la UE, y los que se adquirieran en el futuro con el EPF, es perfectamente factible.

4) Con una Oficina de Adquisiciones, habituada a la compra con fondos multinacionales de materiales y equipos civiles y militares y a la contratación de servicios, tanto de forma directa, como a través de agencias como la Agencia de Obtención de OTAN³⁷ (NSPA por sus siglas en inglés).

5) Con las unidades, medios y personal necesario para el despliegue inmediato de un puesto de mando inicial (ICE por sus siglas en inglés) capaz de ejercer el mando y control de las fuerzas asignadas en cualquier lugar del globo y de ser la cabeza más visible de la nueva autonomía estratégica europea. La vocación desplegable de este elemento le hace idóneo para liderar el objetivo de fuerzas disponibles para la acción que marca la *Brújula Estratégica*: el despliegue en una zona hostil de una fuerza militar modular de hasta 5.000 hombres³⁸.

Por su experiencia

- 1) En misiones militares de la UE.
- 2) En misiones de OTAN.
- 3) En el planeamiento militar en los niveles operacional y táctico.
- 4) En la redacción y aprobación de acuerdos técnicos de diversa índole entre sus naciones marco.

Por su historia

El Eurocuerpo, con su creación hace 30 años, constituyó el primer instrumento militar puramente europeo y completamente multinacional de la política de seguridad y defensa común de la Unión Europea³⁹. La UE, en este momento histórico que vivimos, necesita otra vez de un pionero de la defensa militar común europea que allane el camino de su brújula estratégica; si el Eurocuerpo se transformase en Euromcops⁴⁰ sería una vez más ese elemento.

³⁷ Hay un acuerdo técnico en vigor para el apoyo de NSPA (NATO Support and Procurement Agency) al Eurocuerpo.

³⁸ *Op. cit.* 9 «Objectives – Act», pto. 1, p. 19.

³⁹ Informe de La Rochelle, mayo de 1992.

⁴⁰ Juego de acrónimos en inglés: Eurocuerpo-Eurocorps; Euromcops-European Military Command for Operations.

Conclusión

Tanto para la conducción, como para el planeamiento de operaciones militares financiadas con el EPF, se hace necesaria la existencia de un cuartel general permanente del nivel operacional, dedicado a las misiones militares de la Unión Europea en el exterior, que cuente con una cantidad y calidad suficiente de personal que permita contar con las capacidades y llevar a cabo todas las tareas identificadas más arriba, de forma exclusiva, continua y permanente, para todas y cada una de las misiones militares (aéreas, marítimas, terrestres y conjuntas) de la UE y que esté bien integrado en la cadena de decisión económica del EPF⁴¹. Pero, por otro lado, hasta el año 2025, la *Brújula Estratégica* de la UE no cuenta con que la estructura militar actual de la UE alcance esas capacidades, lo que abre una ventana de oportunidad para que el Eurocuerpo, a partir de este su 30 cumpleaños, se constituya en la mira de esta *Brújula* (donde la aguja será, muy probablemente, la Dirección General para la CSDP y de respuesta a crisis del EEAS) consolidándose definitivamente como punta de lanza de la herramienta militar de la Unión Europea.

*Jesús Serrano del Río**

Coronel de Ingenieros DEM

2.º jefe del Grupo de Asesoramiento a las FAS de Malí en la Misión de Entrenamiento de la UE (EUTM) de julio a diciembre de 2021
Experto universitario en Comunicación Pública y Defensa (IUGM)

⁴¹ Esto último, a mi juicio, se conseguiría plenamente si el EUOHQ tuviese una dependencia directa, al menos económica funcional, del director general para la CSDP y la respuesta a crisis, sin perder, eso sí, la dependencia del nivel estratégico militar (materializado en el EUMS), en todo lo que se refiere a los objetivos militares a alcanzar y al planeamiento de fuerzas militares europeas.

56/2022

7 de junio de 2022

Iván León León*

**La nueva política exterior israelí,
¿hacia un reposicionamiento
global?****La nueva política exterior israelí, ¿hacia un reposicionamiento global?****Resumen:**

El ciclo político inaugurado por el nuevo Gobierno israelí, la coalición, parece haber situado al Estado de Israel en un momento geopolítico novedoso. El establecimiento de relaciones diplomáticas con Estados árabes, así como la resuelta mediación en el marco de la guerra de Ucrania, entre otros actos, parecen haber abierto un nuevo horizonte de posibilidades nacionales e internacionales para el Estado hebreo. Sin embargo, ¿es acaso este nuevo ciclo fruto de una revolución política surgida a razón de las últimas elecciones o, por el contrario, nos encontramos ante el desarrollo lógico de una política estatal que se ha ido desplegando en las últimas décadas? ¿Podríamos otorgar un nuevo papel al Estado de Israel en el panorama internacional o simplemente nos encontramos frente a un proyecto nacional que, por fin, está encontrando su lugar? El análisis de algunos de los hechos acaecidos en los últimos años puede darnos algunas ideas al respecto.

Palabras clave:

Israel, geopolítica, hebreo, Acuerdos de Abraham, Netanyahu.

***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.

Israel's new foreign policy: towards a global repositioning?

Abstract:

The political cycle inaugurated by the new Israeli government, the coalition, seems to have placed the state of Israel in a new geopolitical moment. The establishment of diplomatic relations with Arab states, as well as the resolute mediation in the Ukrainian war, among other acts, seem to have opened a new horizon of national and international possibilities for the Hebrew state. However, is this new cycle the result of a political revolution that has emerged since the last elections or, on the contrary, is it the logical development of a state policy that has been unfolding over the last decades? Could we grant a new role to the State of Israel on the international scene or are we simply facing a national project that is finally finding its place? An analysis of some of the events of the last few years may give us some ideas in this regard.

Keywords:

Israel, geopolitics, Hebrew, Abraham Accords, Netanyahu.

El nuevo Gobierno. La coalición

El 23 de marzo del 2021 tenían lugar las últimas elecciones israelíes: el cuarto proceso legislativo en apenas tres años, debido al notable bloqueo político e institucional que se había instalado en el país en los años precedentes debido a las constantes acusaciones de corrupción contra el primer ministro, Benjamín Netanyahu, y las dudas sobre el porvenir del proyecto israelí.

	9/4/2019	17/9/2019	2/3/2020	23/3/2021
Likud	35	32	36	30
Yesh Atid	-	-	-	17
Shas	8	9	9	9
Kajol-Laban	35	33	33	8
Yamina	-	7	6	7

Figura 1. Tabla de resultados (en escaños) de las cuatro últimas elecciones israelíes¹.

A la luz de los resultados electorales, sin mayorías claras ni bloques evidentes, el entonces presidente, Reuven Rivlin, encargó la formación de Gobierno al partido ganador, Likud. Aquel mandato, sin embargo, le sería devuelto sin que Likud completara la tarea que le había encomendado el presidente, al no encontrar apoyos suficientes en la Knéset, el parlamento israelí. El presidente, tras una ronda de contactos, decidió encomendar la formación de Gobierno al líder de la segunda fuerza parlamentaria, Yair Lapid, candidato de Yesh Atid². El desenlace, como ya sabemos, fue la formación de un Gobierno de coalición compuesto por diversos partidos de la oposición, tras unas duras y complejas negociaciones: una coalición encabezada por el candidato de Yamina, Neftalí Bennett, y el propio Lapid, que asumirían la presidencia del ejecutivo en dos

¹Los resultados electorales pueden consultarse en la página del Comité Electoral Central, que recoge los resultados de los cuatro últimos comicios, reflejados en la tabla. Cfr. <https://votes24.bechirot.gov.il/>, <https://votes23.bechirot.gov.il/>, <https://votes22.bechirot.gov.il/>, <https://votes21.bechirot.gov.il/> [consulta: 7/3/2022].

² AZOULAY, Morán. «Rivlin delega en Lapid el mandato constituyente», *Ynet*. 5 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.ynet.co.il/news/article/ByPTIVquO> [consulta: 7/3/2022].

periodos —una primera etapa, entre 2021 y 2023, presidida por Bennett, y un segundo periodo, que abarcaría desde el 2023 hasta el fin de la legislatura en 2025, que presidiría el propio Lapid—.

La coalición conformada por Yesh Atid, KajoI-Laban, Yamina, Yisrael Beitenu, Tikva Hadashá, Avodá, Meretz y la Lista Árabe Unida o Raam³ sumaba 62 diputados, obteniendo así la mayoría parlamentaria en la Cámara Legislativa, la Knéset, que cuenta con 120 escaños⁴.

Este nuevo Gobierno prometía una radical ruptura con el legado del anterior primer ministro, Benjamín Netanyahu, contra el que pesan actualmente cargos de corrupción, así como también contra su familia. Otro de los factores que facilitó la formación de una alianza de tales características fue el movimiento Banderas Negras, una protesta popular contra los abusos de poder que el entonces presidente parecía estar cometiendo, un poder que en aquellos momentos parecía ilimitado, tal y como demuestra el popular sobrenombre que algunos le otorgaron a modo de título y otros a modo de chanza: «Bibi, el Rey».

La coalición se presentaba en aquel momento como una alternativa verdaderamente representativa: moderna y conservadora, religiosa y abierta a la contemporaneidad; una síntesis de las ventajas y contradicciones de la sociedad israelí: una sociedad que parecía dispuesta a encontrar un nuevo proyecto que la encaminase por nuevas sendas para encontrar su identidad y su lugar en el tablero geopolítico, algo que, tras la estrecha relación que el primer ministro Netanyahu había establecido con el saliente presidente de Estados Unidos, Donald Trump, parecía acuciante. Urgía renovar un proyecto político que había caducado apenas unos meses atrás y suponía una amenaza para los propios cimientos de la democracia.

Así, el trigésimo sexto Gobierno del Estado de Israel, con Neftalí Bennett a la cabeza, se constituía el 13 de junio de 2021. La ceremonia, consistente en la jura de cargos ante la Knéset, contó con la presencia tanto del presidente saliente, Rivlin, como del presidente electo, Isaac Herzog. Tras el acto de investidura, el nuevo primer ministro, Neftalí

³ AFP. «Los partidos que componen la "coalición de cambio" en Israel», *Swissinfo.ch*. 3 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/los-partidos-que-componen-la-coalici%C3%B3n-de-cambio-en-israel/46673976> [consulta: 7/3/2022].

⁴ THE KNESSET. «Elections for the Knesset». Disponible en: <https://m.knesset.gov.il/en/mk/pages/elections.aspx> [consulta: 7/3/2022].

Bennett, pronunció su primer discurso ante una expectante cámara: un discurso que definiría las principales líneas de actuación del nuevo Gobierno. Entre las más llamativas se encontraba el acercamiento institucional del Gobierno israelí a los Gobiernos de países árabes, con los que no había tenido relación, como sucedía con los Emiratos Árabes Unidos⁵. Este acercamiento, sin embargo, quedaba condicionado al reconocimiento del Estado de Israel por parte de aquellos países, tal y como se había estipulado en los Acuerdos de Abraham⁶, un documento firmado durante la anterior administración. Es decir, el nuevo Gobierno planteaba continuar el curso de acción del Ejecutivo anterior, esto es, la normalización de la presencia israelí en la región y la promoción de las relaciones de cooperación y seguridad entre el Estado hebreo y los diversos Estados árabes.

¿Nuevos acercamientos?

El Estado de Israel ha sido concebido, en el imaginario popular, como un oasis regional: una democracia plena, una sociedad desarrollada y un *hotspot* tecnológico que nada tienen que ver con los países vecinos. Israel también es concebido habitualmente como un Estado que sobrevive aislado y en constante pugna por una supervivencia que los países del entorno estarían empeñados en discutir. Israel sería, según esta idea, un búnker más que un oasis. Un país condenado al ostracismo.

Sin embargo, y pese a la *éndoxxa*, el Estado de Israel no es, ni ha sido, un lugar aislado. Si bien es cierto que, en un primer momento, la existencia de Israel era objeto de debate y algo contingente, el desarrollo de diversas campañas militares terminó por afianzar su presencia en la región. Este clima bélico fue el imperante durante los primeros treinta años de existencia del nuevo Estado: una pugna por la autonomía y el reconocimiento

⁵ PRIME MINISTER'S OFFICE. «Naftali Bennett at the Swearing-in of the Government at the Knesset». 13 de junio de 2021. Disponible en: https://www.gov.il/en/departments/news/event_bennett130621 [consulta: 7/3/2022].

⁶ El «Acuerdo de normalización de las relaciones entre Emiratos Árabes Unidos e Israel», más conocido como Acuerdos de Abraham en el acervo popular, fue alcanzado entre el Gobierno israelí, entonces encabezado por Benjamín Netanyahu, y el Gobierno de los Emiratos, representado por el ministro de Asuntos Exteriores Abdullah bin Zayed bin Sultan Al Nahyan, bajo el patrocinio de la Administración estadounidense, a cargo de Donald Trump. El texto, básicamente, supeditaba la normalización de las relaciones interestatales al reconocimiento del Estado de Israel por parte de los Emiratos, al tiempo que declaraba la renuncia a la anexión del Valle del Jordán por parte de Israel. Finalmente, el acuerdo fue ratificado y firmado el 15 de septiembre de 2020 en la Casa Blanca, ante la presencia del entonces presidente de los Estados Unidos.

de unos y otros agentes internacionales. Campañas militares y propagandísticas se sucedían a fin de asegurar la pervivencia del país.

Sin embargo, y con el paso del tiempo, el potencial reactivo de la región cayó al mínimo, ya que el esfuerzo bélico agotó los recursos sociales y materiales de los agentes involucrados. Ello motivó un parcial establecimiento de relaciones y el inicio de proyectos de acuerdos de paz. Sirvan como ejemplo los casos de Egipto o Jordania, que, tras la década de los setenta, decidieron comenzar a establecer vínculos con el Gobierno de Tel Aviv a fin de poder normalizar unas relaciones de las cuales podrían derivarse grandes beneficios (tanto en términos económicos como de seguridad, entre otros). La primera Administración en firmar un acuerdo de paz, en 1980, sería la de Anwar al-Sadat, presidente egipcio, tras el proceso de paz de Camp David, auspiciado por la Casa Blanca. El segundo acuerdo, firmado en 1994, sería el adoptado por Jordania: un acuerdo que supuso una gran controversia, ya que en un primer momento Jordania fue la valedora de la causa árabe, haciéndose cargo de la defensa de los territorios árabes en la década de los cuarenta, durante la fundación del Estado de Israel y la posterior guerra⁷.

Este proceso de normalización, y en cierto modo de asimilación, ha continuado desarrollándose y a día de hoy gran parte de los Estados árabes, aquellos que un día hicieron gala de su enemistad con el Estado hebreo, tiene algún tipo de vínculo comercial o diplomático con Israel. Un caso particularmente interesante es el de Arabia Saudí. El reino saudí, primado moral del mundo islámico y custodio de sus lugares sagrados, habría vinculado parte de su estructura de inteligencia con la del Estado de Israel a fin de hacer frente a la potencia emergente: Irán⁸. Estos contactos habrían tenido lugar en el contexto de una potencial amenaza iraní al tradicional equilibrio de la región. Israel, enemigo acérrimo del régimen iraní, habría propuesto su colaboración al Gobierno saudí, de modo que este pudiese mantener su primacía en el mundo árabe al tiempo que la Administración hebrea podría asegurarse un apoyo relativo, que además le permitiría anticipar posibles amenazas contra su integridad o su población.

⁷ MARTÍNEZ, Patricio. «Los acuerdos de paz entre Israel y el mundo árabe: una recapitulación», Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África. Disponible en: <http://pueaa.unam.mx/blog/acuerdos-de-paz-israel-y-el-mundo-arabe> [consulta: 12/3/2022].

⁸ HELLER, Jeffrey y KALIN, Stephen. «Israeli minister reveals covert contacts with Saudi Arabia», *Reuters*. 19 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-israel-saudi-idUSKBN1DJ0S1> [consulta: 12/3/2022].

Un paso más en el proceso de asimilación israelí sería la firma de los ya mencionados Acuerdos de Abraham en 2020, un acuerdo que permitiría la normalización de las relaciones entre Baréin y los Emiratos Árabes Unidos y el Estado de Israel: un acuerdo que, gracias al patrocinio de la Administración estadounidense, inauguró un nuevo ciclo geopolítico, en el que el Estado de Israel había superado aquella etapa de ostracismo belicoso. Prueba de ello es que el 16 de marzo del 2021, apenas seis meses después de la firma de los Acuerdos, el entonces primer ministro Benjamín Netanyahu anunciaba en una entrevista que, en aquellos momentos, el Gobierno israelí, junto a la Administración estadounidense, se encontraba negociando otros cuatro acuerdos de paz⁹. Aquellas declaraciones parecían ratificar que aquel nuevo ciclo era, de hecho, una realidad, tal y como la normalización parcial de las relaciones con el Reino de Marruecos pondría de manifiesto en mayo de 2021.

Si nos fijamos en los últimos actos institucionales del Ejecutivo israelí fuera de sus fronteras, obtendremos una buena panorámica del clima actual: buenas relaciones con países como Turquía, Jordania, Emiratos Árabes Unidos, Marruecos o Egipto. Como vemos, y a modo de resumen, todo parece indicar que los históricos esfuerzos diplomáticos han reportado beneficios.

La coalición, ¿caras nuevas?

Como vemos, la política exterior israelí parece seguir unas líneas muy definidas, cuyo propósito es la normalización del país, así como su promoción internacional como agente de paz y garante de seguridad regional. Se trata, sin duda, de una estrategia que, una vez asegurada la supervivencia del Estado, resultaría imperativa para el Gobierno de la nación, sin perjuicio de su ideología o partido.

Pese a ello, algunos se empeñan en presentar un escenario radicalmente opuesto al que los hechos nos demuestran. Aseguran que se trata de una oleada de nuevos políticos y nuevos movimientos que articularán una nueva respuesta. No obstante, resulta relativamente sencillo comprobar cómo el poder israelí, articulado en diversos partidos y

⁹ OSMO, Destino. «Otros cuatro acuerdos de paz en camino: alusiones y apelación al presidente Biden», *Ynet*. 16 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ynet.co.il/news/article/HJ300qr0Qd> [consulta: 12/3/2022].

movimientos, se ha reestructurado para permitir una cierta continuidad que le permite desarrollar proyectos fundamentales para su supervivencia.

Y es que, pese a lo que pueda parecer, algunas de las caras más conocidas de la coalición han ocupado puestos de responsabilidad en Ejecutivos anteriores, como el propio Bennett, ministro en varias ocasiones, o incluso el actual ministro de Economía, Avigdor Lieberman, que formaba parte del gabinete del ex primer ministro Netanyahu. Así, los miembros de la coalición parten de ideologías diversas aunque con importantes puntos en común, como son el trabajo realizado bajo la dirección de Benjamín Netanyahu y el conocimiento de la administración y la burocracia israelíes. Este hecho permite que puedan articular un proyecto común que comparte, con diferencias, algunas de las grandes líneas de trabajo de la ejecutiva anterior.

Relación de cargos	Gobierno de Benjamín Netanyahu (2009-2021)	Gobierno actual
Neftalí Bennett	Ministro de Asuntos religiosos. Ministro de Defensa. Ministro de Educación. Ministro de Asuntos de la Diáspora. Ministro de Economía.	Primer ministro
Yair Lapid	Ministro de Economía.	Ministro de Exteriores
Benny Gantz	Ministro de Defensa. Ministro de Justicia.	Ministro de Defensa
Ayelet Shaked	Ministra de Justicia	Ministra del Interior
Avigdor Lieberman	Ministro de Exteriores. Ministro de Defensa.	Ministro de Economía
Gideon Saar	Ministro de Educación. Ministro del Interior	Ministro de Justicia

Figura 2. Relación de cargos institucionales ocupados por los actuales gobernantes¹⁰.

¹⁰ THE KNESSET. «Current Knesset Members». Disponible en: https://www.knesset.gov.il/mk/eng/mkindex_current_eng.asp?view=1 [consulta: 12/3/2022].

Tal proyecto, como es de esperar, parte de una serie de premisas bien conocidas, como son la defensa de Israel (territorial y simbólica), la transformación digital y la modernización del país. En términos de política exterior, los objetivos, como hemos señalado, son también claros: la reivindicación del Estado de Israel en la región como un agente legítimo, la promoción del Estado en el mundo y la defensa de su identidad simbólica, así como la promoción del relato nacional.

Estos principios comparten, como decimos, el proyecto de Administraciones anteriores. Sin embargo, difieren en asuntos de índole interna como la gestión de las comunidades árabes o la política de seguridad interna. Por supuesto, una nueva ejecutiva supone nuevos proyectos y nuevas líneas de trabajo que introducen novedades.

Un nuevo escenario

La irrupción del conflicto ucraniano ha supuesto un revulsivo para el *statu quo* internacional. Israel, consciente de la posible trascendencia de los procesos que están teniendo lugar en estas semanas, ha optado por una posición proactiva que lo sitúa como mediador entre ambas partes en conflicto. Esta mediación, a día de hoy, parece ser una de las pocas posibles, junto a la que está tratando de llevar a cabo la República Francesa.

La mediación de Israel puede explicarse, esencialmente, a partir de dos claves: los lazos históricos del pueblo judío con la región eslava¹¹ y el papel estabilizador que, desde algunas décadas, viene desempeñando en la región, tal y como hemos señalado. Tales vínculos, emocionales e históricos, han motivado además el despliegue de campañas de cooperación, así como la puesta en marcha de planes de asimilación de inmigrantes judíos procedentes de Ucrania. No obstante, tales planes no solo se limitan a la región ucraniana, sino que, en los diversos comités parlamentarios responsables de su gestión y coordinación, ya se plantea la posibilidad de asumir una nueva oleada de inmigración

¹¹ Recordemos que gran parte de la población israelí y algunas de sus figuras más destacadas, como Golda Meir, nacida en Kiev, o Jaim Weizmann, nacido en la actual Bielorrusia, tienen orígenes eslavos. Aunque es cierto que la relación de estas regiones con el pueblo judío no siempre han sido fáciles, la gran presencia judía que actualmente hay en estos países supone una cierta cercanía política y social.

judía proveniente de Rusia, considerando el previsible clima de inestabilidad política y social¹².

El primer ministro, Neftalí Bennett, ha mantenido, por su parte, un estrecho contacto con Kiev y Moscú, facilitando la comunicación entre ambos dirigentes en virtud de su papel de mediador. Aunque el contenido de tales llamadas no ha trascendido de forma clara, podemos intuir que el Estado de Israel trata de anticiparse a los acontecimientos, al tiempo que, en la medida de lo posible, intenta facilitar algún posible acuerdo entre los contendientes.

Como podemos comprobar, el papel de Israel en la gestión de la crisis del conflicto entre Rusia y Ucrania es especialmente llamativo, ya que es uno de los pocos actores que, apoyando activamente a Ucrania en lo que a ayuda humanitaria se refiere¹³, aún mantiene contactos directos con el Kremlin¹⁴. Esta postura, definitivamente, lo aleja de su tradicional padrino, Estados Unidos. La distancia definida por el nuevo Gobierno podría señalarse como una de las escasas novedades en lo relativo a la política exterior, aunque cabe destacar que en meses anteriores ya había habido discrepancias entre Estados Unidos e Israel a causa de la financiación de la Cúpula de Hierro¹⁵. Esta discrepancia condujo a una cierta distancia entre el pueblo estadounidense y el pueblo israelí, lo que permite a este último situarse más libremente en la región.

¹² PRIME MINISTER HEBREW. *Twitter*, 7 de marzo de 2022. Disponible en: https://twitter.com/IsraeliPM_heb/status/1500886969257185280?s=20&t=w0x_FegnJ87H6MYQ2KEgZg [consulta: 12/3/2022].

¹³ La agencia judía de ayuda humanitaria Mashav ha desplegado su acción en territorio ucraniano desde el inicio del conflicto y, en la última semana, ha inaugurado un nuevo hospital atendido por sanitarios israelíes voluntarios. Cfr. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. «Ceremonia de apertura del hospital Estrella Brillante en Ucrania». 22 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.gov.il/es/departments/news/israel-ucrania-mostyska-mashav-sheba> [consulta: 24/3/2022].

¹⁴ GRADSTEIN, Linda. «Israeli Prime Minister Meets with Russian President Putin in Moscow», VOA. 7 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.voanews.com/a/israeli-prime-minister-naftali-bennett-meets-with-russian-president-vladimir-putin-in-moscow-/6473174.html> [consulta: 20/3/2022].

¹⁵ La Cúpula de Hierro es un sistema antimisiles israelí que asegura el territorio contra cualquier agresión que pueda materializarse en el espacio aéreo en cuestión de segundos. Este sistema, pese a su alta efectividad, supone un coste elevado, que asume parcialmente el Gobierno estadounidense. La asunción de este coste fue objeto de debate en la Cámara estadounidense, lo que supuso una oleada de indignación en Israel. Cf. MAGID, Jacob. «US House begins debate on bill to fund Israel's Iron Dome», *The Times of Israel*, 23 de septiembre de 2021. Disponible en: https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/us-house-begins-debate-on-bill-to-fund-israels-iron-dome/ [consulta: 24/3/2022].

Conclusión

El ascenso al poder de la coalición de Gobierno el 13 de junio de 2021 supuso un hito parlamentario: una coalición de ocho partidos de diversa índole había logrado llegar a un acuerdo de Gobierno. Sin embargo, el Gobierno resultante de aquel pacto no es, de ningún modo, revolucionario o rupturista, como algunos medios se afanaron en publicar. Pese a los titulares, ha continuado, en gran medida, las líneas de trabajo definidas por Gobiernos anteriores.

En lo que respecta a la política exterior regional, el Gobierno de Israel ha experimentado en los últimos años importantes avances, entre los que se encuentran la firma de diversos acuerdos de paz con países árabes, así como la normalización de las relaciones diplomáticas con algunos de ellos. Además, la renovada presencia israelí en el universo simbólico del mundo árabe parece haber roto con las tradicionales enemistades, permitiéndonos asistir a momentos como la presencia de algunos de los principales responsables israelíes en la Presidencia de países como Turquía o los Emiratos Árabes Unidos o el establecimiento de un rabino en Arabia Saudí, que en estos momentos es casi un icono pop¹⁶. Estos avances, sin embargo, no son resultado inmediato de una nueva gestión, sino que son fruto de una serie de políticas institucionales desarrolladas a lo largo de décadas por parte del Poder Ejecutivo israelí: unas políticas destinadas a la normalización del país, así como a la defensa de su integridad y soberanía; un plan de integración y una exigencia de reconocimiento que, setenta años después de su fundación, comienzan a dar sus frutos en la región.

En lo que respecta al panorama geopolítico general, el Estado de Israel ha ido asumiendo un rol preponderante en la región, que, desapegándose de la tutela estadounidense, ha logrado presentarse como un puente entre el imaginario occidental y el oriental. Fruto de este posicionamiento, nos encontramos con las recientes mediaciones entre Rusia y Ucrania, siendo el Ejecutivo israelí uno de los pocos que, alineándose con la postura occidental, aún mantiene un estrecho contacto con el Ejecutivo ruso.

En resumen, el Estado de Israel, a lo largo de sus setenta años de historia, ha ido desarrollándose y definiendo su lugar en un contexto regional e internacional complejo.

¹⁶ KELLER-LYNN, Carrie. «In Saudi Arabia, a rabbi angles to lead a Jewish community that doesn't exist», *Times of Israel*. 27 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/in-saudi-arabia-a-rabbi-angles-to-lead-a-jewish-community-that-doesnt-exist/> [consulta: 15/3/2022].

Dicho lugar ha ido desplazándose a lo largo del siglo xx y, con el paso del tiempo, se ha ido revelando como único. Este proceso, sin embargo, responde a una serie de estrategias y políticas nacionales que han hecho posible el desarrollo del Estado tal y como lo conocemos hoy y que, por ende, han configurado la política regional. Los últimos años, pese al relato articulado en torno al ex primer ministro Benjamín Netanyahu y, posteriormente, sobre la coalición de Gobierno, no han sido sino una fase en el largo proceso del surgimiento israelí. Se trata, como venimos comprobando, de una estrategia de fondo que nos invita a pensar en una continuidad hacia la normalización de las relaciones regionales antes que en un radical cambio de paradigma. Anticipando, pues, los acontecimientos, es probable que en los próximos años seamos testigos de cómo el Estado de Israel se convierte en un actor regional fuerte y autónomo, tal y como todo invita a pensar.

*Iván León León**

Graduado en Estudios Semíticos e Islámicos

57/2022

9 de junio de 2022

Ander Sierra Ortiz

Análisis del faccionalismo en el Partido Comunista de China

Análisis del faccionalismo en el Partido Comunista de China

Resumen:

Si bien Xi Jinping se ha convertido en uno de los líderes más poderosos de la República Popular China, para analizar y entender las dinámicas internas del gigante asiático es preciso tener en cuenta la existencia de luchas en el seno del Partido. El PCCh no es un ente monolítico, está compuesto por facciones afines a diferentes corrientes ideológicas, económicas y políticas con visiones o intereses que pueden ser opuestos a los de la cúpula. El oficialismo y los medios estatales aseguran luchar contra las «camarillas y pandillas», pero el faccionalismo es una característica inherente al Partido desde su creación en 1921.

Palabras clave:

Faccionalismo, Partido Comunista de China, Banda de Shanghái, Banda de Xi, Liga de la Juventud Comunista de 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.

Analysis of factionalism in the Chinese Communist Party

Abstract:

Although Xi Jinping has become one of the most powerful leaders of the People's Republic of China, in order to analyze and understand the internal dynamics of the country, it is necessary to consider the existence of struggles within the party. The CCP is not a monolithic entity, it is made up of factions with different ideological, economic and political currents that have interests or visions that may be opposed to those of the leadership. The party and the state media claim to fight against "cliques and gangs", but factionalism is an inherent characteristic of the party since its very creation in 1921.

Keywords:

Factionalism – Chinese Communist Party – Shanghai Gang – Xi Gang – Chinese Communist Youth League

Introducción

Xi Jinping lleva desde 2012 aumentando su poder en el seno del Partido Comunista de China (PCCh) hasta alcanzar niveles nunca vistos desde la muerte de Deng Xiaoping. En 2016 el XVIII Comité Central aprobó en su sexto pleno elevar el estatus del dirigente chino al de «líder central». Un año después asumió un segundo mandato en el XIX Congreso Nacional y consiguió colocar a sus aliados más cercanos en los principales órganos de liderazgo, entre ellos el poderoso Politburó. En ese mismo conclave se incorporó en la constitución del Partido el «Pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para una nueva era», algo que hasta entonces solo Mao Zedong había hecho. Xi Jinping continuó eliminando el límite de mandatos que caracterizaba el «liderazgo colectivo» establecido por el Pequeño Timonel y purgando a sus adversarios políticos.

En la actualidad, esos esfuerzos de consolidación del poder continúan. El pasado 10 de noviembre el XIX Comité Central aprobó en su sexto pleno la «Resolución sobre los importantes éxitos y las experiencias históricas del PCCh en su centenaria lucha»¹, un documento que refuerza la posición de Xi como figura central y allana su camino para asumir un tercer mandato como máximo dirigente del Partido, el Estado y el Ejército en el XX Congreso Nacional que se celebrará a finales de 2022. Xi Jinping se ha convertido en el tercer mandatario chino en producir una resolución sobre la historia, después de Mao Zedong en 1945 y Deng Xiaoping en 1981, lo que eleva su figura al nivel de los dos líderes que más poder han tenido desde el surgimiento de la República Popular².

No obstante, pese a que Xi es uno de los líderes más poderosos de la República Popular, para analizar y entender las dinámicas internas es preciso tener en cuenta la existencia de luchas en el seno del Partido. El PCCh no es un ente monolítico, está compuesto por facciones afines a diferentes corrientes ideológicas, económicas y políticas con visiones o intereses que pueden ser opuestos a los de la cúpula. El oficialismo y los medios

¹ OBSERVATORIO DE LA POLÍTICA CHINA. «Resolución del Comité Central sobre los importantes éxitos y las experiencias históricas del Partido en su centenaria lucha». 16 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://politica-china.org/secciones/resolucion-del-comite-central-del-pcch-sobre-los-importantes-exitos-y-las-experiencias-historicas-del-partido-en-su-centenaria-lucha>

² SIERRA, Ander. «Las claves de la “resolución histórica” del Partido Comunista de China», *Descifrando la Guerra*. 28 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.descifrandolaguerra.es/las-claves-de-la-resolucion-historica-del-partido-comunista-de-china/>

estatales aseguran luchar contra las «camarillas y pandillas», pero el faccionalismo es una característica inherente al Partido desde su creación en 1921.

La evolución de la naturaleza de las facciones

La existencia de distintos bandos ha ido evolucionando desde el mandato de Mao Zedong. El Gran Timonel luchó contra las facciones rivales en un intento de acumular el mayor poder posible. Entre 1942 y 1943 el líder chino inició el Movimiento de Rectificación de Yan'an para purificar ideológicamente el Partido y expulsar a sus adversarios «contrarrevolucionarios»³. Durante el VIII Congreso Nacional del Pueblo, celebrado en 1966, Mao reconoció que «ninguna facción dentro del Partido es una noción increíblemente extraña». Precisamente ese mismo año empezó la Revolución Cultural para purgar a los «representantes de la burguesía que se habían colado en el Partido, el Gobierno, el Ejército y diversas esferas de la cultura». Mao quería poner fin a las luchas internas entre facciones y reafirmar su autoridad, seriamente debilitada debido a la fallida política del Gran Salto Adelante⁴. Durante la década que duró la Revolución Cultural fueron purgados numerosos altos funcionarios del Partido, como Peng Zhen, Luo Ruiqing, Lu Dingyi, Yang Shangkun o Deng Xiaoping⁵.

Con la llegada de este último al poder en la sombra a finales del siglo xx, las facciones entraron en una nueva dimensión al formalizarse e institucionalizarse. El Pequeño Timonel introdujo cambios estructurales para establecer un liderazgo colectivo, de tal forma que, en lugar de centrarse en una sola persona, fuese un conjunto de individuos el responsable de la toma de decisiones. El objetivo era, como indica Alice Miller, «establecer un sistema efectivo basado en controles y equilibrios entre la oligarquía de liderazgo contra los intentos de cualquier miembro individual, y especialmente por parte del secretario general del Partido, de afirmar el poder dominante sobre los demás»⁶.

Deng no quería reproducir los resultados del oscuro capítulo de la Revolución Cultural, que puso a China al borde del colapso, y pretendía evitar que se reviviera la lucha por

³ GAO, Hua. *How the Red Sun Rose: The Origin and Development of the Yan'an Rectification Movement 1930-1945*. Chinese University Press, Hong Kong, 2018.

⁴ ROSA, Paolo. «Who won? Power and factional balance in China after the 18th Congress of the CCP», *Journal of Political Power*, vol. 7, n.º 2. 2014, pp. 233-251.

⁵ MILLER, Alice. «The Trouble with Factions», *China Leadership Monitor*, n.º 46. 2015a, pp. 1-12.

⁶ MILLER, Alice. «The PLA in the Party Decisionmaking System», en SAUNDERS, Phillip y SCOBELL, Andrew (eds.), *PLA Influence on China's National Security Policymaking*. Stanford University Press, California, 2015b, pp. 58-83.

acaparar el poder generada tras la muerte de Mao Zedong y que estuvo a punto de provocar una insurrección armada, organizada por la Banda de los Cuatro desde Shanghái⁷. Para ello, el mandatario chino estableció una serie de principios, normas y códigos que favorecían los equilibrios de poder: límite de mandatos para el presidente, edad de jubilación, sucesión ordenada, descentralización para otorgar más libertad a los órganos del Estado, celebración de reuniones periódicas de las instituciones del Partido o eliminación de la poderosa figura del presidente del Comité Central. Especialmente relevante es el documento «Algunos principios sobre la vida política en el Partido», aprobado en 1980, que establecía las bases para introducir el liderazgo colectivo, la democracia interna, la prohibición del culto a la personalidad y cierta libertad de crítica, pero siempre «adhiriéndose a los principios»⁸ del Partido.

En la «Resolución sobre ciertas cuestiones en la historia de nuestro partido desde la fundación de la República Popular China», publicada un año después, se señalaba explícitamente «la necesidad de defender el centralismo democrático y la dirección colectiva, oponerse al culto a la personalidad y promover la democracia dentro del Partido»⁹. Cabe mencionar que este documento tildó la Revolución Cultural como «responsable de las mayores pérdidas sufridas desde la fundación de la República Popular» y allanó el camino para introducir las reformas económicas de los años posteriores.

La democracia interna, por tanto, permitió la constitución formal de las facciones. No obstante, estos grupos políticos también son fruto de la necesidad de los altos funcionarios de mantener su legitimidad interna. Jiang Zemin, Hu Jintao y Xi Jinping, los últimos máximos dirigentes que han gobernado China, no gozaban de credenciales militares para preservar su autoridad en el seno del Partido. No participaron, a diferencia de Mao y Deng, en la construcción de la República Popular durante la guerra civil contra las fuerzas del Kuomintang. En este contexto, forjar una red de clientelismo político

⁷ SHIRK, Susan. «China in Xi's "New Era". The Return to Personalistic Rule», *Journal of Democracy*, vol. 29, n.º 2. Abril de 2018, pp. 22-36.

⁸ PEOPLE'S DAILY ONLINE. «Algunas pautas sobre la vida política en el Partido». Disponible en: <http://dangjian.people.com.cn/GB/136058/427510/428086/428088/428312/index.html>

⁹ WILSON CENTER. «Resolution on Certain Questions in the History of Our Party since the Founding of the People's Republic of China». History and Public Policy Program Archive. Disponible en: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121344.pdf?v=d461ad5001da989b8f96cc1dfb3c8ce7>

mediante el nombramiento de protegidos en los niveles inferiores de la estructura del Partido y el Estado les permitía ganar el apoyo de los cuadros de aquel¹⁰.

Estos niveles inferiores, a su vez, buscaban vincularse con la élite burocrática en un intento de escalar posiciones y obtener protección. En este sentido, la teoría que señala la meritocracia como única fuente para obtener una promoción no se ajustaría completamente a la realidad¹¹. Si bien el desempeño económico continúa siendo un índice importante para evaluar las capacidades de los funcionarios chinos, especialmente en los niveles inferiores, mostrar lealtad a la cúpula del PCCh y forjar vínculos con sus líderes es igual de importante¹².

La estructura patrón-cliente así generada no involucra únicamente a los secretarios generales del PCCh. Como se ha mencionado, prácticamente todos los altos funcionarios buscan rodearse de gente de confianza para asegurar su legitimidad y poder. Por ejemplo, Zhou Yongkang, ex ministro de Seguridad Pública, promovió sistemáticamente a sus protegidos cuando fue nombrado secretario provincial del Partido en Sichuan, lo que le permitió «cierto grado de control sobre la provincia incluso después de su ascenso al Gobierno central»¹³.

Características de las facciones

Fruto de esa evolución en el seno del PCCh, se consolidaron tres grandes facciones: las elitistas, representadas por la Banda de Shanghái, de Jiang Zemin, y la Banda de Xi, del actual mandatario chino, y la populista, liderada por la Liga de la Juventud Comunista de China (CYL). Todas ellas comparten, en líneas generales, una serie de características comunes:

- En primer lugar, tienen un líder que intenta establecer una red de patrocinio en los sistemas político, judicial, militar, estatal y de seguridad pública para asegurar su autoridad y el poder de la facción.

¹⁰ CAMPBELL, Joel y KEUM, Hieyeon. «Chinese Patron-Clientelism for the Twenty-First Century: The Rise of Xi Jinping and Li Keqiang», *International Studies Review*, vol. 15, n.º 1. Junio de 2014, pp. 1-25.

¹¹ DOYON, Jérôme. «Clientelism by Design: Personnel Politics under Xi Jinping», *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 47, n.º 3. 2018, pp. 87-110.

¹² LANDRY, Pierre *et al.* «Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder», *Comparative Political Studies*, vol. 51, n.º 8. Julio de 2018, pp. 1-32.

¹³ MEYER, David *et al.* «Factions of Different Stripes: Gauging the Recruitment Logics of Factions in the Reform Period», *Journal of East Asian Studies*, vol. 16, n.º 1. Marzo de 2016, pp. 43-60.

- En segundo lugar, si bien defienden diferentes intereses o principios, intentan conseguir un equilibrio de poder para evitar luchas internas que lleven al debilitamiento del Partido. De hecho, las facciones actuales no se basan en corrientes ideológicas como ocurrió durante el mandato de Mao Zedong —factor que originó un juego de suma cero con múltiples luchas internas que pusieron al borde del colapso al Partido y al país—, sino en una competencia impulsada por intereses, pero siempre teniendo como principal objetivo mantener la supremacía del PCCh¹⁴. De esta forma, los nombramientos en puestos importantes de candidatos presentados por otro grupo se aceptan en aras de preservar la estabilidad interna¹⁵. Especialmente relevante fue el nombramiento de Xi Jinping como secretario general del PCCh en 2012. Su antecesor, Hu Jintao, quiso promover a Li Keqiang, actual primer ministro, pero finalmente tuvo que aceptar un puesto de menor relevancia para su protegido.
- En tercer lugar, no solo compiten por el poder, también representan distintas agendas políticas según sus «distritos socioeconómicos y geográficos». Precisamente, para mantener esa red de patrocinio a nivel provincial o local, suelen intentar favorecer los intereses económicos de dichas regiones.
- En cuarto lugar, intentan ser lo más opacas posible. Las posibles luchas internas y los intentos de consolidación del poder se producen de puertas para dentro y el público general no es conocedor directo de las dinámicas que involucran al Partido.
- En quinto lugar, el poder de una facción se mide dependiendo de cuántos de sus miembros están en los principales órganos de poder¹⁶, como el Comité Permanente del Politburó, el Politburó, el Comité Central, la Comisión Militar Central, el Departamento de Organización, la Comisión Central de Asuntos Políticos y Jurídicos o la Comisión Central de Inspección Disciplinaria.

¹⁴ MILLER, Alice. *Op. cit.*, 2015a.

¹⁵ CHENG, Li. *Chinese Politics in the Xi Jinping Era. Reassessing Collective Leadership*, Brookings Institutions Press, Washington D.C., 2016.

¹⁶ SHUKLA, Srijan, «The Rise of the Xi Gang: Factional politics in the Chinese Communist Party», *Observer Research Foundation*, Occasional Paper, n.º 300. 2021, pp. 1-26.

La Banda de Shanghái

La Banda de Shanghái está compuesta por políticos que han conseguido escalar posiciones gracias a los vínculos que han forjado con Jiang Zemin, secretario general del Partido entre 1989 y 2002. El antiguo máximo dirigente chino extendió su red de patrocinio cuando fue alcalde y secretario general del PCCh en la metrópoli, de aquí el nombre de la facción. Una gran parte son príncipes, esto es, hijos de la élite política o de altos mandos del Ejército Popular de Liberación durante la era maoísta. Huelga decir, no obstante, que este grupo está reduciéndose progresivamente, pues sus integrantes están a punto de alcanzar la edad de jubilación o han fallecido¹⁷.

La Banda de Shanghái, en líneas generales, se caracteriza por representar los intereses del sector empresarial, la clase media emergente y las provincias costeras mediante el fomento de reformas económicas. Jiang consideraba que, para evitar un destino similar al de la Unión Soviética, era imprescindible fortalecer la política de apertura orquestada por Deng Xiaoping, máxime cuando China se enfrentaba a las sanciones impuestas por Occidente por los sucesos de la plaza Tiananmén de 1989¹⁸. Especialmente relevante fue la introducción en 2002 de la teoría de la «triple representatividad»¹⁹ en la constitución del PCCh, que permitió y legitimó la entrada de empresarios privados para alinear los intereses de las fuerzas capitalistas con los del Partido²⁰.

Desde que asumió la Secretaría General, Jiang buscó fortalecer su base de poder en Shanghái favoreciendo los intereses económicos de la metrópoli y nombrando a sus protegidos en los puestos clave. En este sentido, hay dos claros indicadores. En primer lugar, entre 1990 y 2002, Shanghái recibió 2.000 millones de dólares más en subvenciones y préstamos estatales que la segunda ciudad que más se benefició de esas ayudas. Este favoritismo permitió un rápido crecimiento de la ciudad, hasta llegar a convertirse en uno de los centros financieros y comerciales más importantes del planeta, lo que, a su vez, reforzaba el poder de Jiang y su facción. En segundo lugar, Shanghái

¹⁷ COHEN, David. «China's Factional Politics», *The Diplomat*. 8 de diciembre de 2012. Disponible en: <https://thediplomat.com/2012/12/chinas-factional-politics/>

¹⁸ RAMADHANI, Saras y MUTIA, Tuty. «The Strategy of Jiang Zemin to Restore China's Economy (1989-2002)», *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, vol. 7, n.º 1. Abril de 2021, pp. 325-373.

¹⁹ EMBASSY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA IN THE KINGDOM OF NORWAY. «To include "Three Represents" in CPC constitution reflects common aspiration». 11 de noviembre de 2002. Disponible en: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceno/eng/dtxw/t110244.htm>

²⁰ NARAYANAN, Raviprasad. «The Politics of Reform in China: Deng, Jiang and Hu», *Strategic Analysis*, vol. 30, n.º 2. Abril-junio de 2006, pp. 329-353.

violó deliberadamente la regla que impide que los funcionarios trabajen en su región de origen para garantizar que los puestos más importantes de la ciudad se reservaran a los miembros más cercanos a la facción. Como menciona Richard McGregor, «Shanghái podía ver y observar los acontecimientos políticos más allá de la ciudad, pero el resto de China no podía ver el interior [de Shanghái]»²¹.

La Liga de la Juventud Comunista de China

En 2002 la Banda de Shanghái perdió peso en el seno del PCCh con la llegada al poder de Hu Jintao, líder de la Liga de la Juventud Comunista de China (CYL). Mayormente los miembros de esta facción se han labrado carreras profesionales en la Administración local o provincial y tienen experiencia en el Departamento de Organización del Partido, la propaganda o en asuntos legales.

La facción se caracteriza por aplicar medidas más populistas que favorecen a las zonas rurales y buscan reducir las enormes desigualdades existentes entre las regiones del país. De hecho, Hu Jintao fue quien esbozó el concepto de «sociedad armoniosa», que pretendía abordar los problemas estructurales para «poner a las personas primero» y brindarles «oportunidades plenas y justas para que se beneficien del desarrollo de la economía nacional»²² a través de mayores ayudas para los desempleados, la eliminación de los impuestos rurales o el impulso de la educación en zonas más desfavorecidas, entre otras medidas. Asimismo, **Hu Jintao** estableció el conocido como «enfoque general» con el objetivo de impulsar el desarrollo en cinco ámbitos: economía, política, cultura, sociedad y ecología²³. Por otro lado, la CYL también destaca por tener tintes más liberales —con características chinas— que la facción de Shanghái²⁴. Un claro

²¹ MCGREGOR, Richard. *The Party. The Secret World of China's Communist Rulers*. Penguin Books, Londres, 2012.

²² EMBASSY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA IN THE KINGDOM OF BELGIUM. «Put People First and Build a Harmonious Society in China». 29 de octubre de 2009. Disponible en: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cebel//eng/sqxx/zxwxc/t623432.htm>

²³ EMBASSY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA IN THE REPUBLIC OF ZIMBABWE. «Hu outlines 'overall approach' for China's modernization drive, stresses scientific development». 11 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cezw//eng/xwdt/t987639.htm>

²⁴ JUNFEI, Wu. «Rise of the Communist Youth League», *Economic and Political Weekly*, vol. 41, n.º 12. 25-31 de marzo de 2006, pp. 1172-1176.

ejemplo es Li Keqiang, actual primer ministro, que fue descrito por su amigo Wang Juntao como un «idealista, de mente abierta, incisivo y ansioso por ver el cambio en China»²⁵.

No obstante, las medidas populistas chocaban frontalmente con el *laissez faire* que dominaba la estrategia de Jiang Zemin. Hu Jintao y sus aliados querían poner freno al gasto descontrolado y concentrado en las zonas costeras, lo que afectaba a los intereses de la clase elitista del país. En Shanghái, por ejemplo, se suspendieron o cancelaron proyectos de construcción valorados en 48.000 millones de dólares. Esta divergencia pudo verse reflejada en la purga de Chen Liangyu, aliado de Jiang Zemin y antiguo secretario general del PCCh en Shanghái, después de que denunciara en una reunión del Politburó que las nuevas políticas tendrían un efecto negativo en la economía nacional. Chen fue sentenciado en 2008 a dieciocho años de prisión por abuso de poder y por la aceptación de más de 300.000 dólares en sobornos.

Si bien la expulsión de Chen del Partido supuso una gran victoria para Hu, este último no consiguió consolidar su poder hasta los últimos años de su segundo mandato. La Banda de Shanghái todavía ejercía una fuerte influencia en el PCCh por tres motivos principales: Jiang Zemin no dejó la presidencia hasta 2003 y la jefatura del Comité Militar Central (CMC) hasta 2004, amplió el Comité Permanente del Politburó de siete a nueve asientos para poder incluir a sus protegidos Huang Ju y Jia Qinglin y colocó a sus aliados más cercanos en el Politburó²⁶, uno de los órganos más importantes del Partido.

La Banda de Xi

Dado el creciente poder que Xi Jinping ha acumulado desde que se convirtió en el máximo dirigente chino en 2012, numerosos académicos especializados en la política interna del gigante asiático señalan que este ha creado su propia facción en el PCCh²⁷. Jiang Zemin respaldó y auspició su candidatura para suceder a Hu Jintao con el objetivo de evitar un nuevo mandato de un integrante de la Liga de la Juventud Comunista, y

²⁵ JACOBS, Andrew. «Liberal Background, but Limited Leeway, for a New Premier», *The New York Times*. 15 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2012/11/16/world/asia/li-keqiang-named-chinas-prime-minister.html>

²⁶ DUCHÂTEL, Mathieu y GODEMENT, François. «China's Politics under Hu Jintao», *Journal of Current Chinese Affairs*, vol. 38, n.º 3. 2009, pp. 3-11.

²⁷ Tradicionalmente ha formado parte de la Banda de Shanghái.

porque veía en Xi a un líder más manejable²⁸ que podría garantizar los intereses de la Banda de Shanghái. Sin embargo, Xi Jinping no solo ha conseguido forjar una red patrón-cliente en todo el sistema chino, sino que también ha debilitado el poder de las dos facciones que hasta la fecha habían dominado las dinámicas del Partido.

Xi, asimismo, ha conseguido crearse una imagen dual²⁹: por un lado, como príncipe, debido a las credenciales de su padre, Xi Zhongxun, y a su carrera en las zonas costeras del país; por otro, como populista, pues durante su juventud fue obligado a trabajar en el campo y lo distingue una característica ambición de luchar contra la pobreza extrema y las desigualdades nacionales. En este contexto, el mandato de Xi se caracteriza por el intento de asegurar la supremacía del Partido mediante la recentralización, la recuperación del culto a la personalidad que caracterizó los años de Mao Zedong y la elaboración de una política exterior mucho más ambiciosa. En líneas generales, el líder chino ha conseguido acumular poder mediante tres formas principales:

- *Iniciando una campaña contra la corrupción.* Si bien es cierto que la corrupción, los sobornos, el abuso de poder o la malversación son una lacra que pone en peligro la legitimidad y la estabilidad del Partido, Xi ha utilizado esta estrategia como una herramienta política para purgar a sus adversarios. Ejemplos significativos son Sun Zhengcai y Bo Xilai, de la Banda de Shanghái, o Zhou Yongkang, Ling Jihua o Guo Boxiong, de la Liga de la Juventud Comunista. El aparato judicial y de seguridad nacional ha sido objeto de numerosas investigaciones en los últimos años, dada la desconfianza de Xi hacia estos órganos —hasta la fecha repletos de aliados de Jiang Zemin— y la importancia que revisten para asegurar su tercer mandato. Así, entre febrero y julio de 2020 más de 178.000 funcionarios fueron investigados, castigados y obligados a ser «absolutamente leales, puros y confiables». El caso más reciente es el de Sun Lijun, ex viceministro de Seguridad Pública, acusado de tener «ambiciones políticas desmesuradas».
- *Reforzando la ideología del Partido.* En este sentido, la «Resolución sobre los importantes éxitos y las experiencias históricas del PCCh en su centenario

²⁸ LAGUE, David y KANG LIM, Benjamin. «How China is replacing America as Asia's military titan», *Reuters*. 23 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/china-army-xi/>

²⁹ SHUKLA, Srijan. *Op. cit.*

lucha», aprobada el pasado 10 de noviembre, exige a los «cuadros dirigentes» que «permanezcan fieles al Partido, lo obedezcan y cumplan sus responsabilidades» para evitar el resurgimiento de «problemas como la falta de rigor en la autodisciplina». No respetar la disciplina suele ser una acusación habitual para expulsar a aquellos que no son suficientemente leales al «núcleo» del Partido y a su ideología.

- *Nombrando en los puestos de liderazgo a sus protegidos.* Un ejemplo significativo es el Politburó: entre 2012 y 2017 Xi Jinping solo había conseguido colocar a cinco aliados entre los veinticinco miembros que forman este poderoso órgano. En el Congreso Nacional del PCCh de 2017 el número de aliados aumentó a quince³⁰. Xi también domina los grupos pequeños de liderazgo — organismos que supervisan la implementación de las políticas adoptadas por la élite burocrática— y ha modificado reglas internas del Partido como el «liderazgo colectivo» o el límite de mandatos en la presidencia.

Conclusiones

Con el fin de analizar y comprender las dinámicas internas de China, es imprescindible tener presente que el PCCh no es un ente monolítico. En su seno se integran facciones conformadas en torno a corrientes ideológicas, económicas y políticas con visiones o intereses que pueden ser opuestos a los de la cúpula. En la actualidad existen tres facciones principales: las elitistas, encabezadas por la Banda de Shanghái y la Banda de Xi, y la populista, liderada por la Liga de la Juventud Comunista de China. Cabe mencionar que, pese a las diferencias que puedan tener, estos grupos siempre buscan garantizar el mismo objetivo: preservar la supremacía del Partido y conseguir que el gigante asiático se convierta en una gran potencia en el sistema internacional.

Ander Sierra Ortiz*
Miembro de *Descifrando la Guerra*
[@andersierra_](https://twitter.com/andersierra_)

³⁰ THOMAS, Neil. «Ties That Bind: Xi's People on the Politburo», *Macro Polo*. 17 de junio de 2020. Disponible en: <https://macropolo.org/analysis/the-ties-that-bind-xi-people-politburo/>

58/2022

13 de junio de 2022

*Belinda Romero Pedraz **

Guerra económica contra Rusia

Guerra económica contra Rusia

Resumen:

La guerra en Ucrania constituye probablemente la primera vez en la historia en la que una de las partes en conflicto se enfrenta a su oponente casi exclusivamente con instrumentos económicos. Las guerras económicas, con mayor o menor grado de agresividad, siempre lo han sido en ambos bandos, pero en esta ocasión la UE y los EE. UU. combaten en un conflicto cuasi convencional con armas económicas, demostrando que la hostilidad se manifiesta con igual o mayor violencia con lo que hasta la fecha era una expresión más de la llamada zona gris.

Aunque la mayoría de los países ha condenado la invasión rusa, solo una minoría se ha adherido, sin embargo, a las sanciones económicas implementadas por las principales economías occidentales. En este conflicto parece que no solo está en juego la inviolabilidad del territorio, sino que también se pone en entredicho el método sancionador de las economías occidentales y, por extensión, la visión geoeconómica que ha gobernado el mundo hasta nuestros días.

Palabras clave:

Guerra en Ucrania, guerra económica, desdolarización, sanciones económicas, fragmentación.

***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.

Economic war against Russia

Abstract:

The war in Ukraine is probably the first time in history that one of the warring parties is confronting its opponent almost exclusively with economic instruments. Economic wars, with a greater or lesser degree of aggressiveness, have always been so on both sides, but on this occasion the EU and the US are fighting a quasi-conventional conflict with economic weapons, demonstrating that hostility manifests itself with equal or greater violence with what was hitherto just another expression of the so-called grey zone. Although most countries have condemned the Russian invasion, only a minority have nevertheless adhered to the economic sanctions implemented by the major Western economies. In this conflict, it seems that not only the inviolability of the territory is at stake, but also the sanctioning method of Western economies and, by extension, the geo-economic vision that has governed the world until today.

Keywords:

War Ukraine, economic warfare, de-dollarization, economic sanctions, fragmentation

En este artículo, además de analizar las consecuencias económicas de la guerra en Ucrania —en particular, las asociadas a las materias primas y el papel del dólar y los efectos de las armas económicas—, nos preguntamos acerca de los cambios a los que se enfrentan la economía real y financiera y la posible extensión del conflicto hacia los márgenes de una guerra puramente económica.

Bajo la hipótesis de que el panorama geoeconómico primará sobre el geopolítico en los próximos años, conformando un entramado de relaciones regionales novedoso, independientemente del desenlace de la guerra, y a través del análisis del elemento económico como instrumento de poder duro, se hará un ejercicio de prospectiva para proponer posibles escenarios macroeconómicos, algunos radicalmente distintos del actual.

La economía «como continuación de la política por otros medios»

Durante decenios, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico ha proporcionado una estabilidad geopolítica sin precedentes. Después de la caída de la URSS parecía que el «fin de la historia»¹ estaba garantizado por la victoria del capitalismo sobre cualquier otra concepción económica, capitaneado por la internacionalización de las empresas, la deslocalización del capital y la capacidad de cualquier persona con nivel adquisitivo suficiente para consumir cualquier tipo de bien o servicio, fuera cual fuese su procedencia.

Si bien no es posible defender la idea de un panorama sin conflictos durante estos años de «mundo plano»², es indiscutible que la economía sirvió para mantener de alguna manera el orden mundial, con una clara preponderancia de las economías occidentales y su estilo de gobernanza.

La Guerra Fría del siglo xx supuso el enfrentamiento de dos bloques política, económica, militar, cultural e ideológicamente opuestos, que pretendían encarnar proyectos de sociedad radicalmente diferentes. Hoy ya no estamos en la misma situación, sino en el contexto de una feroz competencia —en algunos casos con una hegemonía de EE. UU.

¹ Según el concepto de Francis Fukuyama, reflejado en su obra *El fin de la historia y el último hombre* (Planeta, Madrid, 1992).

² FRIEDMAN, Thomas L. *The World is Flat: A Brief History of the Globalized World in the Twenty-First Century*. Allen Lane, Londres, 2005.

contestada—, que puede adoptar la forma de guerras convencionales, como la declarada por Vladímir Putin.

Durante estos años de paz relativa y unipolaridad económica cuasi unánime, incluso China parecía converger en términos económicos, a pesar de no hacerlo en términos políticos.

Aunque la guerra de Ucrania no es, como algunos analistas se empeñan en afirmar, la primera gran guerra ocurrida en suelo europeo después de las dos guerras mundiales —¿cómo es posible olvidar Yugoslavia o los setenta y ocho días de bombardeo en Kosovo?—, lo cierto es que constituye un antes y un después en la manera de afrontar el contraataque, no ya por la importancia de la guerra en sí, de la inevitable discusión del *ius ad bellum*³, sino porque el miedo a una escalada que desemboque en un conflicto nuclear haya dejado la economía como única arma posible contra Putin y su ofensiva militar.

Rusia no es una potencia económica mundial. Con un PIB similar al australiano o al español, la renta per cápita es inferior a la media europea (unos 10.000 dólares)⁴. Sin embargo, su capacidad militar ha puesto en pie de guerra a los vecinos europeos y a su némesis ideológica.

Si bien los principios morales que rigen la soberanía nacional son casi unánimemente aceptados por los Estados, no sucede así con los volubles preceptos económicos de Occidente y su capacidad para enmendar a través de sanciones a los países que no se sometan a ellos.

Esta y no otra es la razón por la que muchos países de corte capitalista no han sancionado el embargo a Rusia⁵, a pesar de haber condenado sin reservas la invasión del territorio ucraniano. No se trata, pues, de una adhesión a la causa rusa, sino de un

³ El concepto, acuñado durante el nacimiento de la Sociedad de Naciones, hace referencia a la legitimidad de la causa que provoca la guerra.

⁴ EXPANSIÓN/DATOSMACRO. «PIB de Rusia». Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/pib/rusia> [consulta: 26/4/2022].

⁵ La votación de la Asamblea General de la ONU del 2 de marzo de 2022 es muy significativa en este sentido. Aunque una gran mayoría de Estados condenó la agresión rusa —141 de 193—, 35 se abstuvieron y 12 no participaron en la votación, la mayoría de ellos africanos —nada menos que 17 se abstuvieron— o asiáticos. Aún más numerosos son los que se niegan a asociarse a las sanciones, incluidos algunos tradicionalmente cercanos a las capitales occidentales, y especialmente a Washington (GUILLEMOLES, Alain. «Guerre en Ukraine : ces grands pays qui n'appliquent pas les sanctions contre la Russie», *La Croix*. 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.la-croix.com/Economie/Guerre-Ukraine-grands-pays-nappliquent-pas-sanctions-contre-Russie-2022-04-07-1201209225> [consulta: 21/4/2022]).

claro signo de desconfianza hacia las potencias occidentales y su forma de implementar la guerra económica como mecanismo para la resolución de conflictos, sean o no armados.

El mundo, hace tan solo unos años poblado por países capitalistas ricos, países capitalistas en desarrollo y países pobres con ansias capitalistas, basados todos ellos en un sistema económico neoliberal sustentado en la globalización, se ha convertido en algo mucho más complejo: ninguno de esos Estados que ansiaban entrar en el selecto grupo del pleno desarrollo quiere hoy comulgar con fe ciega con los mecanismos punitivos de las economías occidentales preeminentes. Tenemos ante nuestros ojos una prueba más de que las naciones están afirmando y reclamando la independencia de sus opciones políticas frente a las costumbres y exigencias de las potencias occidentales, lo que demuestra, entre otras cosas, un fuerte sentimiento de injusticia ante esta suerte de indignación selectiva.

Sin ser esta la única razón de la soledad moral en la que se encuentran la UE, EE. UU. y otros países de la órbita ideológica de la una o de los otros, parece evidente que este hecho por sí solo habla de lo que puede ser el tablero geoeconómico tras la guerra en Ucrania. Es un suceso seguro que la guerra acabará en algún momento, y esperemos que lo haga sin mayores implicaciones militares, pero parece inevitable anticipar una guerra económica global, cuyos orígenes se hallan en el propio proceso de globalización, la reciente crisis de la COVID, todas las fallas macroeconómicas que esta ha puesto de manifiesto y el recurso a la economía como mecanismo para solventar los conflictos, como una continuación de la vía política⁶.

Los instrumentos económicos al servicio de la guerra

La utilidad de las armas económicas tiene muchos condicionantes. En primer lugar, deben ser utilizadas con cautela para evitar que el efecto que se persigue recaiga sobre quienes las utilizan. En segundo lugar, es necesario prever la contramedida del oponente, que quizá transgreda el dominio de lo económico, es decir, es necesario ponderar hasta dónde se quiere llegar en el castigo económico sin franquear las puertas de un conflicto convencional. Otro condicionante para su efectividad implica que la talla

⁶ En referencia a la famosa frase de Clausewitz.

económica de los agresores sea suficiente como para poder sostener en el tiempo los ataques, sin que estos reviertan como un *boomerang* de forma dramática.

Parece procedente, pues, que analicemos las consecuencias de las medidas económicas implementadas, la posibilidad de aplicar otras que se discuten largamente y, durante el proceso, observar el comportamiento de las unas y las otras en los posibles escenarios del conflicto.

Para analizar las consecuencias instantáneas que el conflicto tiene sobre la economía mundial, empecemos subrayando la escalada sin precedentes del precio de algunas materias primas. Es necesario aclarar que el mecanismo de formación de precios de las materias primas, en particular del petróleo y el gas, es muy complejo y no reposa únicamente en circunstancias coyunturales, aunque es evidente que tiene un amplio grado de volatilidad.

Sin extendernos más de lo necesario en conceptos económicos, es preciso explicar que los precios que los países pagan por los suministros energéticos vienen determinados por la ley de la oferta y la demanda, que no es otra cosa que admitir que el precio final del producto es aquel en el que el deseo y la capacidad de pago del consumidor se encuentran con las expectativas de ganancia del ofertante. Quiere esto decir, en términos de competencia, que el ofertante venderá a quien le pague más, y que este aspecto es legítimo siempre y cuando aceptemos la propia legitimidad del sistema liberal económico en el que vivimos.

Aclarado este punto, los precios de algunas materias primas esenciales comenzaron a subir hace ya algunos años de forma imparable porque las economías asiáticas, en pleno proceso emergente, demandaban mayores cantidades de suministro y se hallaban en condiciones de pagarlo.

Con la crisis de la COVID, que, como se ha avanzado, puso de manifiesto importantes carencias en las cadenas de suministro y en el abastecimiento de determinados bienes de carácter estratégico, este fenómeno de mayor consumo de bienes energéticos se exacerbó. La razón no fue otra que un proceso de crecimiento retomado con enorme énfasis tras el parón en la actividad económica que supuso el inicio de la pandemia, pero modificado en su esencia por los objetivos de descarbonización de la economía.

Estos objetivos, muy lejanos aún pero a fin de cuentas casi unánimemente aceptados, han añadido un extra al aumento del precio de las materias primas: primero, porque muchas de ellas forman parte esencial de los nuevos procesos «limpios»⁷ y, segundo, porque la descarbonización amplifica la intrínseca volatilidad de los suministros, dotándolos de una naturaleza de imprecisión en su consumo y en las cantidades que se ofrecen, lo que añade un plus de incertidumbre.

En el contexto marcado por la dependencia energética que Europa tiene de otros suministradores —eminentemente de Rusia en lo que concierne al gas, por tomar un ejemplo de una única materia prima relevante—, el conflicto no ha hecho más que poner de manifiesto el escaso margen de maniobra de las curvas de oferta y demanda, en un escenario en el que Europa no puede disminuir de un día para otro su dependencia de Rusia ni está buscando un comprador sustitutivo de la misma magnitud que la UE.

Así las cosas, la inflación suplementaria del precio del gas lo es solo en el corto plazo, puesto que los objetivos de reducir la dependencia del gas ruso de la UE en un breve periodo de tiempo no son realistas y parte del daño económico infligido a Rusia pasa por dejar sin comprador la mayor fuente de entrada de dólares de su economía. La realidad actual es que la UE paga el gas a un precio mayor que el previo a la crisis, porque no puede pasar sin él ni sustituir la fuente como quisiera, y que las reservas de dinero rusas canalizadas a través de las ventas de dicho gas no han hecho más que aumentar.

El hecho de que se haya buscado un nuevo proveedor en EE. UU.⁸ no soluciona el problema del precio. El contrato con EE. UU. es un acuerdo a dos años —sin precios ni cantidades fijadas— para el suministro de gas líquido, que habrá que transformar en su estado natural y que resultará más caro para el consumidor que el procedente de gasoductos. Es importante recordar, asimismo, lo que hemos aprendido de los mercados marginalistas: no somos el único comprador para EE. UU. y quizá tampoco aquel que esté dispuesto a pagar el mejor precio.

⁷ SIMONNEAU, Denis y KOENIG, Raphaël. «Vers une nouvelle géopolitique du gaz», *Géoéconomie*, vol. 2, n.º 74. 2015, pp. 193-219. Disponible en: https://www.cairn.info/revue-geoeconomie-2015-2-page-193.htm?try_download=1 [consulta: 18/4/2022].

⁸ COTIZALIA. «La UE cierra un acuerdo con EEUU para garantizar gas licuado durante dos años», *El Confidencial*. 24 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/economia/2022-03-24/acuerdo-ue-eeuu-aumentar-importaciones-gnl_3397254/?msckid=f0924d4ed05711ecaa85876edd43c455 [consulta: 6/4/2022].

La diversificación de fuentes, tan necesaria para la independencia estratégica, implica ineludiblemente pagar un precio más alto por los suministros. Esta afirmación sirve para cualquier bien, sea o no de naturaleza estratégica.

En el largo plazo, los países dependientes del gas ruso buscarán diversas fuentes alternativas además de EE. UU. (Catar, Argelia, Sudáfrica...), y el propio mecanismo de transporte y/o regasificación provocará un aumento sistemático de los precios.

Por el lado ruso, aunque se mencione con frecuencia la posibilidad de que China asuma el excedente al que Europa renuncie, no parece claro que sea un objetivo para el país asiático caer en la dependencia energética de un solo país, dado que, como destacados adversarios del riesgo, los chinos llevan lustros demostrando activamente su preferencia por la diversificación.

Parece, pues, que el mejor elemento de guerra económica que la UE podría utilizar contra Rusia sería disminuir notablemente la adquisición de su gas, porque es más que posible que no hubiera un comprador que aceptara el volumen de oferta excedentaria.

Si nos situamos en los diferentes escenarios sobre el posible desarrollo de la guerra, observamos distintos efectos sobre la economía rusa. En el primer escenario, finalización inmediata de la guerra y vuelta al *statu quo* original, las relaciones comerciales entre Rusia y la UE podrían volver a ser fluidas, con una mayor diversificación de las fuentes de suministro europeas, pero con clara consciencia del mayor ahorro que supone el suministro de gas ruso.

Sin embargo, en cualquiera de los escenarios posibles diferentes a la pronta resolución de la guerra, la UE habrá firmado contratos con otros países, que la sujeten de forma legal a un periodo y un consumo determinados. Independientemente de la evolución de las futuras relaciones ruso-europeas, el uso del gas como arma económica contra Rusia tendrá consecuencias negativas sobre el precio que los europeos pagarán por el suministro futuro, a cambio de reducir en el medio y largo plazo los ingresos que Rusia percibe por el comercio de uno de sus bienes estrella, con el consiguiente empobrecimiento de su economía.

En cuanto a las armas económicas defensivas rusas⁹, en particular, el pago en rublos no parece que en el medio o largo plazo sea de utilidad ni suponga un contraataque eficaz. Independientemente del hecho de que los contratos están firmados en dólares, Rusia está obligada al pago de su deuda y sus importaciones en monedas fuertes. La entrada de rublos en su economía agotaría las reservas internas de dólares. Teniendo en cuenta que no tiene apenas acceso a los que atesora en mercados exteriores, en el corto plazo la medida puede ayudar a evitar un deterioro del rublo, pero no en el medio y largo plazo.

Este razonamiento, salvo algunos detalles, puede aplicarse a la mayor parte de materias primas (petróleo, tierras raras, aluminio, cobre...) que Rusia oferta a la UE, si bien es cierto que el mercado del gas es más inelástico que el resto y los ajustes son, por este motivo, mucho más lentos.

El Swift

Como consecuencia de la invasión rusa de Crimea, en 2014, ya se excluyeron algunas sociedades del sistema Swift, pero la medida de guerra económica es especialmente peligrosa, no ya en el corto plazo, sino en cualquiera de los escenarios que conllevan una extensión temporal del conflicto.

La Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Swift) es una sociedad de nacionalidad belga creada en 1973 que integra 11.000 establecimientos bancarios a lo largo y ancho del mundo, a los que permite realizar operaciones financieras de transmisión de órdenes de pago. Este sistema tiene una relación muy cercana con el Tesoro americano y, por extensión, con la preservación del dólar como depósito de valor y moneda refugio¹⁰.

La exclusión de un mayor número de sociedades rusas del Swift significaría, en lo inmediato, un alza suplementaria en los precios de la energía y otros bienes objeto de

⁹ EXPANSIÓN. «Putín exigirá a los países “inamistosos” que paguen el gas ruso en rublos». 23 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.expansion.com/economia/politica/2022/03/23/623b4495e5fdea460d8b45c4.html> [consulta: 18/4/2022].

¹⁰ DELISO, Meredith. «What is SWIFT and why it's being called the “nuclear” option for Russian sanctions», *Eyewitness News*. 27 de febrero de 2022. Disponible en: <https://abc7.com/russia-ukraine-russian-banks-removed-from-swift-sanctions-on-nato/11605430/?msclid=3ec0c9dbd05a11eca24f873fd63a825d> [consulta: 4/4/2022].

pago transnacional. Los efectos sobre Rusia serían mucho más devastadores, extendiéndose a todo el entramado financiero del país.

Sin embargo, en cualquiera de los escenarios en los que el conflicto se extendiese temporalmente, el efecto sobre el sistema financiero trascendería largamente las fronteras rusas, alterando notablemente su configuración actual y muy posiblemente fragmentando su unicidad.

Es una realidad no solo del ámbito económico, sino intrínseca al ser humano: cuando no se puede recurrir a un utensilio se busca otro sustitutivo. Este hecho constituye la raíz de lo que en economía se conoce como proceso de destrucción creativa.

Si nos remontamos de nuevo a las diversas ocasiones en las que la exclusión del Swift se ha manejado como herramienta de guerra económica, observamos que su aplicación en 2014 provocó el nacimiento del sistema ruso SPFS¹¹. Por otro lado, las sanciones impuestas a Irán también obligaron a Europa a buscar alternativas que hicieran posible la continuación del intercambio comercial con el país, con la creación del INSTEX¹².

Si añadimos al proceso de destrucción creativa, de la búsqueda de procedimientos sustitutivos, el deseo de algunos países de librarse de la hegemonía financiera de los EE. UU. y su moneda patrón, tenemos los ingredientes necesarios para llevar aún más lejos el ejercicio de prospectiva.

China, cuyo deseo de desdolarización de la economía mundial es público y notorio, desarrolló en 2015 su propio sistema, el CIPS, además de potenciar en lo posible el yuan digital. Este sistema es utilizado preferentemente en las operaciones asociadas a la consecución de la Nueva Ruta de la Seda, con la consiguiente potenciación del yuan como moneda de inversión.

Es importante destacar que durante el pasado 2020 Rusia y China redujeron sus intercambios en dólares en un 50 %¹³ y ambas potencias podrían completar un proceso

¹¹ SCHMITT, Alexandre. «La guerre économique dans le système financier international». École de Guerre Économique, 6 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.ege.fr/infoquerre/2019/11/guerre-economique-systeme-financier-international> [consulta: 26/3/2022].

¹² Creado en 2019 por Alemania, Francia y Reino Unido. SIEGERT, Philipp. «La décredibilisation d'INSTEX, "véhicule spécial" pour le commerce avec l'Iran». École de Guerre Économique, 12 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.ege.fr/infoquerre/la-decredibilisation-dinstex-vehicule-special-pour-le-commerce-avec-liran> [consulta: 25/3/2022].

¹³ BRISSET, Jean-Vicent. «Guerre en Ukraine: "La Russie de Poutine risque de devenir dépendante de la Chine"». IRIS, 19 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.iris-france.org/166123-guerre-en-ukraine-la-russie-de-poutine-risque-de-devenir-dependante-de-la-chine/?msclkid=ca70c93dd05b11ecb2a77a7dec79fb17> [consulta: 18/3/2022].

de compatibilización de los sistemas alternativos al Swift, llegado el caso de resultar no solo imprescindible, dadas las circunstancias, sino oportuno para sus planes geoeconómicos.

En este sentido, China trabaja desde hace años en el proceso¹⁴, de largo recorrido, de desdolarización de la economía. Asociada a la reducción del *stock* de dólares americanos y a la acumulación de oro, la destrucción paulatina del sistema financiero tal y como lo conocemos es una ambición de Xi Jinping, que pretende dar a su país la relevancia financiera que a su pujanza económica le falta.

Un escenario en el que Rusia es excluida del sistema que sustentan las economías occidentales con el dólar a la cabeza podría, en última instancia, minar la unicidad del sistema financiero y su actual mundialización, fragmentando la economía en diversas áreas de operación, con instrumentos diferentes y distintas monedas fuertes que, eventualmente, podrían constituirse en valores refugio en detrimento del dólar y dar un poder financiero a China en una parte del mundo sustancialmente importante.

Los efectos de la guerra económica en las dependencias geopolíticas

El aislamiento financiero y comercial de Rusia la empuja en el corto y medio plazo hacia otros mercados, máxime cuando la UE haya encontrado suministradores sustitutivos que le permitan reducir su dependencia de materias primas estratégicas. En su búsqueda de otros compradores, es más que previsible un acercamiento aún más enérgico a la potencia china, con quien Rusia tiene relaciones comerciales crecientes desde hace dos décadas, en particular desde la invasión de Crimea.

Aunque China no se someta a la tiranía de un único proveedor, es muy probable que le interese acaparar una cuota creciente de la producción rusa. China tiene el tiempo y la paciencia en sus manos; ambas formas de poder se destacan en sus estrategias a larguísimo plazo, alejadas de la inmediatez en la búsqueda de resultados de las estrategias de las economías occidentales.

¹⁴ LEBLANC, Claude. «Avec la crise ukrainienne, Pékin rêve d'une alternative au système financier dominé par l'Occident», *L'Opinion*. 3 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.lopinion.fr/international/swift-cips-yuan-numerique-pekine-alternative-financier-domine-par-occident> [consulta: 18/4/2022].

Sin embargo, la situación económica de Rusia tras la guerra —cuanto más largo el conflicto, peor en sus previsiones y sin el privilegio de la paciencia ni del tiempo—, hará de este país una región con un solo interés para China: el de la subordinación comercial. La futura dependencia de la economía rusa de China previsiblemente relegará la amenaza rusa al ámbito puramente militar, convirtiendo el papel de su economía en el medio y largo plazo en el de filial china en occidente.

Independientemente de las ambiciones del país asiático, que en opinión de esta autora se circunscriben por el momento al ámbito económico en tanto en cuanto la propia pervivencia de su sistema depende del fortalecimiento de su estado del bienestar, un escenario futuro plausible implica una «yuanización» de una parte considerable del mundo.

Así las cosas, no parece descabellado anticipar un futuro en el que se produzca una regionalización del proceso de globalización, con áreas geográficas que funcionen con mecanismos financieros y reglas de juego diferentes, alineadas en lo político y compatibles en términos comerciales.

Para sustentar estas regiones geoeconómicas, es posible que proliferen organizaciones también de tipo regional, con mecanismos de arbitraje acordes a los usos y costumbres locales, a diferencia de las actuales instituciones, que operan bajo el paraguas ético de las economías occidentales con la extraterritorialidad de la ley, preeminentemente anglosajona, como mecanismo globalizador. La segregación del dólar podría conllevar la emergencia de formas alternativas de concebir las relaciones comerciales, las disputas y competencias y, sobre todo, la manera de utilizar las armas económicas y de implementar el mecanismo sancionador.

En conclusión, los efectos de esta guerra económica que se ejerce contra Rusia son eficaces en el corto plazo, en el sentido de que debilitan indiscutiblemente al oponente, pero vienen acompañados de consecuencias en el medio y largo plazo que trascienden el propio conflicto para incidir profundamente en la forma de hacer economía que hemos vivido hasta la fecha.

El propio proceso de globalización, al menos en los aspectos geoeconómicos, parece peligrar, con efectos sobre los precios, la variedad en el consumo y el acceso a diferentes

productos, y, sobre todo, por la forma en la que el aspecto económico se emplea como instrumento de guerra ofensiva y defensiva.

Una posible segregación financiera, que funcione con mecanismos paralelos no forzosamente compatibles, contribuiría inequívocamente a un proceso de regionalización geopolítica y económica sin precedentes, que nos alejaría definitivamente del concepto de mundo plano que en algún momento pareció que habíamos adoptado.

Las nuevas alianzas económicas trascenderían los aspectos puramente comerciales, los antagonismos y las amistades clásicas propios de la libre competencia, para convertirse en hacedoras de una nueva arquitectura financiera y, por extensión, de una configuración geopolítica basada más que nunca en el aspecto económico de las relaciones internacionales.

La realidad de las relaciones internacionales nos muestra que lo urgente suele ser siempre percibido como importante, de manera que el corto plazo prima sobre las consecuencias en el medio y largo plazo y sobre nuestra capacidad para anticipar escenarios, en lugar de para reaccionar ante eventos.

Belinda Romero Pedraz
Teniente coronel ESFAS DPLD*

59/2022 16 de junio de 2022

Anastasia Herranz Lespagnol y Alba Vega
Tapia*

**La política exterior de Rusia en
África Subsahariana: clave para
un nuevo orden mundial**

La política exterior de Rusia en África Subsahariana: clave para un nuevo orden mundial

Resumen:

África Subsahariana es una de las regiones más ansiadas por los principales actores internacionales —entre ellos, Rusia— por su potencial crecimiento y desarrollo, las oportunidades de inversión, su posicionamiento estratégico y sus ingentes reservas de recursos naturales. El interés del Kremlin por países de esta región ha sido notorio desde el comienzo del siglo XXI; y, más concretamente, tras la anexión de Crimea en 2014 y el progresivo aislamiento internacional de Rusia. Desde entonces, Rusia ha recuperado y reforzado sus relaciones —y creado otras nuevas— con algunos países subsaharianos en el ámbito militar, económico, diplomático y cultural. Además, y en este contexto, Rusia se alimenta del desgaste de las relaciones entre países subsaharianos y sus socios occidentales tradicionales, como Francia o EE. UU. Con todo, la estrategia rusa comienza a dar sus frutos, y ya ha generado una fuerte red de socios en África Subsahariana, que son fundamentales en su rivalidad con Occidente. La invasión de Ucrania, y la consecuente llegada de una nueva realidad internacional, plantean numerosas incógnitas, entre ellas, destaca el papel que pueda jugar la creciente influencia rusa en África Subsahariana en la conformación del nuevo orden mundial; pero también la necesidad de replantear las estrategias regionales de Occidente para contrarrestar la influencia e implantación de Moscú en el continente africano.

Palabras clave:

Rusia, África Subsahariana, Mali, RCA, influencia, estrategia, invasión de Ucrania.

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

*Russia's foreign policy in sub-Saharan Africa: a new world order**Abstract:*

Africa is a key player in the global geopolitical environment. More precisely, sub-Saharan Africa is a long-desired region by major international players, including Russia. This African territory offers growth and development potential, investment opportunities, a strategic positioning and vast natural resources reserves. The Kremlin's interest in countries of this region has been well-known since the beginning of the 21st century and, more specifically, after the annexation of Crimea in 2014 and Russia's progressive international isolation. Since then, Russia has restored and strengthened its relations with some Sub-Saharan countries at military, economic, diplomatic and cultural levels, and has also been forging new partnerships. In addition, Russia benefits from the erosion of the relations between sub-Saharan countries and their traditional Western partners, such as France and the United States. Russia's strategy is starting to bear fruit, securing a strong network of partners in sub-Saharan Africa, which are essential to its rivalry with the West. In this context, the invasion of Ukraine, and the ensuing arrival of a new international reality, raise many questions. Among those concerns, the role that Russia's growing influence in sub-Saharan Africa may play in shaping the new world order stands out. There is also a need to reformulate Western regional strategies in order to counteract Moscow's influence and establishment in the African continent.

Keywords:

Russia, sub-Saharan Africa, Mali, CAR, influence, strategy, invasion of Ukraine

La evolución de la presencia de Rusia en el África Subsahariana

Durante décadas, África ha sido una zona de influencia para grandes potencias, especialmente europeas, entre ellas, muchas aplicaron políticas coloniales que se asentaban en el derecho a «utilizar y repartirse» el continente africano, en este contexto, Rusia no participó en el «reparto europeo de África» a finales del siglo XIX y, por tanto, nunca alcanzó estatus alguno de potencia colonial en el continente africano. A pesar de ello —y, seguramente, propiciado por ello—, ha ido creando y fortaleciendo sus lazos con Estados africanos de forma diferente al resto de los países que han marcado el devenir de África.

La mayoría de los vínculos Rusia-África surgieron durante los procesos de independencia contra los dominios coloniales. Entre los primeros casos, destacan Egipto y Sudáfrica, que vieron en la URSS un ejemplo a seguir, tras el éxito de la revolución rusa de 1917¹, en la conformación de sus proyectos estatales soberanos. Más tarde, durante el largo periodo de la Guerra Fría, la URSS prestó apoyo diplomático —más adelante, financiero y militar— a movimientos de liberación colonial, especialmente en dominios franceses y portugueses, como Angola y Mozambique. Con todo, la URSS reflejaba una imagen de potencia antiimperialista entre los nuevos Estados africanos; mientras que Moscú veía en África la posibilidad de exportar su ideología marxista a Estados independientes en proceso de conformación.

Durante esta época, la URSS establece acuerdos de cooperación técnico-militar con países como Angola, Somalia, Etiopía, Congo, Guinea, Mozambique, Argelia, Egipto, Libia y Mali. Sin embargo, esta colaboración se extendía a otros ámbitos: apoyo económico, ayuda al desarrollo o cooperación en educación, que se convirtieron en aspectos clave de las relaciones², como ejemplo, y con un importante objetivo ideológico, la URSS creó centros educativos en varios países africanos, al tiempo que auspició el envío de estudiantes africanos a la potencia soviética³.

¹ BLANCHARD, S. «How the Russian Revolution shaped African history», *DW*. November 2017. Disponible en: <https://www.dw.com/en/how-the-russian-revolution-shaped-african-history/a-41143961> [consulta: 6/6/2022].

² DESORGUES, P. «Trente ans de la chute du bloc soviétique: comment l'URSS a influencé l'Afrique», *TV5 Monde*. December 2021. Disponible en: <https://information.tv5monde.com/afrique/trente-ans-de-la-chute-du-bloc-sovietique-comment-l-urss-influence-l-afrique-437419> [consulta: 6/6/2022].

³ Se calcula que, hasta 1991, cerca de 60.000 nacionales africanos estudiaron en la Unión Soviética y más de 240.000 recibieron formación, en África, impartida por docentes soviéticos. SUKHANKIN, S. «Sociétés militaires privées russes en Afrique subsaharienne: atouts, limites, conséquences», *Institut français des relations internationales (IFRI)*. September 2020. Disponible en:

La política africana de la URSS alcanza su apogeo bajo los liderazgos de Krushev (1958-1964) y de Brézhnev (1964-1982)⁴. En distintos periodos, países como Etiopía, Somalia, Mozambique, Angola, Egipto y Libia fueron aliados soviéticos⁵. Por otro lado, entre 1975 y 1985, Moscú proyectó una política más belicista en África, con el envío de soldados cubanos para apoyar a los movimientos de liberación nacional o regímenes socialistas en países como Angola, Mozambique o Etiopía⁶. Durante esta década, tomaron el poder partidos inspirados en la ideología marxista soviética (Angola), al tiempo que la URSS firmaba los primeros acuerdos de cooperación en África (Angola, Somalia, Mozambique).

Sin embargo, todo cambia tras la caída del muro de Berlín en 1991 y el consiguiente colapso de la Unión Soviética; y una consecuencia clara fue la limitación de las ambiciones rusas a nivel mundial. Por entonces, Rusia se centra en su política interna y en reubicarse en el nuevo orden mundial; y África pasa a un segundo plano: Moscú cierra una decena de embajadas y consulados en el continente africano, hasta llevar a la presencia rusa en el continente africano a su mínimo histórico⁷.

Después de años de ausencia, no será hasta bien entrada la década de los 2000 cuando Rusia recupera su interés por África. En 2006, durante su primer mandato presidencial, Putin viaja por primera vez al continente africano (Sudáfrica); pero es a partir de 2014 cuando África cobra especial trascendencia para el Kremlin. Ese año, Rusia se anexiona Crimea y, en represalia a esta acción ilegal, la Unión Europea le impone sanciones y el país queda excluido del G8 —que pasa a ser el G7—. Ante el deterioro de sus relaciones con el bloque occidental, Rusia gira hacia África para proyectar su expansionismo. En 2019, se celebra la primera cumbre Rusia-África en la ciudad rusa de Sochi⁸, bajo el lema «soluciones africanas a problemas africanos». Esta reunión congregó a jefes de Estado

https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/sukhankin_societes_militaires privees russes Afrique_2020.pdf [consulta: 21/5/2022].

⁴ Ídem.

⁵ EUROPEAN PARLIAMENT. «Russia in Africa: a new arena for geopolitical competition», *European Parliamentary Research Service (EPRS)*. November 2019. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642283/EPRS_BRI\(2019\)642283_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642283/EPRS_BRI(2019)642283_EN.pdf) [consulta: 5/6/2022].

⁶ DESORGUES, P. «Trente ans de la chute du bloc soviétique : comment l'URSS a influencé l'Afrique», *TV5 Monde*. December 2021. Disponible en: <https://information.tv5monde.com/afrique/trente-ans-de-la-chute-du-bloc-sovietique-comment-l-urss-influence-l-afrique-437419> [consulta: 2/6/2022].

⁷ CLIFFORD, C. «The Bear is back: Russian re-engagement with Africa is picking up with Putin in the driving seat», *Africa Portal*. July 2021. Disponible en: <https://www.africaportal.org/features/bear-back-russian-re-engagement-africa-picking-putin-driving-seat/> [consulta: 6/6/2022].

⁸ Vladimir Putin preside la primera cumbre Rusia-África. <https://www.france24.com/es/20191024putin-preside-cumbre-rusia-africa>

y de Gobierno y representantes de los 54 países africanos; y evidenció la clara pretensión de la política exterior de Rusia: reforzar los lazos políticos, económicos y militares con un continente en progresivo crecimiento económico, donde la mayor influencia de Occidente y China es un obstáculo para los intereses rusos.

En la actualidad, resulta complicado medir los efectos de la implicación rusa durante la Guerra Fría en África, pero es indudable que su presencia ha dejado una huella importante en muchos países africanos. A día de hoy, la influencia de Rusia es notoria, a pesar de que su implicación fuese mínima durante casi dos décadas. ¿Por qué volvió Rusia a África y qué busca ahora? Este documento, a partir de la creciente presencia rusa en el África Subsahariana, presenta un análisis de la situación actual, así como los aspectos más destacados de esta conexión ruso-africana —marcada por una muy compleja y controvertida política exterior de Putin, y puesta aún más de relieve tras la invasión rusa de Ucrania—. Todo ello con la pretensión de vislumbrar cuáles serán las bases y consecuencias de esta creciente relación, pero también en qué términos se convertirá en un elemento clave del nuevo orden mundial.

La omnipresencia de Rusia en el África Subsahariana

En el mundo multipolar preconizado por Putin⁹, África Subsahariana juega un papel estratégico para la política exterior rusa, cuya hoja de ruta para incrementar su influencia en la región se basa en distintas dimensiones.

En el ámbito económico y comercial, África Subsahariana supone un ilimitado nicho de oportunidades debido, principalmente, a sus ingentes recursos naturales, especialmente de minerales, piedras preciosas y materias energéticas. Desde la óptica rusa, la penetración en la región permite diversificar la explotación de determinadas materias primas, con costes considerablemente más bajos que en Rusia, donde una parte importante de ellos se encuentra en zonas de difícil acceso¹⁰. En contrapartida, para

⁹ MAKARYCHEV, A. «Russia in a multipolar world: Roles identities and cognitive maps», *CIDOB*. December 2011.

Disponible en:

https://www.cidob.org/en/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/96/russia_in_a_multipolar_world_role_identities_and_cognitive_maps [consulta: 6/6/2022].

¹⁰ RUSSELL, M. y PICHON, E. «Russia in Africa: A new arena for geopolitical competition», *European Parliamentary Research Service*. November 2019. Disponible en:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642283/EPRS_BRI\(2019\)642283_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642283/EPRS_BRI(2019)642283_EN.pdf) [consulta: 6/6/2022].

muchos países subsaharianos, Rusia supone una alternativa más atractiva, y quizás menos exigente, respecto a sus socios occidentales tradicionales.

Así, y aunque la presencia comercial y económica rusa se encuentra —por el momento— alejada de la de otros socios más estables e integrados de la región (China, Francia o EE. UU.); Rusia se configura ya como una potencia emergente en África Subsahariana, donde la relevancia de las principales empresas estatales rusas es cada vez más notoria, fundamentalmente en sectores estratégicos, como la industria extractiva y el ámbito energético¹¹.

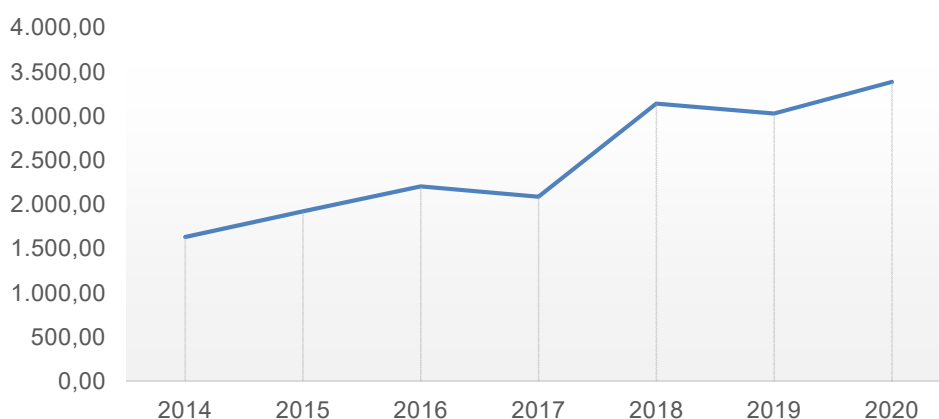
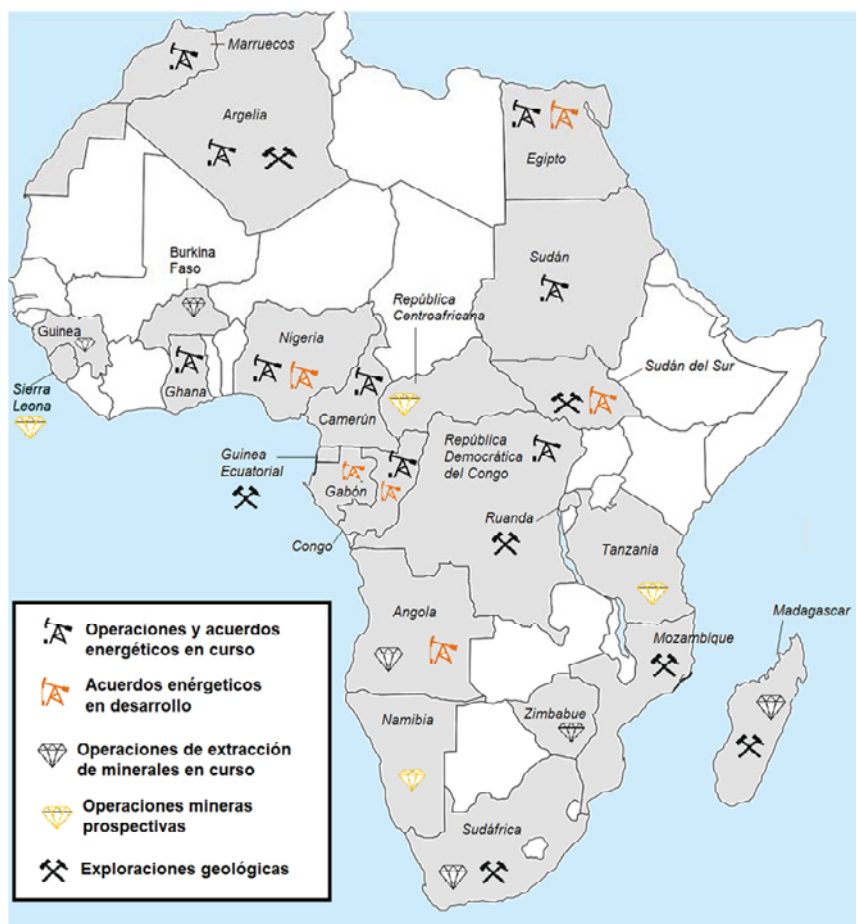


Gráfico 1. Evolución de las exportaciones de Rusia a países de África subsahariana (millones \$) entre 2014 -2020. Fuente: elaboración propia con datos del FMI. Trade Statistics 2014-2020

¹¹ En este ámbito, destacan los acuerdos no solo de extracción y exploración sino también de cooperación en materia de transporte, construcción y gestión de infraestructuras energéticas. En este sentido, en mayo del 2018 Rosneft, una de las principales empresas energéticas rusas, firmó un memorándum de entendimiento con una de las empresas energéticas más importantes de África, Oranto Petroleum, para colaborar en 21 proyectos petroleros en 17 países africanos. Disponible en: <https://www.rosneft.com/press/releases/item/191097/>

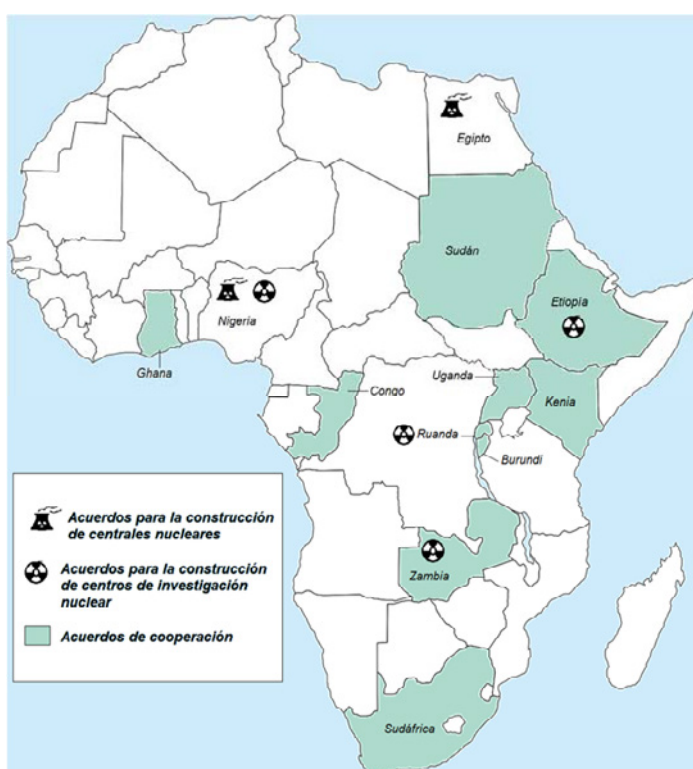


Mapa 1. Presencia de empresas rusas en operaciones mineras y energéticas en África.
Fuente: elaboración propia con datos de Institute for the Study of War

El poder de la energía en la ambición rusa

África despierta el interés energético ruso, tanto desde un punto de vista comercial como por las materias primas energéticas de los países subsaharianos. En este contexto, el desarrollo de la energía nuclear en el continente africano —campo dominado por Rusia a nivel mundial— es una de las grandes aspiraciones de Moscú. Muchos países subsaharianos se enfrentan a una creciente demanda energética interna, difícilmente satisfecha con la escasa infraestructura que hay fuera de las grandes ciudades. Ante esta realidad, la energía nuclear se considera una opción viable y considerablemente más barata a otras alternativas, lo que aprovecha Rusia para posicionarse como proveedor integral de servicios relacionados con este ámbito energético, desde la

construcción de instalaciones, al asesoramiento y formación necesaria para su gestión¹². Esta sinergia nuclear se ha materializado en acuerdos en diversos países —entre ellos, los firmados con Zambia, Nigeria o Etiopía— para la construcción de centros de investigación nuclear, que pretenden servir de impulso para la energía nuclear subsahariana, así como de polo de inversión, formación y creación de empleo local¹³. Se estima que Rosatom —empresa pública rusa de energía atómica y principal proveedor de reactores nucleares a nivel mundial— tiene memorándums de entendimiento en esta materia con, al menos, 12 países subsaharianos¹⁴.



Mapa 2. Acuerdos de Rosatom en África.

Fuente: elaboración propia con datos del Institute for the Study of War

¹² BUGAYOVA, N.; CLARK, M.; WALKER, M.; BRIERE, A.; YANCHUK, A. y BARROS, G. «The Kremlin's inroads after the Africa Summit», *Institute for the Study of War*. 8/11/2018. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/kremlins-inroads-after-africa-summit#Resources%20>. [consulta: 6/6/2022].

¹³ ALDEN, C. y SIDIROPOULOS, E. «Inside the Russia-Africa matryoshka: Summitry, Geopolitics and Resources», *The South African Institute of International Affairs*. 22/10/2022. Disponible en: <https://saiia.org.za/research/inside-the-russia-africa-matryoshka-summitry-geopolitics-and-resources/>. [consulta: 6/6/2022].

¹⁴ STRONSKI, P. «Late to the party: Russia's return to Africa», *Carnegie Endowment for International Peace*. October 2019. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/WP_Paul_Stronski_-_Russia-Africa-v3.pdf [consulta: 5/5/2022].

El componente militar de la presencia rusa

No obstante, uno de los grandes puntos de preocupación reside en la creciente cooperación militar y de seguridad entre Moscú y numerosos países africanos. Desde 2014, Rusia ha firmado acuerdos de este tipo con al menos 19 países subsaharianos, y se perfila como el socio más creciente en esta materia en el subcontinente¹⁵. En este sentido, en los últimos años¹⁶, el gobierno del Kremlin ha tratado de proyectar una imagen de Rusia como sólido proveedor de seguridad a nivel internacional¹⁷.

La no condicionalidad de dichos acuerdos con principios como el respeto de los derechos humanos, la transparencia o la lucha contra la corrupción —como sí ocurre con países occidentales—, así como su narrativa antioccidental y antiintervencionista, han favorecido el acercamiento ruso con algunos países africanos aislados o alejados de la comunidad internacional¹⁸, como Sudán o Zimbabue; pero también con otros que, como Mali, se están alejando de la influencia occidental.

A estos factores, se suma la creciente oposición social en otros países subsaharianos — República Centroafricana, por ejemplo— a la presencia de tropas internacionales y occidentales, así como la percepción de fracaso de algunas de las misiones internacionales y occidentales presentes en la región.

Una de las principales dimensiones de esta cooperación es el comercio armamentístico desde Rusia hacia países subsaharianos, que representa el 44 % del total de armas importadas en África subsahariana¹⁹. Así, Rusia es con mucha diferencia el principal proveedor de armas de la región, seguido de EE. UU. (17 %), China (10 %) y Francia (el 6,1 %).

¹⁵ SURKHANKIN, S. «Russia's security export model in Sub-Saharan Africa: A viable alternative or path to nowhere?», *Italian Institute for International Political Studies*. 10/11/2021. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/russias-security-export-model-sub-saharan-africa-viable-alternative-or-path-nowhere-32099> [consulta: 4/6/2022].

¹⁶ SUKHANKIN, S. «Russian Private Military Contractors in Sub-Saharan Africa. Strengths, Limitations and Implications», *Institut Français des Relations Internationales*. September 2020. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/sukhankin_russian_private_military_contractors_africa_2020.pdf [consulta: 6/6/2022].

¹⁷ Como así dejó patente Putin en su discurso en la Cumbre Rusia-África de Sochi de 2019.

<http://en.kremlin.ru/events/president/news/61893>

¹⁸ BOWEN, A. «Russian Arms Sales and Defense Industry». *Congressional Research Service*. 14/10/2021. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46937> [consulta: 5/6/2022].

¹⁹ WEZEMAN, P.; KUIIMOVA, A. y WEZEMAN, S. «Trends in international arms transfers in 2021», *Stockholm International Peace Research Institute*. March 2022. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf [consulta: 6/6/2022].

Así, Rusia se presenta como un proveedor de armas fiables, modernas y de calidad, además de ser considerablemente más baratas que las procedentes de países occidentales²⁰. Otra de las ventajas comparativas de Rusia es la posibilidad de reparación, modernización o recambio de antiguas armas soviéticas, lo que representa una opción más barata y viable para muchos países africanos, antiguos socios de la URSS y que acumulan un amplio y obsoleto *stock* de armamento soviético.

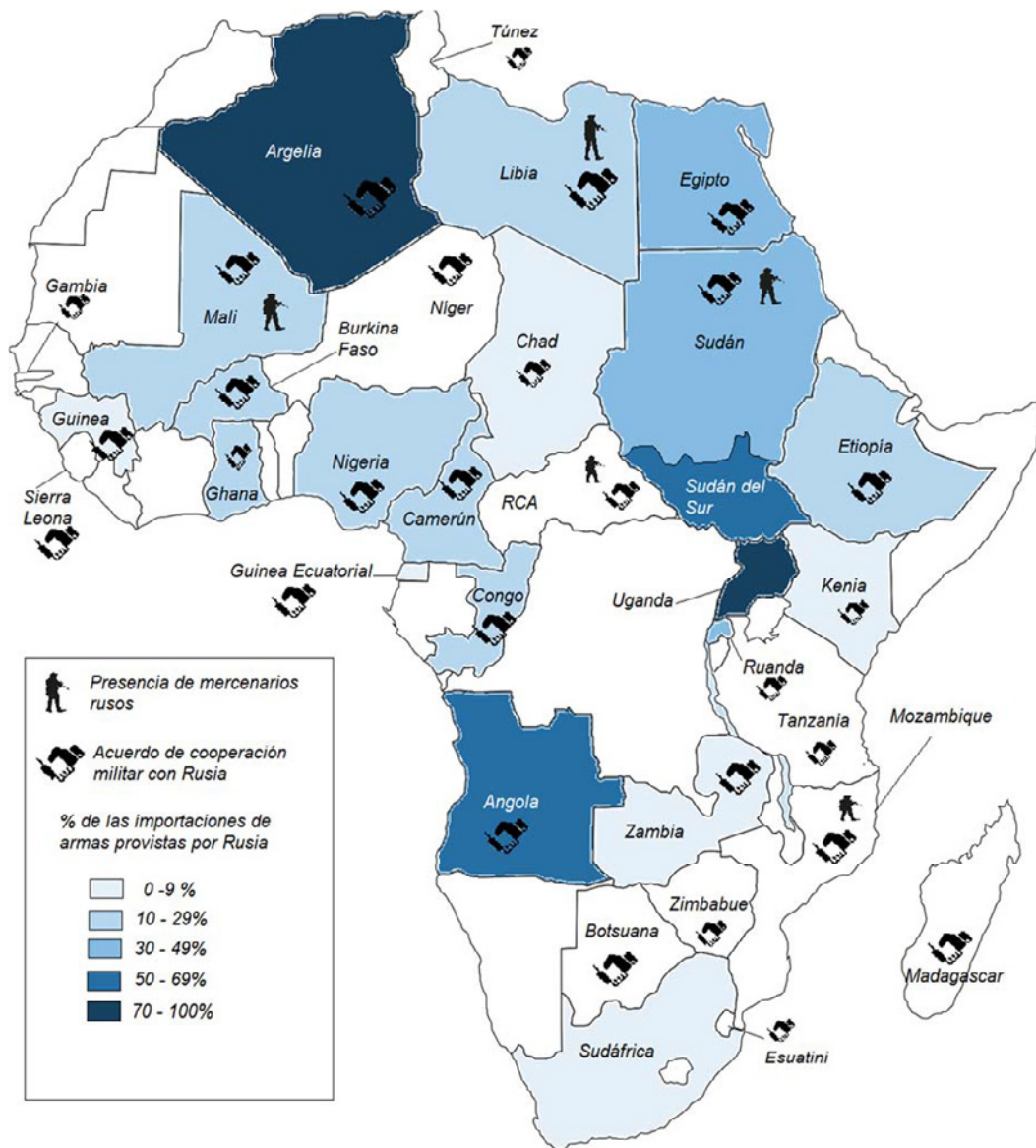
Finalmente, destaca la proyección de compañías de seguridad privadas, que están ligadas *de facto* al Estado ruso, pero sin vinculación *de iure*; y cuya actuación está al margen de cualquier mecanismo de control sobre la prevalencia del derecho internacional o de los derechos humanos²¹. Entre ellos, el caso más contrastado y extendido es el del grupo Wagner, una empresa privada con estrechos vínculos con la inteligencia rusa y el Kremlin²² y que —según distintas fuentes— está presente, entre otros países, en República Centroafricana, Mozambique, Sudán y Mali²³. Por otro lado, el establecimiento de bases militares rusas en territorio africano es otra de las grandes aspiraciones del Kremlin —especialmente navales en el mar Rojo—, como punto de tránsito estratégico y en contraposición de las instalaciones occidentales ya presentes en Yibuti.

²⁰ BOWEN, A. *Op. cit.*

²¹ Lo que ha supuesto continuas denuncias por violaciones de DDHH en países donde se ha probado su actuación, como República Centroafricana, Mozambique, Libia o Siria. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0562_EN.html

²² Vinculada, en todo caso, al oligarca Yevgeny Prigozhin, uno de los asesores más próximos a Vladimir Putin, y su conglomerado empresarial Concord, al que se presupone un amplio protagonismo en lo que se refiere a las operaciones de ampliación de la influencia rusa a nivel internacional, y en concreto, en África.

²³ Extremo negado por las autoridades malienses. <https://www.france24.com/en/africa/20211225-mali-denies-deployment-of-russian-mercenaries-from-wagner-group>



Mapa 3. Presencia de mercenarios rusos y cooperación militar con África Subsahariana.
Fuente: Elaboración propia con datos de Swedish Defense Research Agency y SIPRI

Rusia, proyección mediática de su poder

Esta creciente presencia estratégica, económica y militar de Rusia se desarrolla de forma paralela a su intención de extender y aumentar su influencia en otros ámbitos, como el mediático o el diplomático. Dicha tentativa se basa en la actual retórica rusa, que se adapta a las necesidades de sus diferentes interlocutores e intenta presentar a Moscú como un aliado antiimperialista y antiintervencionista. Rusia se convierte así en una opción atractiva para aquellos países señalados con sanciones internacionales, pero también en una alternativa a los tradicionales socios occidentales, contra los que parece que existe una cada vez mayor oposición en muchos países de la región, en muchas ocasiones alentada desde el propio Kremlin.

Entre las herramientas utilizadas por Moscú para esta expansión, se incluye el posicionamiento mediático²⁴ —mediante el modelo exportado en otras zonas del mundo²⁵ con ramificaciones locales y regionales de agencias estatales de comunicación, como Russia Today y Sputnik—, las campañas de desinformación y propaganda²⁶ o el acercamiento de la cultura rusa²⁷ al subcontinente, a través de iniciativas culturales y educativas²⁸ de profundo estilo soviético.

En esta línea, la desinformación se ha visto materializada en agresivas campañas en redes sociales²⁹ y medios de comunicación afines, principalmente a través de agencias

²⁴ Desde Moscú se han hecho importantes esfuerzos para firmar acuerdos con agencias de prensa locales, como Eri-TV en Eritrea, la televisión nacional de RDC o la agencia de prensa del Gobierno sudafricano.

²⁵ BUGAYOVA, N. y BARROS, G. «The Kremlin's Expanding Media Conglomerate», *Institute for the Study of War*. 15/6/2020. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/kremlin%E2%80%99s-expanding-media-conglomerate> [consulta: 6/6/2022].

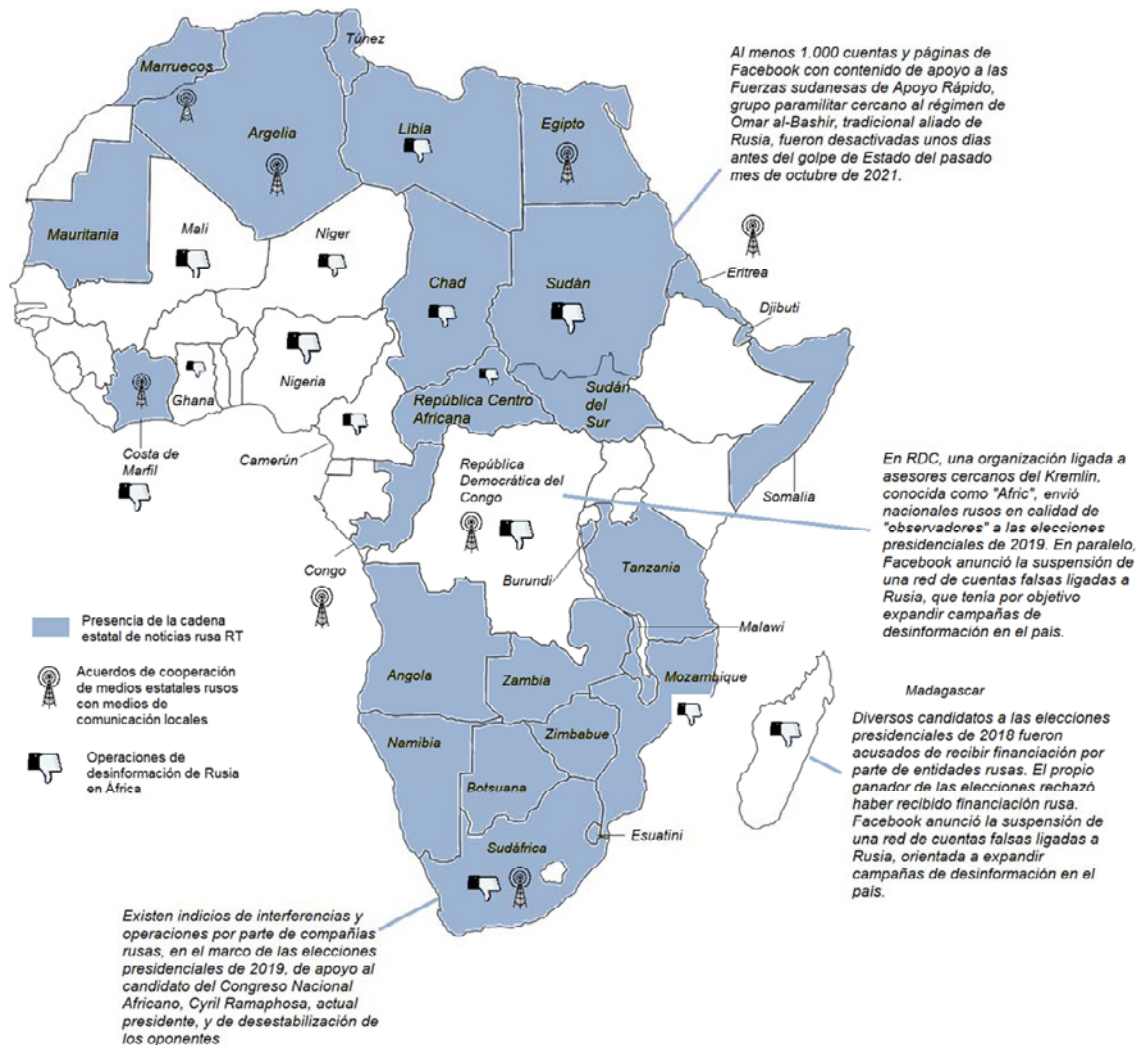
²⁶ Con motivo de la pandemia de la COVID-19, Moscú se ha presentado como un socio fundamental para los países africanos en la lucha contra la misma, como ya lo hizo con la epidemia del Ébola, empleando a fondo sus capacidades publicitarias y propagandísticas que han sido apoyadas por sus socios africanos más cercanos. «Russia's Activities in Africa's Information Environment», *NATO Strategic Communications Centre of Excellence*. Disponible en: https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/russias_activities_in_africa_nato_stratcom_coe_05-03-2021-1.pdf [consulta: 5/6/2022].

²⁷ Uno de los principales instrumentos para ello es Rossotrudnichestvo, la Agencia Federal para la Comunidad de Estados Independientes, Compatriotas que Viven en el Extranjero y la Cooperación Humanitaria. Opera en 80 países del mundo y en África, se encuentra, entre otros, en Zambia, República del Congo, Tanzania, Etiopía y Sudáfrica. Entre las prioridades de los centros asociados a ella se encuentra la promoción del idioma, la cultura y la educación rusa. https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/russias_activities_in_africa_nato_stratcom_coe_05-03-2021-1.pdf

²⁸ SUKHANKIN, S. «The Kremlin's Controversial Soft Power in Africa», *The Jamestown Foundation*. 4/12/2019. Disponible en: <https://jamestown.org/program/the-kremlins-controversial-soft-power-in-africa-part-one/> [consulta: 6/6/2022].

²⁹ ALBA, D. y FRENKEL, S. «Russia Tests New Disinformation Tactics in Africa to Expand Influence», *The New York Times*. 30/10/2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/10/30/technology/russia-facebook-disinformation-africa.html> [consulta: 6/6/2022].

y redes de cuentas falsas³⁰ ligadas a entidades próximas al Gobierno ruso, con Prigozhin como principal nexo común³¹.



Mapa 4. Injerencia rusa mediática y de desinformación en África Subsahariana.

Fuente: elaboración propia con datos de ISS y African Center for Strategic Studies

³⁰ Facebook ha denunciado en numerosas ocasiones la presencia de redes de cuentas falsas originadas en Rusia y presentes en países como Costa de Marfil, Madagascar, Sudán o República Democrática del Congo.

³¹ HASSA, I. y HIEBERT, K. «Russia Disinformation is Taking Hold in Africa», *Centre for International Governance Innovation*, 17/11/2021. Disponible en: https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/russias_activities_in_africa_nato_stratcom_coe_05-03-2021-1.pdf [consulta: 3/6/2022].

Todo ello con el claro objetivo de diseminar mensajes y noticias favorables a Rusia que, en la mayor parte de ocasiones, incluyen narrativas antioccidentales, especialmente contra Estados Unidos y Francia.

Estudio de casos: Mali y República Centroafricana

A nivel continental, destacan dos países con los que Rusia está tejiendo lazos: Mali y República Centroafricana, que se han convertido en ejemplos paradigmáticos de la creciente influencia rusa en los ámbitos anteriormente referidos.

Mali

En Mali, el deterioro exponencial de sus relaciones con Francia desde la toma del poder por la Junta Militar en 2020 ha propiciado un estrechamiento de los lazos con Rusia; aunque la relación entre ambos es de larga data.

Desde su independencia de Francia en 1961, Mali mostró interés por el socialismo soviético, y ha desarrollado una extensa cooperación tanto diplomática como económica, cultural y militar³² con la potencia soviética. A día de hoy, Mali —tras sufrir un golpe de Estado en verano de 2020 y, poco después (2021), un segundo golpe «dentro del golpe»— está gobernado por una Junta Militar que ha dado muestras evidentes de su pretensión de dilatar su poder estatal.

Desde la asonada militar contra la democracia maliense, se han incrementado los informes que demuestran la presencia de elementos de Wagner en el país, a pesar de la negativa tanto de Mali —defiende que son «instructores rusos» con base en los acuerdos de cooperación técnico-militar entre dos Estados soberanos— como de Rusia, que desvincula a estas empresas privadas de seguridad del Kremlin³³. Sin embargo, la presencia de Wagner en Mali está avalada por países como Francia³⁴, así como por la

³² TOURON, M. «Le Mali, 1960-1968. Exporter la Guerre froide dans le pré carré français», *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*. 2017/1 n.º 45. Disponible en: <https://www.cairn.info/revue-bulletin-de-l-institut-pierre-renouvin-2017-1-page-83.htm> [consulta: 29/5/2022].

³³ RFI. «Vladimir Poutine confirme la présence de mercenaires russes au Mali», *RFI*. Febrero 2022. Disponible en: <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220208-vladimir-poutine-confirme-la-pr%C3%A9sence-de-mercenaires-russes-au-mali> [consulta: 6/6/2022].

³⁴ MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. «Mali - La France gravement préoccupée par les informations faisant état d'exactions massives au centre du Mali». April 2022. Disponible en:

propia población local, que refrenda que «hombres armados blancos no francófonos [...] que eran rusos» han estado implicados en asesinatos, ejecuciones y violaciones de derechos humanos³⁵.

Al tiempo, Mali continúa recibiendo material militar ruso, y ha cerrado medios de comunicación franceses (RFI y France 24). Preocupan asimismo las campañas de desinformación que presuntamente realiza el Estado maliense para exacerbar las divisiones internas, así como la profusión de narrativas en redes sociales — supuestamente respaldadas por Rusia— para fomentar el sentimiento antioccidental, socavar la construcción de la democracia y, por el contrario, apoyar a la Junta Militar en el poder y respaldar la presencia de Wagner³⁶.

República Centroafricana (RCA)

Por su parte, la República Centroafricana (RCA) vive inmersa en un conflicto civil desde 2013. Incapaz de lograr el control de su territorio de soberanía, el presidente Touadéra acudió a Rusia en 2017 en busca de ayuda. Desde entonces, la influencia de Rusia en el país no ha dejado de crecer.

En 2018, RCA y Rusia firmaron un acuerdo en materia de cooperación militar que permitía el suministro ruso de armas al país africano, así como el envío de instructores para la formación y el entrenamiento de sus Fuerzas Armadas, policía, gendarmería y guardia presidencial. Según Naciones Unidas, el primer entrenamiento realizado por instructores rusos finalizó en marzo de 2018³⁷ y, desde entonces, no han cesado los informes que les denuncian por abusos y violaciones de los derechos humanos³⁸. Según distintas informaciones, gran parte de los instructores militares rusos presentes en RCA

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/mali/evenements/article/mali-la-france-gravement-preoccupee-par-les-informations-faisant-etat-d> [consulta: 3/6/2022].

³⁵ HUMAN RIGHTS WATCH. «Mali: Massacre by Army, Foreign Soldiers». April 2022. Disponible en:

<https://www.hrw.org/news/2022/04/05/mali-massacre-army-foreign-soldiers> [consulta: 2/6/2022].

³⁶ ALLEN, K. «Hybrid warfare – Africa beware», *Institute for Security Studies*. April 2022. Disponible en:

<https://issafrica.org/iss-today/hybrid-warfare-africa-beware> [consulta: 6/6/2022].

³⁷ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. «Midterm report of the Panel of Experts on the Central African Republic extended pursuant to Security Council resolution 2399 (2018)». S/2018/729. July 2018. Disponible en:

https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_729.pdf [consulta: 29/5/2022].

³⁸ HUMAN RIGHTS WATCH. «Central African Republic: Abuses by Russia-Linked Forces». May 2022. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2022/05/03/central-african-republic-abuses-russia-linked-forces> [consulta: 6/6/2022].

son en realidad mercenarios de Wagner, y su número rondaría entre los 1.200 y 2.000 mercenarios³⁹.

En este contexto, el creciente aislamiento político, militar y económico del Gobierno centroafricano es cada vez más preocupante. Si bien la colaboración militar es el ejemplo más notorio de la actual influencia rusa en RCA, esta estrecha relación también se manifiesta en otros ámbitos. A nivel político, Touadéra gobierna rodeado y aconsejado por asesores rusos; mientras que, a nivel económico y comercial, la riqueza de recursos naturales del país africano es un gran incentivo para Rusia. Coincidiendo con la llegada de la empresa Wagner a RCA, el Gobierno otorgó a dos empresas rusas —Lobaye y SARLU, interrelacionadas y vinculadas a Prigozhin— licencias de extracción de oro y diamantes⁴⁰.

Por último, Rusia también ejerce su influencia a través de la financiación de medios de comunicación locales (radio y prensa), así como de proyectos culturales⁴¹. Paralelamente, se han registrado campañas de desinformación en contra de la presencia de la ONU y de Francia en el país que, si bien no pueden relacionarse directamente con Rusia, existen claros indicios sobre su vinculación⁴².

La invasión de Ucrania y su relación con África

En la actualidad, una de las principales implicaciones de la expansión rusa en África Subsahariana es el progresivo apoyo de muchos países de la región a Rusia en el sistema internacional que, con la invasión de Ucrania en febrero de 2022, ha alcanzado su punto más álgido. Esta evidencia ha quedado patente en las sucesivas votaciones en el seno de la Asamblea General de la ONU que, desde 2014, condenan las acciones ofensivas rusas, primero en la península de Crimea y ahora en toda Ucrania. En todas

³⁹ BAX, P. «Russia's Influence in the Central African Republic», *International Crisis Group*. December 2021. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/russias-influence-central-african-republic> [consulta: 6/6/2022].

⁴⁰ Idem.

⁴¹ CLIFFORD C. y GRUZD S. «Russian and African Media: Exercising Soft Power», *South African Institute of International Affairs*, n.º 125. Policy Insights. February 2022. Disponible en: <https://saiia.org.za/research/russian-and-african-media-exercising-soft-power/> [consulta: 6/6/2022].

⁴² BAX, P. «Russia's Influence in the Central African Republic», *International Crisis Group*. December 2021. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/russias-influence-central-african-republic> [consulta: 6/6/2022].

estas ocasiones, África Subsahariana se ha presentado como un importante aliado de Putin⁴³.

Resolución sobre la Integridad territorial de Ucrania A/RES/68/262 (2014)			
A favor	En contra	Abstención	Ausencias
TOTAL 100	TOTAL 11	TOTAL 58	TOTAL 24
África 19	África 2	África 27	África 6

Resolución contra la agresión de Ucrania A/RES/ES-11/1 (2022)			
A favor	En contra	Abstención	Ausencias
TOTAL 141	TOTAL 5	TOTAL 35	TOTAL 12
África 28	África 1	África 17	África 8

Resolución sobre las consecuencias humanitarias de la Agresión de Ucrania A/RES/ES-11/2 (2022)			
A favor	En contra	Abstención	Ausencias
TOTAL 140	TOTAL 5	TOTAL 38	TOTAL 10
África 27	África 1	África 20	África 6

Resolución sobre la expulsión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU A/RES/ES-11/3 (2022)			
A favor	En contra	Abstención	Ausencias
TOTAL 93	TOTAL 24	TOTAL 58	TOTAL 18
África 10	África 9	África 24	África 11

Cuadro 1. Resultados de votaciones totales y en particular de países de África en las resoluciones de la Asamblea General de la ONU.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU

En este sentido, resulta especialmente sorprendente la evolución del voto de ciertos países. Por ejemplo, en 2014, RCA votó en defensa de la independencia soberana de Ucrania, mientras que en 2022 se abstuvo en las dos primeras y votó después en contra de la expulsión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos.

Desde la perspectiva rusa, una expansión de su poder e influencia más allá de sus áreas tradicionales supone una oportunidad para demostrar la capacidad de Moscú de convertirse en un actor de influencia global. En el momento actual, y aunque aún es pronto para vislumbrar cómo afectará la reciente invasión de Ucrania a la estrategia rusa,

⁴³ Para más información véase: VEGA, A. y HERRANZ, A. «La respuesta de África a la invasión de Ucrania», *EsGlobal*. Marzo 2022. Disponible en: <https://www.esglobal.org/la-respuesta-de-africa-a-la-invasion-de-ucrania/> [consulta: 6/6/2022].

es evidente que el Kremlin intentará buscar en África una salida a su creciente aislamiento internacional.



Mapa 5. Votación de países africanos en Resolución ES-11/1 de la Asamblea General de la ONU.
Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU

A modo de conclusión: ¿y ahora dónde y qué?

A medio y largo plazo, todo indica que Rusia reforzará su intención de expandir su influencia en África Subsahariana. En este sentido, es necesario subrayar ciertos contextos geográficos que pueden resultar clave para la política exterior de Moscú en la región subsahariana.

En primer lugar, el golfo de Guinea⁴⁴ es una zona fundamental para el comercio marítimo mundial, por la riqueza de sus recursos económicos y naturales, y también como una región de conexión con países interiores del África Central. Con una posición consolidada en RCA, es previsible que Rusia busque incrementar su ascendente en países cercanos. En esta línea, Guinea mantiene unas históricas y estrechas relaciones diplomáticas con Rusia, cuyas empresas tienen un papel esencial en la industria extractiva del país, especialmente de bauxita. Tras cierta incertidumbre después del golpe de Estado del pasado septiembre, las relaciones entre Moscú y la Junta Militar guineana parecen haber recuperado la fluidez y sintonía de antaño⁴⁵. También es interesante la evolución de Camerún, país que en abril de este año ha firmado un nuevo acuerdo de cooperación militar con Rusia, en plena ofensiva contra Ucrania.

Por otro lado, no es descartable un refuerzo de la relación de Rusia con Nigeria, un socio tradicional de los países occidentales y China, y que ofrece grandes oportunidades de inversión internacional. En los últimos tiempos, EE. UU. se muestra reticente a vender armas a Nigeria por el retroceso en materia de derechos humanos del gobierno de Buhari en su lucha contra el terrorismo y la violencia interna; y esta situación podría abrir una ventana de oportunidad para Rusia y su industria armamentística⁴⁶. Por su parte, también Burkina Faso podría seguir los pasos de Mali o RCA. El país ha sufrido un golpe de Estado y, actualmente, se encuentra en plena transición política —a merced de las amenazas híbridas—, parece estar en el punto de mira de Rusia⁴⁷.

⁴⁴ SIELGE, J. «The future of Russia – Africa relations», *Brookings*. 2/2/2022. Disponible en:

<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2022/02/02/the-future-of-russia-africa-relations/> [consulta: 6/6/2022].

⁴⁵ SOUMARÉ, M. «Guinea- Russia: Moscow's ties with Doumbouya», *The Africa Report*. 22/2/2022. Disponible en: <https://www.theafricareport.com/178750/guinea-russia-moscows-ties-with-doumbouya/> [consulta: 6/6/2022].

⁴⁶ Esta se materializó en la firma el pasado mes de agosto de 2021 de un Acuerdo de Cooperación Técnico-Militar, que prevé venta de armas, capacitación de personal y transferencia de tecnología, entre otras.

⁴⁷ Al poco del golpe de Estado, un miembro de Wagner habría afirmado que están preparados para ofrecer la experiencia de los «instructores rusos» en RCA para formar a las fuerzas armadas de Burkina Faso, si las autoridades así lo solicitan y Evgueni Prigozhin habría caracterizado el golpe de Estado como «una nueva era de descolonización». LE MONDE, AFP. «Coup d'Etat au Burkina Faso: le parrain du groupe Wagner salue une nouvelle ère de décolonisation», *Le Monde*. Enero 2022. Disponible en:

También conviene analizar la relación de Rusia con países del Cuerno de África. A su tradicional relación con Eritrea, se añade la buena sintonía de Moscú con países como Sudán o Sudán del Sur, que le reportan importantes beneficios económicos. Además, preocupa la previsible ubicación de la tan ansiada base naval rusa en las costas estratégicas del mar Rojo, para lo que el Gobierno de Sudán ya habría dado su consentimiento⁴⁸.

En la región sur del continente, además de las históricas relaciones con países como Tanzania y Sudáfrica, destaca el papel que pueda jugar Moscú en Mozambique, donde las ingentes reservas gasísticas recientemente descubiertas han revitalizado el interés ruso en el país.

Con todo y como conclusión, es evidente que la expansión de Rusia en África Subsahariana responde a un firme planeamiento estratégico. Por una parte, su política expansiva atiende a la consecución de sus propios intereses, basados esencialmente en la búsqueda de nuevos aliados en el tablero internacional, así como en la prospección de lucrativas oportunidades comerciales y de negocio. Por otra, la estrategia rusa pretende erosionar la presencia e influencia de otros actores en la región, principalmente EE. UU. y Francia, para incrementar su ascendente internacional. Esta situación se ha visto favorecida por la percepción de sociedades locales —principalmente en el Sahel y África Occidental— de que muchas iniciativas occidentales en la lucha contra el terrorismo y la violencia han fracasado; y también por la eclosión de movimientos nacionalistas que refuerzan la narrativas antioccidentales y anticolonialistas en su discurso.

Para muchos países del África Subsahariana, Rusia se presenta como un actor internacional atrayente y comprometido, que ofrece una «solución integral» basada en la cooperación económica, técnico y militar, libre de toda condicionalidad e injerencia, al contrario —destacan muchos dirigentes regionales— de las políticas de las potencias occidentales. Con estos parámetros, la invasión de Ucrania del pasado 24 de febrero ha supuesto un punto de inflexión en las relaciones internacionales que conocíamos hasta

https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/01/26/coup-d-etat-au-burkina-faso-le-parrain-du-groupe-wagner-salue-une-nouvelle-ere-de-decolonisation_6111025_3212.html [consulta: 6/6/2022].

⁴⁸ PHILLIPSS, M. y BARIYO, N. «US Worries Sudan Is Close to Leasing Russia a Red Sea Base», *The Wall Street Journal*. 2/3/2022. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/u-s-worries-sudan-is-close-to-leasing-russia-a-red-sea-base-11646255126> [consulta: 28/5/2022].

ahora; y abre la puerta a un escenario aún impredecible. En este contexto, el continente africano puede convertirse en un actor clave para la conformación del nuevo orden mundial, y en el tablero donde se dirima el enfrentamiento entre Occidente, Rusia y China por hacerse con la hegemonía mundial. África está cambiando, y todo indica que Rusia gana fuerza como impulsor y garante del futuro del continente africano: una evidencia que será clave en la conformación de un nuevo, y aún impredecible, orden mundial. Frente a esta evidencia, Occidente —y, más concretamente, la Unión Europea— debería afrontar una revisión profunda de la estrategia adoptada en África, a fin de conseguir un espacio común de seguridad, gobernanza y desarrollo a ambos lados del mar Mediterráneo.

Anastasia Herranz Lespagnol
Analista

Alba Vega Tapia
Analista



60/2022

20 de junio de 2022

Michael Österle*

¿Está Alemania descuidando sus Fuerzas Armadas?

¿Está Alemania descuidando sus Fuerzas Armadas?

Resumen:

Los recientes acontecimientos han abierto un debate sobre el enfoque de Alemania en materia de defensa nacional. Pero ¿cuál es la situación actual de las Fuerzas Armadas del país que hace necesaria esta reevaluación? Durante las últimas décadas hubo una clara discrepancia entre lo que se decía a nivel político y la situación real del ejército de la nación. La falta crónica de financiación condujo a un ejército infraequipado, que actualmente es incapaz de cumplir con sus obligaciones. Esto es especialmente preocupante si se tienen en cuenta las responsabilidades que tiene el país con sus socios internacionales, especialmente en el seno de la OTAN. Sin embargo, el cambio de escenario geopolítico en el continente podría provocar un cambio radical en la estrategia militar y de defensa del país, que finalmente debería corresponder al papel de Alemania como potencia económica.

Palabras clave:

Alemania, Bundeswehr, OTAN, gasto en defensa, estrategia militar.

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

Is Germany neglecting its armed forces?

Abstract:

Recent events have opened a debate on Germany's approach towards national defense. But what is the current state of affairs of the country's armed forces that makes this re-evaluation necessary? For the last decades there was a clear discrepancy between what was said on the political level and the actual situation in the nation's military. Chronic lack of financing led to an under-equipped army, which is currently unable to fulfil its obligations. This is especially worrying considering the responsibilities the country has towards its international partners, particularly within NATO. However, the changed geopolitical setting on the continent might provoke a radical shift in the country's military and defense strategy, which eventually should correspond to Germany's role as an economic powerhouse.

Keywords:

Germany, Bundeswehr, NATO, defense spending, military strategy

Introducción

«Creo que estos países tienen que reforzarse, no en un periodo de 10 años, tienen que hacerlo inmediatamente. Alemania es un país rico, hablan de aumentar ligeramente para 2030. Pero podrían aumentarlo inmediatamente, mañana mismo, y no tendrían ningún problema»¹. Esta es una de las declaraciones con las que Donald Trump expresó su descontento con la situación actual de la defensa en Europa y especialmente en Alemania. El ex presidente de Estados Unidos no podía entender cómo un país rico como Alemania no estaba dispuesto a aumentar el gasto en defensa para asegurar sus intereses en el mundo y deliberadamente depender de Estados Unidos para garantizar su seguridad nacional. Sin embargo, esto no es algo que pueda atribuirse a la tendencia de Trump a sobresaltar a los líderes extranjeros, sino que se trata de una cuestión que viene de lejos en los acuerdos de defensa común de EE. UU.².

Tras la invasión de Rusia en Ucrania, el canciller Olaf Scholz anunció en un discurso pionero en el Bundestag el establecimiento de un presupuesto extraordinario para las Fuerzas Armadas del país de 100.000 millones de euros³. Además, se comprometió a que su país destinara a partir de ahora al menos el 2 % de su PIB a la defensa nacional. Hasta ahora, la situación era muy diferente. En el año 2021, Alemania solo invirtió el 1,57 % de su PIB en sus Fuerzas Armadas, con lo que volvió a incumplir claramente el objetivo del 2 % acordado por los países miembros de la OTAN⁴. Por supuesto, hay que tener en cuenta la historia de Alemania y su ambivalente relación con el ejército. De hecho, el rearme del país después de la segunda guerra mundial fue concebido para integrarlo en el pacto del Atlántico Norte y está orientado a contribuir a la defensa común al tiempo que depende de ella⁵. Pero ¿es Alemania demasiado dependiente? o, dicho de otro modo, ¿es Alemania lo suficientemente independiente? Para responder a esto, en esta investigación se plantea la siguiente pregunta: ¿está Alemania descuidando sus Fuerzas Armadas?

Para responder a esta pregunta, es necesario evaluar la imagen que el país tiene de sí mismo respecto a su defensa nacional antes de evaluar sus capacidades y compararlas

¹ MASON, Jeff. «Trump lashes Germany over gas pipeline deal, calls it Russia's 'captive'», *Reuters*. 2018.

² FORD, Lindsey W. and GOLDGEIER, James. «Who are America's allies and are they paying their fair share of defense?», *Brookings*. December 17, 2019.

³ Tagesschau. *100 Milliarden Euro für die Bundeswehr*, 27. Tagesschau, Februar 2022.

⁴ CARTER, Leah. «Germany reports record €53 billion in NATO defense spending», *DW*. February 7, 2021,

⁵ Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

con las de otros Estados. A continuación, se analizará el papel de las Fuerzas Armadas alemanas en la OTAN, en la UE y, en general, en el mundo. Antes de concluir con los resultados obtenidos, se expondrá un pronóstico sobre la estrategia militar de la nación en el futuro.

La creciente fragmentación del orden internacional, el cambio de las amenazas, el aumento de la presión por parte de Rusia y la intolerable dependencia de Europa con respecto a EE. UU., que se puso de manifiesto durante la presidencia de Trump, ilustran la importancia de la cuestión. El papel de Alemania en todos esos asuntos es vital, no solo para ella, sino para todo el continente.

Alemania, su Ejército y la correspondiente imagen de sí misma

La estrategia militar, junto con las acciones correspondientes, constituye la manifestación más explícita de la imagen que un país tiene de sí mismo en el ámbito militar. En el caso de Alemania, la estrategia nacional no se presenta como tal, en su lugar, se expone en un libro blanco publicado por el Ministerio de Defensa en intervalos irregulares. Las razones para llamarlo libro blanco en lugar de nombrarlo explícitamente como estrategia pueden encontrarse de nuevo en la historia del país. El más reciente de esos documentos se publicó en 2016 y está estructurado en la política de seguridad de Alemania, su entorno de seguridad, las prioridades estratégicas, las esferas de acción y una sección adicional que abarca el futuro de la Bundeswehr⁶.

Ya desde el principio, el documento subraya las responsabilidades históricas del país. Deriva sus objetivos de la Constitución y menciona la importancia de la paz positiva que debe fomentarse globalmente. La inserción de Alemania en las estructuras internacionales es el hilo conductor del documento. Destaca la conceptualización histórica de las Fuerzas Armadas de la nación como ejército de la OTAN y reconoce el importante papel que desempeña el país en Europa. Menciona específicamente la existencia de interdependencias multilaterales y las valora como factores positivos, necesarios para la provisión de seguridad nacional. La última versión del libro blanco señala el aumento del riesgo derivado de las modalidades híbridas de conflicto

⁶ Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

empleadas por actores estatales y no estatales y los peligros derivados de otras cuestiones contemporáneas como el cambio climático y las pandemias⁷.

Alemania, al ser una nación comercial, es consciente de la importancia de la libre circulación de bienes, servicios e información para el éxito del país. Una vez más se hace evidente la interconexión de Alemania con el mundo y especialmente con Europa. La protección del orden internacional, la seguridad y el Estado de derecho solo pueden garantizarse mediante el esfuerzo conjunto de muchos países. Cuando se trata de la visión del futuro de la Bundeswehr, de nuevo se puede identificar la orientación internacional como el componente crucial de la estrategia del país. Casi todos los capítulos se centran en la interdependencia de Alemania con sus socios internacionales y su estrategia militar está fuertemente alineada con los acuerdos que mantiene con sus aliados. Por lo tanto, se puede ver claramente que la imagen que el país tiene de sí mismo en lo que respecta a su estrategia de defensa está fuertemente conectada con su orientación internacional, su historia después de la Segunda Guerra Mundial y la responsabilidad de la promoción de la paz y la seguridad a través del Estado de derecho y un orden internacional fuerte⁷.

Capacidades y comparación

La Bundeswehr alemana está estructurada en el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea⁸. Estos tres están apoyados por un servicio médico conjunto, el servicio conjunto de apoyo y habilitación y el servicio de dominio cibernético y de información. Hasta antes de la guerra de Ucrania estaba previsto que el país gastara 50.300 millones de euros en 2022 en su defensa nacional⁹. En 2020 los gastos militares de Alemania representaron el 1,57 % de su PIB, con lo que aumentó su gasto, pero siguió sin cumplir sus obligaciones con la OTAN¹⁰. En el año 2011, el servicio militar obligatorio introducido inicialmente para los ciudadanos alemanes de sexo masculino quedó en suspenso, lo que hizo que el número de soldados disminuyera considerablemente¹¹. En la actualidad, las Fuerzas

⁷ Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

⁸ Bundeswehr. «How the Bundeswehr is organised» [online]. [Cited: January 18, 2022].

<https://www.bundeswehr.de/en/organization>

⁹ FLEISCHER, Jörg. *Kabinett beschließt Entwurf des Verteidigungsetats 2022 und Finanzplan bis 2025*, 23. Bundesministerium der Verteidigung, Juni 2021.

¹⁰ CARTER, Leah. *Germany reports record €53 billion in NATO defense spending*. DW, February 7, 2021.

¹¹ Bundeswehr. *Personalzahlen der Bundeswehr 1* [online]. Dezember 2021. [Zitat vom: 18. Januar 2022].

<https://www.bundeswehr.de/de/ueber-die-bundeswehr/zahlen-daten-fakten/personalzahlen-bundeswehr>

Armadas cuentan con 63.000 miembros uniformados en el Ejército, 27.000 en la Fuerza Aérea y 16.000 en la Marina. Alrededor de 14.000 personas trabajan en la rama cibernética de las Fuerzas Armadas. En 2018 se presentó al Parlamento un informe sobre la preparación operativa de los principales sistemas de armas del Bundeswehr¹². Las cifras que en él se recogían mostraban importantes deficiencias. Solo un tercio de sus aviones de combate Typhoon, la mitad de sus tanques Leopard y ninguno de los seis submarinos del país están listos para ser desplegados o pueden ser utilizados para ejercicios militares. El dramático informe sugiere que el país no es capaz de cumplir con sus deberes en la OTAN.

Actualmente, la Bundeswehr participa en once misiones, la más importante de las cuales es la misión MINUSMA de las Naciones Unidas en Malí, en la que Alemania desplegó casi 1.000 soldados¹³. Otras misiones se llevan a cabo en Kosovo, Sudán del Sur, Siria e Irak. En consonancia con su propia imagen de ejército de coalición, todos los compromisos en el extranjero se llevan a cabo con sus socios internacionales, en su mayoría con la OTAN, la UE o bajo mandato de la ONU. Actualmente, unos 2.000 soldados alemanes están movilizados en las diferentes misiones. En comparación con los del Reino Unido, estas cifras son relativamente bajas¹⁴. Francia también se beneficia de su amplia experiencia de combate en el extranjero, especialmente en la región del Sahel¹⁵. Aunque Alemania no puede aprovechar las enseñanzas obtenidas en esas operaciones de mayor envergadura, ello no significa necesariamente que el país sea incapaz de llevar a cabo esas misiones. Como se ha explicado en la sección anterior, su reticencia a poner las botas sobre el terreno se debe más bien a la historia del país y a su enfoque estratégico de recurrir a soluciones multilaterales, diplomáticas y basadas en el derecho a la hora de hacer frente a posibles amenazas y conflictos. Sin embargo, lo que puede identificarse como un déficit significativo de la estrategia militar alemana es su falta de innovación. Esto es algo que también observan algunos académicos cuando se trata de Francia¹⁶. Sin embargo, Francia lanzó una iniciativa para promover la

¹² ALLISON, George. «Less than a third of German military assets are operational says report», *UK Defence Journal*. June 21, 2018.

¹³ Bundeswehr. Wie lauten die Einsatzzahlen? [online] 10. Januar 2022. [Zitat vom: 18. Januar 2022]. <https://www.bundeswehr.de/de/wie-lauten-die-einsatzzahlen--93752>

¹⁴ GIEGERICH, Bastian and MÖLLING, Christian. «The United Kingdom's contribution to European security and defence». *The International Institute for Strategic Studies*. February 2018.

¹⁵ PEZARD, Stephanie, SHURKIN, Michael and OCHMANEK, David. *A Strong Ally Stretched Thin: An Overview of France's Defense Capabilities from a Burdensharing Perspective*. Rand Corporation, Santa Monica, CA., 2021.

¹⁶ PEZARD, Stephanie, SHURKIN, Michael and OCHMANEK, David. *A Strong Ally Stretched Thin: An Overview of France's Defense Capabilities from a Burdensharing Perspective*. Rand Corporation, Santa Monica, CA., 2021.

innovación en materia de defensa y está aumentando constantemente su presupuesto. Además, el país está empleando tecnología punta en lo que se refiere a la preparación para la guerra de alta intensidad y actualmente está modernizando su arsenal nuclear. El Reino Unido también es muy activo en este campo y dedica una parte importante de su presupuesto a la investigación y el desarrollo, lo que permite al país disponer de sistemas de armas actualizados¹⁷. En comparación con las importantes dificultades de Alemania para mantener la preparación para el combate, esto constituye una innegable desventaja frente a sus homólogos europeos.

Por lo tanto, se puede afirmar que, en lo que respecta al equipamiento militar del país, Alemania necesita salvar una brecha para ponerse a la altura de las demás potencias del continente. Esto no quiere decir que el país tenga que dedicarse más a la proyección de poder, que simplemente no forma parte de su cultura estratégica. Tampoco se quiere decir que esas deficiencias se produzcan conscientemente. Todo lo contrario, los responsables son conscientes del papel del país y están dispuestos a asumir las responsabilidades que conlleva¹⁸.

El papel de la Bundeswehr...

Alemania está fuertemente integrada en el mundo globalizado. Formar parte de múltiples instituciones internacionales crea interdependencias para la nación, lo que también afecta a su estrategia militar. Por lo tanto, es necesario analizar el papel del país en la OTAN y en la UE, así como la posición de Alemania en un mundo cada vez más multipolar.

... en la OTAN

Debido a la historia del país, la Bundeswehr fue diseñada específicamente por los aliados para servir a los propósitos de la OTAN¹⁹. De hecho, Alemania se unió a la organización ya antes de que se creara el ejército y durante décadas los oficiales alemanes no tuvieron una competencia autónoma de respuesta. La tradición de ser un ejército de coalición con

¹⁷ GIEGERICH, Bastian and MÖLLING, Christian. «The United Kingdom's contribution to European security and defence». *The International Institute for Strategic Studies*. February 2018.

¹⁸ Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

¹⁹ BALD, Detlef. «Die Politik der Wiederbewaffnung», *Bundeszentrale für politische Bildung*, 1. Mai 2015.

fuertes vínculos con la OTAN se ha mantenido hasta la actualidad y constituye uno de los temas centrales de la estrategia de seguridad y defensa nacional más reciente²⁰.

Como Estado miembro, Alemania alberga en su territorio varias instalaciones de la OTAN²¹. Alberga el Cuartel General del Mando Aéreo Aliado, situado en Ramstein, y el del Cuerpo Alemán-Países Bajos de Despliegue Rápido, con sede en Münster. También es la sede del Mando Conjunto de Apoyo y Habilitación y de la Escuela de la OTAN. Además, el elemento de Defensa de Misiles Balísticos de la estrategia de disuasión y defensa de la OTAN se encuentra en Alemania²².

Aparte de las instalaciones oficiales de la OTAN, Alemania sirve de centro de operaciones para miles de soldados extranjeros de sus aliados de la OTAN, sobre todo de Estados Unidos²³. En total, hay 42 bases militares extranjeras en el territorio federal, 28 de las cuales son operadas por Estados Unidos. En la actualidad, hay unos 35.000 soldados estadounidenses desplegados en Alemania²⁴. Además de las bases de la OTAN y de las que acogen a estadounidenses, hay seis instalaciones operadas por los británicos, dos por los franceses y una por Canadá²⁵. Curiosamente, todas las bases están situadas en la antigua Alemania occidental. Esto tiene que ver con el llamado Acuerdo Dos más Cuatro o Tratado sobre el Acuerdo Final con respecto a Alemania, firmado en 1990. El apartado 3 del artículo 5 de dicho tratado prohíbe el estacionamiento de fuerzas armadas extranjeras tras la retirada de la Unión Soviética en ese territorio. No se permite el despliegue de fuerzas armadas extranjeras ni de armas nucleares o sus portadores en el territorio de la antigua República Democrática Alemana.

Cuatro Estados, entre ellos Alemania, forman actualmente parte de la compartición nuclear de la OTAN²⁵. Estos Estados, a pesar de no ser potencias nucleares, tienen la capacidad de desplegar armas nucleares estadounidenses con sus aviones. En su estrategia de 2016, la República Federal señala que considera crucial la disuasión nuclear y sigue comprometida a formar parte de esta alianza²⁶. Hasta ahora, las cabezas

²⁰ Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

²¹ NATO. NATO Organization [online]. August 20, 2020. [Cited: January 19, 2022]. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm>

²² NATO. Elements of NATO's Deterrence and Defence [online]. 2020. [Cited: January 18, 2022]. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/4/pdf/210426-map-det-def-en-s.pdf

²³ PALM, Johannes. «Standorte ausländischen Militärs», 8, *ZEIT Magazin*. Januar 2020,

²⁴ Tagesschau. *USA stocken Truppen in Deutschland auf*, 13. Tagesschau, April 2021,

²⁵ RUDOLF, Peter. «Deutschland, die Nato und die nukleare Abschreckung», *SWP*, 28. Mai 2020.

²⁶ Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

nucleares estadounidenses serían lanzadas por los aviones de combate Tornado del país²⁵. Sin embargo, una vez más se pone de manifiesto el mal estado del equipamiento militar alemán. Se dice que para 2025 esos aviones serán sustituidos por jets F-18. Pero la decisión de comprar esos aviones aún no se ha tomado y se puede cuestionar si el gobierno puede cumplir con su ambicioso calendario²⁷.

Esto nos lleva directamente a la cuestión principal relativa a la pertenencia de Alemania a la OTAN: los gastos de defensa comparativamente bajos. Para el año 2031 la Bundeswehr planea tener ocho brigadas listas para el combate, lo que parece un objetivo bastante ambicioso si se tiene en cuenta que actualmente ni siquiera una está totalmente equipada²⁸. Para poder participar en las maniobras de la OTAN en Polonia, Alemania tuvo que reunir equipos de instalaciones de todo el país para crear una unidad adecuada para un ejercicio de este tipo. Estados Unidos no quiere seguir aceptando esta situación y está aumentando la presión sobre el gobierno alemán. La mayoría de los miembros de la OTAN no cumplen el objetivo del dos por ciento que acordaron²⁹. Sin embargo, parece bastante lógico que Estados Unidos critique a la mayor economía de Europa por su falta de gasto en defensa, ya que su PIB duplica al de España o Italia, otros dos miembros que no cumplen con sus obligaciones³⁰. Un aumento del gasto militar alemán mejoraría significativamente las capacidades de la alianza.

Los funcionarios alemanes reconocen la dependencia del país de la OTAN y reafirman continuamente sus responsabilidades en la Alianza²⁶. Sin embargo, hay que señalar que, a pesar de contar con una unidad de respuesta rápida, la Bundeswehr no es capaz de aportar su parte justa para la defensa común y, si no toma pronto una decisión sobre la sustitución de los aviones de transporte, Alemania podría incluso perder su capacidad de participar en el reparto nuclear de la alianza.

... en la UE

El Brexit ha tenido un impacto significativo en el equilibrio de poder dentro de la UE. Esto también resulta cierto para la defensa común. La pérdida de uno de los ejércitos más

²⁷ FELSCHEN, Christina. «Christine Lambrecht bereitet Kauf von Kampffjets vor», 8, *ZEIT Online*. Januar 2022.

²⁸ GOLÜKE, Nick and MUELLER, Michael (prods.). «Germany's role in NATO and the world», [Documentary], *DW*. 2019.

²⁹ BBC News. «Nato summit: What does the US contribute?», *BBC News*. June 14, 2021.

³⁰ World Bank. World Bank GDP (current US\$) [online]. [Cited: January 20, 2022].

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

capaces aumentó la necesidad de una colaboración más estrecha por parte de los restantes Estados miembros, especialmente bajo el liderazgo de Francia y Alemania³¹. Pero, como señalan los analistas, también tuvo efectos positivos teniendo en cuenta la posición tradicionalmente muy vacilante del Reino Unido a la hora de estrechar la colaboración en el ámbito de la defensa común. Facilita la cooperación reforzada a nivel europeo, que está ganando popularidad entre los altos dirigentes europeos³². Tanto Merkel como Macron abordaron públicamente la visión de un ejército europeo común, que también forma parte del programa del Partido Popular Europeo.

En el libro blanco de 2016, se dedica un capítulo al papel de Alemania en la UE y a la política de defensa común³³. Lo más importante es que no considera la *Política Común de Seguridad y Defensa* como el único instrumento que tiene la Unión para promover la paz y la estabilidad. Más bien considera que la integración de gran alcance y los marcos y mecanismos correspondientes son cruciales para proporcionar paz y estabilidad en el continente. Además, quiere promover los valores compartidos globalmente y dar a más países la perspectiva de unirse a la Unión para integrarlos también en la familia europea.

Teniendo en cuenta las capacidades de poder duro, Alemania promueve la transferencia de más competencias al nivel europeo, formando eventualmente no solo una unión económica sino también de defensa. Los responsables del país subrayan que este tipo de colaboración no debe verse como una alternativa a la OTAN, ni debe socavar su legitimidad. Lo entiende como un refuerzo de la rama europea de la OTAN, contribuyendo así a las capacidades de la alianza, facilitando la cooperación entre los miembros y reduciendo la dependencia de Estados Unidos³³.

Alemania es consciente de la responsabilidad que tiene en la UE y está dispuesta a asumirla, incluido su papel en la política común de seguridad y defensa. El país está dispuesto a actuar como líder junto con Francia y considera que los aspectos políticos son cruciales cuando se trata de proporcionar paz, seguridad y estabilidad. Sin embargo, existe una diferencia considerable entre la voluntad política y las circunstancias de hecho. Considerando el poder duro, el país no es capaz de contribuir suficientemente a la defensa común.

³¹ ISO-MARKKU, Tuomas and MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela. «Towards German leadership? Germany's Evolving Role and the EU's Common Security and Defence Policy», *German Politics*, 29(1). October 21, 2019.

³² GROS-VERHEYDE, Nicolas. *European army: No longer a taboo subject*. Euractive, November 16, 2018.

³³ Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

... en un entorno internacional cambiante

«Los tiempos en los que podíamos confiar plenamente en los demás se han quedado atrás»³⁴. Con esta frase, Angela Merkel atrajo bastante atención, especialmente al otro lado del Atlántico, donde los medios de comunicación interpretaron esta declaración como el inicio de una nueva era³⁴. Esto resultó ser una exageración. No obstante, demuestra que Alemania está intentando redefinir su papel en un entorno internacional cada vez más fragmentado. El Brexit, la presidencia de Trump y la dependencia de las fuerzas estadounidenses en la retirada de Afganistán han obligado a los Estados europeos, y especialmente a Alemania, a replantearse su papel en la escena mundial. Con la guerra de Ucrania, esta cuestión se ha vuelto aún más apremiante.

Sin embargo, como ya se ha identificado en esta investigación, la realidad contradice fuertemente esta cambiante imagen que la República Federal tiene de sí misma. La simple falta de capacidades de poder duro limita fuertemente las opciones de acción del país. Además, Alemania también está atravesando una reorientación interior tras el fin de la era Merkel. Las conversaciones sobre la coalición ya han mostrado cuáles son las prioridades del nuevo gobierno³⁵. El acuerdo se negoció en 22 grupos de trabajo, pero los asuntos relativos a la seguridad, la defensa, el desarrollo, la política exterior y los derechos humanos se discutieron en un solo grupo. Esto indica claramente que las partes implicadas no atribuyen mucha importancia a esos temas en comparación con otras cuestiones. Esto podría no ser un problema si se tratara de una nación pequeña, pero en el caso de una de las economías más fuertes del mundo constituye sin duda una debilidad considerable si el país no está dispuesto a asumir su responsabilidad en la promoción de la paz y la estabilidad internacionales. Por supuesto, el anuncio de aumentar fuertemente los gastos de defensa constituye todo un cambio de paradigma, pero por ahora son solo palabras, nada más y nada menos.

El futuro de la estrategia militar de Alemania

Alemania ha entrado recientemente en una nueva era: la era post-Merkel. Aunque nadie esperaba un cambio de paradigma, esto ha creado un nuevo entorno en todos los

³⁴ SOBOCZYNSKI, Adam. «Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei», 1, *ZEIT Online*. Juni 2017.

³⁵ REICHART, Thomas (prod.). *Deutschlands Rolle in der Welt*. [Bericht]. ZDF, 2021.

ámbitos. Las Fuerzas Armadas del país también deben adaptarse a estas nuevas circunstancias y dependen del cambio de prioridades. El nuevo gobierno expuso su plan para la nación en su acuerdo de coalición³⁶. Todos los temas relativos a los asuntos exteriores y a la seguridad que ya se han mencionado anteriormente se tratan en un solo capítulo del documento de 177 páginas. Por lo tanto, hay que señalar una vez más que el nuevo gobierno no parece atribuir mucha importancia a esos temas. Lo que sí es interesante es cómo se interpreta el papel de Alemania y las medidas necesarias que se derivan de ello. El nuevo gabinete aboga por un reparto justo de las cargas en la OTAN y por el fortalecimiento de la rama europea de la alianza. Además, quiere potenciar el papel de Alemania como mediador en los conflictos internacionales, reconociendo así la responsabilidad del país en la paz y la libertad en el mundo. Para lograr estos objetivos, la Administración se dedica a modernizar el Bundeswehr. La adquisición de nuevos aviones de combate es una de las principales prioridades, ya que se considera vital la capacidad de participar en el reparto nuclear. Además, se habilitará la adquisición de equipos militares modernos en forma de drones de combate.

El Ministerio de Defensa también ha publicado un documento en el que esboza el futuro de la Bundeswehr³⁷. La afirmación central de este esbozo es que no se consideran necesarias grandes reformas de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, los funcionarios reconocen el aumento de las necesidades de sus militares debido a los cambios contemporáneos en el entorno internacional. Reconocen la necesidad de poder actuar de forma más autónoma en el futuro, especialmente para reducir la dependencia de Estados Unidos. Los principales cambios se refieren a la estructura de las Fuerzas Armadas y a la coordinación en su interior, así como a la preparación para el combate. También se aborda en dicho documento la responsabilidad de Alemania para con sus socios de la OTAN y de la UE como nación comparativamente grande y rica, lo que implica la disposición del país a aumentar sus capacidades militares.

Todavía es demasiado pronto para evaluar la influencia del nuevo gobierno en el futuro de la estrategia de defensa de la nación. Los esfuerzos del gobierno por mediar en la crisis entre Rusia y Ucrania antes de que comenzara la guerra implican que el país está

³⁶ SPD. Bündnis 90 / Die Grünen und FDP. *Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. SPD; Bündnis 90 / Die Grünen; FDP, Berlin, 2020.

³⁷ Bundesministerium der Verteidigung. *Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2021.

dispuesto a asumir su responsabilidad internacional³⁸. Por lo tanto, se debe reconocer que está cumpliendo con las obligaciones internacionales impuestas en el ámbito diplomático. Sin embargo, queda por ver hasta qué punto puede hacer frente a la dura realidad de la política de poder en la arena de los gigantes mundiales.

La mayor cuestión relativa al futuro de la estrategia militar y de defensa de Alemania es la divergencia momentánea entre lo que se dice desde la esfera política y las circunstancias de hecho en las Fuerzas Armadas. La evaluación de los distintos documentos oficiales implica que desde la publicación del *Libro blanco de 2016* el país es consciente de su papel internacional y está dispuesto a asumir la responsabilidad que lo acompaña^{39 40 41}. Es muy consciente de la importancia de la OTAN y, de hecho, ve a la Bundeswehr como un ejército de coalición. Sin embargo, a pesar de la repetida afirmación de un reparto justo de la carga en la alianza, la condición actual de los militares del país no refleja esta imagen propia. El informe sobre la preparación operativa del Bundeswehr arroja luz sobre el desastroso estado de las Fuerzas Armadas⁴².

No obstante, puede afirmarse que el cambio del entorno internacional, con un mayor potencial de riesgo, puede provocar una transformación. En la esfera política y diplomática esta transición ya se ha producido, lo que puede apreciarse en el cambio de la retórica. En un futuro próximo podría darse el caso de que el discurso sobre el fortalecimiento del pilar europeo de la OTAN se manifestara en un aumento del gasto militar y en el refuerzo de las capacidades de defensa, tal y como anunció el canciller Scholz. Además, un mundo exterior más inseguro podría conducir a una mayor cooperación y colaboración dentro de la UE, en la que la influencia de Alemania es sustancial.

No hay que descuidar los numerosos obstáculos que se interponen en el camino hacia esta nueva imagen. La cuestión más urgente es sin duda la sustitución de los aviones de combate. Habría que cuestionar si este proceso se concluye como está previsto para el año 2025. En términos más generales, la historia, así como la percepción pública de

³⁸ SHAFY, Samiha. «Die Verhandlungsreisende», 19, *ZEIT Online*. Januar 2022.

³⁹ Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2016.

⁴⁰ Bundesministerium der Verteidigung. *Eckpunkte für die Bundeswehr der Zukunft*. Bundesministerium der Verteidigung, Berlin, 2021.

⁴¹ SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP. *Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. SPD; Bündnis 90 / Die Grünen; FDP, Berlin, 2020.

⁴² ALLISON, George. «Less than a third of German military assets are operational says report», *UK Defence Journal*. June 21, 2018.

la resolución de conflictos por medios militares, ponen ciertas limitaciones al desarrollo de las Fuerzas Armadas del país. Sin embargo, esto también puede verse como una gran ventaja. Poner el foco en las medidas diplomáticas y preventivas, así como en un desarrollo razonable de sus capacidades militares, llevará a Alemania a encontrar un sano equilibrio a la hora de encontrar su lugar en la escena internacional.

Conclusión

La pregunta planteada al principio de este artículo era: ¿está Alemania descuidando sus Fuerzas Armadas? Aquí, la respuesta es un claro y definitivo sí. Las Fuerzas Armadas se encuentran en un estado desastroso, incapaces de cumplir con sus deberes, especialmente dentro de la OTAN. Esto es especialmente preocupante teniendo en cuenta el tamaño y el poder económico del país. Se puede identificar una clara divergencia entre lo que se dice a nivel político y las circunstancias reales en el ámbito militar. Aunque en todas las ocasiones se reconoce la necesidad de un reparto equitativo de las cargas en la alianza, la realidad parece bastante diferente. Sin embargo, los recientes acontecimientos en la escena mundial han demostrado que el gasto en capacidades de defensa es una necesidad poco popular pero muy relevante. Si se considera el panorama general evaluando el papel de Alemania en el mundo se obtiene una imagen más diferenciada, ya que el país está empleando medios diplomáticos y de otro tipo para contribuir a la paz y la estabilidad a nivel mundial. Sin embargo, esto no compensa la necesidad de intensificar su juego militar.

Teniendo en cuenta los desarrollos a nivel internacional, que conllevan un fuerte aumento del potencial de riesgo, la cuestión será cada vez más apremiante. Sin embargo, esto podría facilitar un desarrollo más rápido de las capacidades alemanas, avanzando así hacia el cumplimiento de sus obligaciones en la OTAN y contribuyendo en su justa medida a la alianza. Otro factor importante es el desarrollo de la relación transatlántica en el futuro. La presidencia de Trump ha hecho mella definitivamente en la confianza entre los socios más estrechos. Para que esto continúe, Europa se ve obligada a promover su independencia, lo que otorga a Alemania un papel aún más destacado en el continente. Sin embargo, ni la satisfacción de las necesidades presupuestarias ni los requisitos estratégicos para la defensa de su territorio y sus socios eliminan la necesidad de que Alemania cambie radicalmente su enfoque hacia la defensa nacional. Las

condiciones actuales de las Fuerzas Armadas del país simplemente no son dignas de una potencia económica y civil.

*Michael Österle**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid

61/2022

21 de junio de 2022

Andrea García Marcos *

El Sahel: ¿el nuevo edén para las conexiones entre piratas, terroristas y crimen organizado?

El Sahel: ¿el nuevo edén para las conexiones entre piratas, terroristas y crimen organizado?

Resumen:

Desde hace tiempo, se han establecido relaciones de interés y beneficio entre el terrorismo y el crimen organizado. Estos, asentados en el Sahel, avanzan y buscan nuevas formas para expandir su espacio de influencia. En esta búsqueda, han encontrado en el golfo de Guinea un espacio y unas circunstancias que han utilizado para fortalecerse, al tiempo que pactan alianzas con los piratas, principales actores criminales de dicha región.

Estos actos ilícitos, si bien afectan a las citadas zonas y a su población, también tienen repercusión en el continente europeo, y especialmente en España, pues al contar con parte de su territorio nacional en el continente africano se convierte en una puerta de entrada para el avance de los ya nombrados fenómenos delictivos para el resto de Europa.

Palabras clave:

Golfo de Guinea, Sahel, piratería, terrorismo, crimen organizado, conexiones.

***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 Sahel: the new Eden for connections between pirates,
terrorists and organized crime?*

Abstract:

From a long time, terrorism and organized crime have established a bond of mutual interest and benefit between each other. One of these relations, operating from the Sahel, is advancing and looking for new ways to extend its space of influence. In this development, they have found in the Gulf of Guinea a space and environment that have been used to strengthen their position while they reach an agreement with the pirates, the main criminal thread in that region.

These illegal acts not only affect the aforementioned areas and their population, but it also has repercussions on the European continent, especially in Spain, by having part of its territories on the African continent, which makes its a doorway to spread the criminal phenomena into the rest of Europe.

Keywords:

Gulf of Guinea, Sahel, piracy, terrorism, organized crime, connections

Introducción

Se tiende a creer que la proximidad de un país es un elemento clave para saber si los acontecimientos que se desarrollan en su seno repercutirán en nuestro día a día. En base a esta lógica, un país que se considere lejano —ya sea por su ubicación geográfica, por desconocer su pasado o presente o, incluso, por no saber que existe— no tiene por qué tener influencia en un ámbito próximo.

Sin embargo, en una sociedad tan globalizada e interconectada como lo es la actual, no es posible mantenerse aislado de los hechos que se producen en otros lugares, afectando estos a diferentes ámbitos, ya sea a nivel político, económico, legislativo o social, entre otros.

En el caso de los actos ilícitos y, aunque algunas modalidades de delitos se cometan a nivel nacional, es posible que sus actos o consecuencias traspasen fronteras y afecten a otros Estados, influyendo en la vida de las personas y en el comercio, la seguridad y la política, entre otros.

En este sentido, algunos fenómenos delictivos son más llamativos que otros, como es el caso del terrorismo, y es posible que sus consecuencias sean mucho más evidentes, en comparación a otros fenómenos, como el crimen organizado o la piratería —más asociados por la población con la ficción que con la realidad—. No obstante, estos fenómenos criminales no solo afectan a una escala que supera el ámbito regional, sino que además establecen relaciones mutuas basadas en el interés y beneficio.

Por este motivo, en el presente documento, y con la intención de analizar las conexiones de la piratería en el golfo de Guinea con el terrorismo y crimen organizado en la región del Sahel, se hará hincapié primeramente en el golfo de Guinea, los piratas y sus repercusiones para España. En segundo lugar, el Sahel y la coexistencia del terrorismo y el crimen organizado en la zona, así como sus consecuencias para España. En último lugar, se analizarán las conexiones establecidas entre estas organizaciones, finalizando con una conclusión.

El golfo de Guinea como epicentro de la piratería marítima

El golfo de Guinea constituye una región del océano Atlántico que se ubica en la costa occidental de África¹, donde confluyen las costas de ocho Estados —como son: Angola, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, Nigeria, República del Congo y las islas Santo Tomé y Príncipe—, entre los que figuran algunos de los principales productores de hidrocarburos.



Figura 1. Mapa del Golfo de Guinea. Fuente: Wikipedia

Este espacio cuenta con grandes reservas de crudo y petróleo que están siendo explotadas, y que son exportadas por vía marítima, al tener relativa cercanía con los mercados occidentales, y que hacen que el golfo de Guinea contribuya a la seguridad energética² —cuestión de rabiosa actualidad, debido a la situación entre Rusia y Ucrania, y sus consecuencias para Europa— de los países importadores de hidrocarburos, como lo son los de la Unión Europea.

De esta forma, y por la ubicación geográfica de estos países africanos, este espacio adquiere especial relevancia al utilizarse como posible vía de comunicación para el tráfico marítimo entre América y África subsahariana con Europa. Por lo tanto, es una posible puerta para la entrada de suministros energéticos al continente europeo a través

¹ GARCÍA DEL MORAL MARTÍN, Lucía. «La crisis del golfo de Guinea. Consideraciones generales sobre el impacto de los factores políticos, económicos y sociales», *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, (1), 79-108. 2017, p. 81. Disponible en: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/polygob/article/view/6319/5609>

(NOTA: todos los vínculos de internet del presente documento están activos a fecha 6 de abril de 2022).

² MORALES MORALES, Rafael. «Piratería en el golfo de Guinea: Respuestas desde la Unión Europea», *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, (25), 53-78. 2020, pp. 65 y 67. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7497229>

del mar, además de serlo también para otros recursos propios de la zona³, tales como hierro, oro, diamantes, pesca, productos agrícolas y frutas, entre otros.

Sin embargo, su potencial energético y comercial se ve ensombrecido, al considerarse una de las zonas marítimas más inseguras a nivel mundial, entre otros motivos, debido al debilitamiento o desaparición de los poderes centrales de los Estados, a la corrupción, al arraigo de la violencia y a la inestabilidad de los países —tal es el caso de Nigeria—, que ha llevado a un desarrollo de la delincuencia⁴, especialmente la marítima, manifestada a través de la piratería o el comercio ilícito.

Estos actos atentan contra la estabilidad y fluidez del comercio marítimo⁵ —se estima que hasta un 90 % del comercio global es transportado a través del mar⁶—, generando graves consecuencias al tener un gran impacto en las rutas de navegación, pues son actos que causan inseguridad, mayores costos para los fletes marítimos, ponen en peligro la vida de los que las surcan⁷ y provocan graves daños materiales⁸.

Esto se ha acentuado tras la COVID-19, al limitarse los recursos destinados a hacer frente a esa inseguridad marítima para dedicarlos a los sistemas sanitarios, además de la propia reducción del comercio global y, por ende, del crecimiento económico, con el consiguiente aumento de la pobreza y el desempleo. Ligado a esto, se constató un aumento del radio de acción de los piratas —por el oeste hasta Costa de Marfil y por el sur hasta Gabón—, al ser una fuente de ingresos alternativos⁹ y de sustento para la población.

Sin embargo, este panorama empeoró cuando más tarde, en el mismo año 2020, el precio del petróleo colapsó —entre otros motivos, debido a la disminución de la

³ GARCÍA DEL MORAL MARTÍN, Lucía. «La crisis del golfo de Guinea. Consideraciones generales sobre el impacto de los factores políticos, económicos y sociales», *Política y Gobernanza. Revista de Investigaciones y Análisis Político*, (1), 79-108. 2017, p. 81. Disponible en: <https://revistaseuq.ugr.es/index.php/polygob/article/view/6319/5609>

⁴ MORALES MORALES, Rafael. «Piratería en el golfo de Guinea: Respuestas desde la Unión Europea». *Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística*, (25), 53-78. 2020, pp. 61 y 67. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7497229>

⁵ RODRÍGUEZ LAFAURIE, Malloryn y GIL DUQUE, Camilo. «La piratería en el comercio internacional», *Mercatec*, 2(51), 54-57. 2016, p. 55. Disponible en: <http://revistas.esumer.edu.co/index.php/mercatec/article/view/162/147>

⁶ «Marine Environment», *International Maritime Organization (IMO)*. Disponible en: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Default.aspx>

⁷ «La delincuencia marítima supone un enorme coste económico y humano». *INTERPOL*. Disponible en: <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delincuencia-maritima/Los-delitos>

⁸ RODRÍGUEZ LAFAURIE, Malloryn y GIL DUQUE, Camilo. «La piratería en el comercio internacional», *Mercatec*, 2(51), 54-57. 2016, p. 55. Disponible en: <http://revistas.esumer.edu.co/index.php/mercatec/article/view/162/147>

⁹ IBÁÑEZ GÓMEZ, Fernando. «Piratería marítima: estado de la cuestión», *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 6(2), 71-86. 2021, p. 84. Disponible en: <http://www.uaajournals.com/ojs/index.php/cisdejournal/article/view/828>

demanda—, hecho que, ligado a una limitada seguridad marítima y una mayor necesidad de recursos por parte de la población, dejó a los barcos petroleros vulnerables¹⁰ ante el aumento de la actividad pirática.

No obstante, esto choca con los datos oficiales de 2021, año que finalizó con 132 incidentes de distinta naturaleza, al haberse producido el abordaje de 115 embarcaciones, 11 intentos de ataque, 5 ataques y el secuestro de una de ellas. Estas cifras son las más bajas registradas de piratería y robo a mano armada desde el año 1994, y se asocian con la disminución de los delitos de piratería marítima en esta zona, al incremento de la cooperación de las autoridades regionales, y la mayor presencia de buques de guerra internacionales¹¹, debido realmente a la importancia de sus recursos y ubicación geográfica.

Pero esta aparente contradicción puede deberse a la llamada cifra negra —entendida como aquellos actos delictivos que no son notificados oficialmente, por lo que no aparecen en las estadísticas institucionales¹²—, debiendo interpretarse, por tanto, con cautela, ya que se estima que hasta la mitad de los casos no son notificados y, por ende, de muchos se desconoce incluso su existencia. Entre los motivos que llevan a no denunciar se incluyen: los costes que la demora de una investigación puede acarrear para las empresas cuyas mercancías son transportadas en el buque, o la mala publicidad que pueda dar para el puerto en el que se haya producido el ataque, la compañía naviera o el propio barco¹³ a escala mundial.

Por lo tanto, y a pesar de la potencial imprecisión de los datos *per se*, el golfo de Guinea es un foco muy importante de piratería marítima.

El negocio de la piratería marítima en el golfo de Guinea

Con el fin de lucrarse económicamente, la piratería marítima ha desarrollado uno de sus negocios, el mercado ilícito de petróleo —la industria petrolera es el sostén principal de

¹⁰ «Índice global de crimen organizado 2021», *Global Initiative against transnational organized crime*, p. 7. Disponible en: <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2021/>

¹¹ «Caution urged despite lowest reported maritime piracy incidents since 1994», *International Chamber of Commerce (ICC)*, 13/1/2022. Disponible en: <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/caution-urged-despite-lowest-reported-maritime-piracy-incident-since-1994/>

¹² «Cifra negra del delito», *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*. Disponible en: https://inegi.gob.mx/ns/?page_id=25219

¹³ MORAL MARTÍN, Pablo. *La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico*. IEEE, 2015, pp. 5 y 6. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerías/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE042-2015_Pirateria_PabloMoral.pdf

la economía de la zona del golfo de Guinea—, ante la existencia de un gran mercado negro de crudo. Por este motivo, el petróleo que es robado de los buques tiene como fin ese mercado ilícito, requiriendo de una red criminal que haga rentable el robo a través de su comercio, encontrando aquí el crimen organizado una oportunidad de lucrarse¹⁴, participando en dicho comercio.

Además, los piratas obtienen también beneficios del secuestro de tripulantes y su posterior rescate —rastrear los flujos financieros provenientes de los rescates después de haber sido recibidos por los delincuentes que actúan como mediadores es uno de los grandes retos—, cuyos fondos son repartidos entre los piratas, sus superiores y aquellos que financian sus operaciones¹⁵, es decir, el crimen organizado.

A pesar de lo anterior, hoy se acostumbra a relacionar la piratería con la leyenda y lugares remotos, por lo que estos hechos pueden parecer lejanos, lo que lleva a la siguiente cuestión: ¿afecta a España la piratería?

Efectos de la piratería en el golfo de Guinea para España

De hecho, la evolución y auge de la piratería marítima en el golfo de Guinea ha sido una preocupación para España, pues este es esencial para las compañías navieras españolas y el sector pesquero español establecidos en la región¹⁶.

La piratería repercute en el aumento del coste de los seguros en el transporte marítimo, lo cual genera mayor costo para las empresas, pero también influye en el precio del producto que se transporta, perjudicando a los consumidores¹⁷ al aumentar el precio de la mercancía.

Por estos motivos, entre otros, España desplegó en 2010 patrulleros oceánicos en la región, en apoyo al Plan África 2009-2012¹⁸, en un intento por ayudar a los países de la

¹⁴ MORAL MARTÍN, Pablo. *La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico*. IEEE 2015, p. 12. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO42-2015_Pirateria_PabloMoral.pdf

¹⁵ *La delincuencia marítima supone un enorme coste económico y humano*. INTERPOL. Disponible en:

<https://www.interpol.int/es/Delitos/Delincuencia-maritima/Los-delitos>

¹⁶ SOBRINO PÉREZ-CRESPO, Juan Luis. «Seguridad marítima en el golfo de Guinea», *Revista española de Defensa*, 18-19. 2021, p. 18. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2021/06/p-18-19-red-384-guinea.pdf>

¹⁷ RODRÍGUEZ LAFAURIE, Malloryn y GIL DUQUE, Camilo. «La piratería en el comercio internacional», *Mercatec*, 2(51), 54-57. 2016, p. 56. Disponible en:

<http://revistas.esumer.edu.co/index.php/mercatec/article/view/162/147>

¹⁸ *Plan África 2009-2012*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España), p. 42.

Disponible en: https://www.casafrika.es/sites/default/files/old_cms/casafrika/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf

zona a ejercer soberanía e influencia en sus espacios marítimos, además de ofrecer seguridad¹⁹ en estos espacios.

Lo anterior se ha llevado a cabo a través de actividades de vigilancia, operativos, intercambios de información y actividades bilaterales o multilaterales —a petición de los países de la zona—, orientadas al incremento de sus capacidades marítimas. Adicionalmente, se intenta formar y adiestrar en seguridad a los países del golfo de Guinea, para mejorar el conocimiento del entorno oceánico y así, intentar luchar contra la piratería marítima. De hecho, estas acciones se mantienen hoy, y se tratan en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021²⁰.

Sin embargo, la inseguridad generada por los actos piráticos no solo afecta al medio marítimo, sino que facilita el acceso de productos ilícitos a través de contenedores precintados en cargamentos legítimos, gracias a los sobornos o coacciones ejercidos sobre los empleados.

Esto permite la entrada de personas, armas y drogas, entre otros²¹, de lo que se beneficia no solo al crimen organizado, sino también a los grupos terroristas ubicados en el Sahel.

El Sahel como centro de operaciones para organizaciones criminales

El Sahel es una franja de tierra ubicada al sur del desierto sahariano, y que incluye las fronteras de entre diez y doce países, extendiéndose de oeste a este del continente a lo largo de aproximadamente 5.500 kilómetros y con una anchura media de 400 kilómetros.



Figura 2. Mapa del Sahel. Fuente: Wikipedia

¹⁹ SOBRINO PÉREZ-CRESPO, Juan Luis. «Seguridad marítima en el golfo de Guinea», *Revista española de Defensa*, 18-19. 2021, pp. 18 y 19. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2021/06/p-18-19-red-384-guinea.pdf>

²⁰ *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Administración electrónica, p. 45. Disponible en: <https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae/Actualidad/pae/Noticias/Anio2022/Enero/Noticia-2022-01-07-Estrategia-Nacional-Seguridad-2021.html>

²¹ *Desafíos globales. Océanos y derecho del mar*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/oceans-and-the-law-of-the-sea>

Asimismo, se caracteriza por ser un extenso espacio de transición en el que han prevalecido a lo largo del tiempo las estructuras comunitarias y tribales, con un constante movimiento en busca de recursos y para el desarrollo de sus actividades, esencialmente del sector primario que, además, suelen estar vinculadas a diferentes grupos étnicos.

Por este motivo, es el clima, así como sus incidencias, los que marcan el ritmo de vida de sus habitantes. Sin embargo, el constante aumento de la población, y la disputa por los recursos —más bien escasos— genera diferendos que rápidamente derivan en conflictos étnicos²².

A lo anterior hay que añadirle los movimientos de las caravanas y el comercio, que circulan por las mismas rutas que hace miles de años y que han creado una red de comunicación en África. Esta red ha logrado trascender el continente para enlazarse con Europa y así obtener beneficios, tanto por el comercio como por las posibilidades de movilidad que ofrece para la población²³. Por lo tanto, el Sahel es un centro de interconexiones muy importante al unir pueblos, países y continentes por medio de sus milenarias rutas.

No obstante, esa misma red en esos grandes territorios que comprenden el Sahel ha sido aprovechada por nuevas estructuras no estatales y transnacionales que, ante la permeabilidad de las fronteras —la falta de control fronterizo eficaz por parte de las autoridades nacionales facilita una completa libertad de movimiento²⁴— han establecido unas dinámicas de relación social basadas en el comercio y tráfico ilícito²⁵, facilitando el establecimiento de grupos criminales y terroristas²⁶ en la región.

²² SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Sahel: ¡tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!», *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*. IEEE 229-252, 2021, pp. 231 y 232. Disponible en:

https://www.iecee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_21.pdf

²³ FAGÍN TABOADA, José Carlos. *El Sahel, amenazas de la nueva frontera*. IEEE, 2017, p. 8. Disponible en:

https://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEE015-2017_Sahel_FaginTaboada.pdf

²⁴ SUMMERS MONTERO, Marta. *El terrorismo yihadista en el Sahel. Una amenaza creciente* [presentación en papel]. Ciclo de 4 webinarios sobre el Sahel y África occidental. *Casa África/online*, 1-8. 6, 13, 20 y 27 de mayo de 2021, p. 7. Disponible en:

https://www.casafrica.es/sites/default/files/contents/document/el_terrorismo_en_el_sahel_marta_summers.pdf

²⁵ FUENTE COBO, Ignacio. *La amenaza híbrida: yihadismo y crimen organizado en el Sahel*. IEEE 2014, p. 3.

Disponible en: https://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA57-2014_AmenazaHibridaSAHEL_IFC.pdf

²⁶ SUMMERS MONTERO, Marta. «Actividad yihadista en el Magreb y Sahel occidental», en IGUALADA, Carlos (coord.), *Anuario del terrorismo yihadista 2020*, 50-80. San Sebastián, España, 2020, p. 53. Disponible en:

<https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2021/03/Anuario-del-Terrorismo-Yihadista-2020.pdf>

Estos grupos, cual caldo de cultivo, se han valido de la gran inestabilidad política y la falta de confianza en el sistema²⁷, pues ante los limitados recursos del Estado para su defensa, la gran amplitud de sus territorios y la creciente cultura de la impunidad, la capacidad de acción de las naciones se ve muy mermada, lo cual ha contribuido a afianzar el dominio de organizaciones criminales entre la población.

De esta forma, el Sahel, que desde antaño ha sido una ruta de comercio y movilidad humana, hoy es un espacio favorable, debido a estas circunstancias, para que el crimen organizado y el terrorismo establezcan ahí su refugio y centro de operaciones, además de someter a la población local²⁸.

Es así como ambos grupos armados violentos han aumentado sus actuaciones en la región del Sahel, expandiendo sus actividades y creando una mayor desestabilización e impacto en su desarrollo y seguridad, con unos efectos alarmantes²⁹ que hacen de este lugar un edén para la actividad delictiva.

La coexistencia del terrorismo y el crimen organizado en el Sahel

El hecho de que el terrorismo y el crimen organizado formen alianzas no es ningún secreto ya que, después de haber ganado en libertad y capacidad de acción³⁰, establecieron una serie de dinámicas caracterizadas por su adaptación a las circunstancias y a la población, adquiriendo un papel protagonista como nuevos «gestores del poder», al crearse un nuevo contexto político y nuevas dinámicas socioeconómicas.

Es así como la formación de alianzas da continuación al negocio y supervivencia del crimen organizado y el terrorismo, pues la falta de control, de gobernanza y la inestabilidad del territorio permite altos grados de movilidad y de impunidad.

²⁷ RANGEL ROJAS, María del Pilar. «Nexo entre el terrorismo y el crimen organizado», en IGUALADA, Carlos (coord.). *Anuario del terrorismo yihadista 2019*, 138-157. 2019, pp. 144 y 145. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2020/08/anuarioterrorismoyihadista2019-1.pdf>

²⁸ ANN HOUSE, Julie. «El vínculo entre crimen organizado y grupos radicales en el Sahel. Posibles consecuencias para España», *Cuadernos de Pensamiento Político*, 58, 45-56. 2018, p. 50. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/26477383>

²⁹ *The Sahel Programme*. UNODOC. Disponible en: <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/sahel-programme/sahel-programme.html>

³⁰ ANN HOUSE, Julie. «El vínculo entre crimen organizado y grupos radicales en el Sahel. Posibles consecuencias para España», *Cuadernos de Pensamiento Político*, 58, 45-56. 2018, p. 51. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/26477383>

En cualquier caso, para la supervivencia de estos grupos, se requiere de mayores recursos humanos y materiales. Por este motivo, el reclutamiento de nuevos adeptos o criminales es esencial, de hecho, en muchas ocasiones, están más capacitados y equipados que las propias fuerzas y cuerpos de seguridad de la zona³¹.

Sin embargo, para la obtención de esos recursos, precisan del control de las milenarias rutas del Sahel, que inicialmente fueron empleadas por los nómadas, que controlaban aquellas que cruzaban el desierto del Sáhara, y cobraban peaje a los comerciantes que las recorrían³². Hoy son utilizadas por diferentes redes criminales, ya sea el crimen organizado o terroristas, para el control de la zona y el desarrollo del comercio ilícito, incluyendo el tráfico de drogas, tabaco, armas, alimentos, combustible y seres humanos, entre otros.

Por lo tanto, el Sahel es un espacio de transición, resultado de todos esos caminos por los que mercancías y personas han circulado en el pasado y circulan en el presente³³, y es utilizado por redes criminales. Estos caminos implican nuevos focos de criminalidad y posibles sinergias, que han traspasado fronteras, incluyendo continentales, por lo que cabe preguntarse: ¿afectan estas alianzas más allá del continente?

Efectos de los grupos violentos armados en el Sahel para España

Al igual que con el golfo de Guinea, la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2021* pone de manifiesto que el Sahel es un foco de amenaza terrorista, tráfico ilícito y conflictos intercomunitarios —entre otros—, bastante grave³⁴. Sin embargo, se tiene especial interés en este espacio, ya que España tiene parte de su territorio nacional ubicado geográficamente en África —en su parte norte y occidental—, siendo el único país de la Unión Europea con esta característica.

³¹ CUNEO, Palmerino. «Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de "conflicto permanente" en el Sahel», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (13), 15-46. 2019, pp. 31 y 32. Disponible en: <https://revista.ieeee.es/article/view/781>

³² DíEZ, ALCALDE, Jesús. «Desafíos de seguridad en el Sahel: conflictos armados y terrorismo yihadista». *Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades. IEEE Cuadernos de Estrategia* (176), 23-59. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2015, p. 27. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_176.pdf

³³ ANN HOUSE, Julie. «El vínculo entre crimen organizado y grupos radicales en el Sahel. Posibles consecuencias para España», *Cuadernos de Pensamiento Político*, 58, 45-56. 2018, pp. 51 y 53. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/26477383>

³⁴ *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Administración electrónica, p. 45. Disponible en: https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2022/Enero/Noticia-2022-01-07-Estrategia-Nacional-Seguridad-2021.html

En primer lugar, se encuentra Ceuta y Melilla, que se sitúan en las costas africanas del norte, y donde se genera un flujo de personas y comercio entre España y África muy significativo.

Por otro lado, por la parte occidental africana se encuentran las islas Canarias que, ubicadas en el océano Atlántico, constituyen un enclave de interconexión entre África occidental y el Sahel³⁵.

En base a esto, no es de extrañar que la región del Sahel sea un tema de interés prioritario para España, pues su proximidad territorial supone una fácil puerta de entrada para el extremismo violento y el comercio ilícito, con impacto directo a nivel nacional. Por este motivo, España apoya las iniciativas de seguridad —internacionales y regionales— y tiene un poderoso compromiso con las misiones civiles y militares en África de la Unión Europea³⁶, para hacer frente a la amenaza que suponen el terrorismo y el crimen organizado.

¡Aún peor!: conexiones del crimen organizado, piratería y terrorismo

Para el crimen organizado, las nuevas conexiones entre todos estos grupos suponen nuevas oportunidades para el comercio ilícito, del cual obtiene grandes beneficios económicos —en general, a través de la extorsión— que no solo implica lucro, sino la financiación de sus propias actividades delictivas o las terroristas. Al mismo tiempo, esto promueve el aumento de la corrupción política y social, agrietando aún más los pilares de los Estados, incapaces de hacer frente a este panorama o sacando beneficio de él³⁷.

Así, la colaboración entre las diferentes redes criminales no solo debilita los Estados, sino que crea Estados fallidos, ocasionando fisuras en el sistema que son instrumentalizadas por esas mismas redes, al constituir entornos propicios para cumplir

³⁵ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Sahel: ¡tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!», *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*. IEEE, 229-252, 2021, p. 246. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_21.pdf

³⁶ *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Administración electrónica, p. 45. Disponible en:

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2022/Enero/Noticia-2022-01-07-Estrategia-Nacional-Seguridad-2021.html

³⁷ DÍEZ, ALCALDE, Jesús. «Desafíos de seguridad en el Sahel: conflictos armados y terrorismo yihadista», *Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades*. Cuadernos de Estrategia (176), 23-59. IEEE 2015, p. 27. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_176.pdf

sus objetivos³⁸ y seguir desarrollando sus actividades delictivas, necesarias para la supervivencia de la organización.

Cuanto más se debilita el Estado, mayor capacidad para desarrollar sus actividades, quedar impunes y crecer³⁹. De hecho, estas oportunidades de crecimiento se han materializado en el golfo de Guinea —entre otras regiones—, donde el crimen organizado ha encontrado desde hace tiempo rentabilidad en el contrabando de combustibles y la financiación de organizaciones piratas, tal y como se trató al principio del presente documento.

Al mismo tiempo, los grupos terroristas han logrado expandirse hacia el sur desde el Sahel⁴⁰, a través de acciones realizadas el año pasado sobre Benín, Costa de Marfil y Togo —países pertenecientes al golfo de Guinea—, por parte de las ramas territoriales del Dáesh y de Al Qaeda, estableciendo la primera organización de alianzas con grupos islamistas violentos que ya existían en el territorio, como las Fuerzas Democráticas Aliadas o Ansar Al Sunna.

Ello ha permitido un aumento de la influencia en esos territorios⁴¹ ante la búsqueda de nuevas áreas para reclutar a nuevos miembros, abastecerse, encontrar recursos y financiarse.

Además, las posibilidades ofrecidas por la ubicación geográfica del golfo de Guinea y su acceso al mar permiten establecer alianzas con otro tipo de grupos criminales, tales como contrabando, piratería o crimen organizado, que están presentes en la zona⁴².

Y estar cerca del mar permite seguir desarrollando una modalidad de terrorismo que para nada es novedosa, el terrorismo marítimo, que ofrece otros beneficios a las organizaciones terroristas, debido a las vulnerabilidades del propio tráfico marítimo, el

³⁸ BARRAS TEJUDO, Raquel y GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. «Hacia un nuevo y diferente “flanco sur” en el Gran Magreb-Sahel», *Revista UNISCI*, (39), 11-46. 2015, p. 24. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/767/76742310001.pdf>

³⁹ CUNEO, Palmerino. «Terrorismo y criminalidad organizada: el sistema de “conflicto permanente” en el Sahel», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (13), 15-46. 2019, p. 33. Disponible en: <https://revista.ieeee.es/article/view/781>

⁴⁰ MORAL MARTÍN, Pablo. *La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico*. IEEE 2015, p. 12. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEE042-2015_Pirateria_PabloMoral.pdf

⁴¹ IGUALADA, Carlos. «Terrorismo yihadista global. Evolución y dinámicas desarrolladas en 2021», *Anuario del terrorismo yihadista 2021*, 19-60. 2021, pp. 30 y 31. Disponible en: <https://observatoriotorrismo.com/eedyckaz/2022/03/ANUARIO-2021-version-final.pdf>

⁴² SUMMERS MONTERO, Marta. «Actividad yihadista en el Magreb y África occidental», *Anuario del terrorismo yihadista 2021*, 61-91. 2021, pp. 86 y 87. Disponible en: <https://observatoriotorrismo.com/eedyckaz/2022/03/ANUARIO-2021-version-final.pdf>

aumento del uso de contenedores en el comercio —que puede ser utilizado por los grupos terroristas para el transporte de armas y personas, al no poder registrarse en su totalidad— o el daño económico que un ataque terrorista podría infligir a las economías de los países considerados «impíos», pudiendo reducir el flujo del comercio⁴³.

Consecuentemente, hay un aumento del radio de acción y presencia de los grupos terroristas que descienden hacia la costa, mientras el crimen organizado y la piratería siguen comerciando con el tráfico ilegal.

Es así como estos fenómenos criminales se complementan, siempre y cuando sus intereses coincidan, a pesar de que sus fines no sean los mismos; de hecho, el crimen organizado y la piratería buscan el lucro, mientras que los terroristas yihadistas pretenden implantar un estado islámico, aunque esto no es un impedimento para establecer alianzas cada vez que lo necesitan.

Conclusiones

A modo de reflexión, el desarrollo, evolución y continua adaptación de estos grupos se ha materializado desde hace tiempo y, como se ha visto, sus alianzas siguen estableciéndose, y lo seguirán haciendo, dando continuidad a sus actuaciones delictivas, devastando las sociedades de la región.

Además, y contrariamente a lo que pueda parecer, estos fenómenos criminales se desarrollan en espacios más próximos de lo que pudiera parecer, pues no solo es evidente la proximidad de España al continente africano, sino que el entramado de rutas milenarias que unía el Sahel y Europa sigue activo y en uso creciente.

Por lo tanto, los acontecimientos que se desarrollan en el golfo de Guinea y el Sahel afectan a nuestra política, seguridad y comercio, entre muchos otros ámbitos.

⁴³ DÍAZ-BEDIA ASTOR, Luis. «La yihad y el terrorismo marítimo: Al Qaeda y algo más», *Revista general de marina*, 258 (3), 438-450. 2010, p. 438. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rqm/2010/04/cap05.pdf>

En consecuencia, parece evidente que toda esta región se está convirtiendo, y de manera creciente, en un edén para piratas, terroristas y grupos de crimen organizado. Pero lo que es un edén para estos grupos «del mal», se convierte en un infierno para «los grupos de bien», tanto de África como de Europa.

Por ello, es preciso seguir actuando en la zona, sin duda.

*Andrea García Marcos**

Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo

62/2022

23 de junio de 2022

Adrián Veiguela Meignen *

**La rivalidad geoestratégica entre
India y China en el océano Índico**

La rivalidad geoestratégica entre India y China en el océano Índico

Resumen:

El océano Índico es una región de gran importancia estratégica por los recursos que alberga, las rutas comerciales que por él pasan y porque contiene algunos de los *choke points* más importantes del mundo. Concretamente, para China e India esta es una región de importancia vital para sus intereses, lo que ha llevado a que desarrollen estrategias para establecer su presencia en esta área geográfica. Sin embargo, esto ha desencadenado una competición geoestratégica entre ambos Estados por establecer bases navales, consolidar alianzas con los países litorales para asegurar sus áreas de influencia, y desarrollar una fuerza marítima que pueda hacer frente a la contraparte. Por ello, el océano Índico se ha convertido en el escenario de la rivalidad entre China e India por establecer su superioridad en la región.

Palabras clave:

Océano Índico, China, India, «Collar de Perlas», competición geoestratégica.

***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.

India-China geostrategic rivalry in the Indian Ocean

Abstract:

The Indian Ocean Region is of great strategic importance because of its resources, trade routes that navigate its waters and because it contains some of the most important choke points in the world. Particularly for China and India this region is vital for their interests, what has led these states to develop strategies to establish their presence in this geographical area. However, this has unfolded a geostrategic competition between both states to establish naval bases, consolidate alliances with littoral countries to secure their areas of influence, and develop their naval strength to match the other part's capabilities. Because of that, the Indian Ocean has become the scenario of the rivalry between China and India to establish their superiority in the region.

Keywords:

Indian Ocean, China, India, 'String of Pearls', geostrategic competition.

Introducción

El océano Índico es el tercer mayor océano del mundo, el cual se extiende desde el litoral este de África hasta la costa oeste de Australia. Esta región ha crecido en importancia estratégica, y una de las razones es la creciente competición entre India y China por establecer su liderazgo en esta área geográfica. Por ello, el objetivo del presente documento es analizar esta rivalidad geoestratégica entre ambos países.

Para ello, presentaremos, en primer lugar, la importancia de la región del océano Índico, ya que esta es vital por el comercio marítimo internacional que pasa a través de ella, el suministro de recursos como el petróleo, los *choke points*¹ que contiene, y las líneas marítimas de comunicación² presentes en ella. Particularmente, haremos énfasis en la importancia que la región tiene para India y China.

A continuación, estudiaremos las estrategias de China e India en el océano Índico. Mientras que China buscaría proteger su Nueva Ruta de la Seda y sus líneas marítimas de comunicación a través de una estrategia etiquetada como el «Collar de Perlas»; India tiene la intención de establecerse como líder regional y proveedor de seguridad en esta misma región.

En tercer lugar, explicaremos como ambas estrategias han colisionado en el mismo espacio geográfico y cómo se está desarrollando esta rivalidad geoestratégica.

Finalmente, en las conclusiones recogeremos los principales puntos y aspectos que merecen ser destacados de esta investigación.

La importancia del océano Índico

El océano Índico conecta 34 Estados litorales, incluyendo Pakistán, India, Irán y Arabia Saudita³. Cerca de dos tercios del comercio marítimo global transita estas aguas, haciendo que la región sea un centro clave para las líneas marítimas de comunicación⁴.

¹ Un *choke point*, traducido como punto de estrangulamiento o cuello de botella, es un lugar en el que una ruta se estrecha por motivos geográficos y por los que pasan importantes rutas, como es el caso de los estrechos marítimos.

² Las líneas marítimas de comunicación (SLOC por sus siglas en inglés) se refieren a las rutas marítimas entre puertos utilizadas para el comercio, el suministro de recursos o para actividades militares navales.

³ HASSAN, M. A. «Growing China-India Competition in the Indian Ocean: Implications for Pakistan», *Strategic Studies*, 39(1). 2019, 77-89. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/48544289>

⁴ HERRERA PILAR, Mikel. *The end of India's strategic ambiguity?* Documento de Opinión IEEE 67/2020. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE067_2020MIKHER_India-ENG.pdf (consultado el 17 de enero de 2022).

Es también el epicentro del comercio de petróleo, dos tercios del total de petróleo y gas del mundo atraviesan este océano⁵. Además, las rutas energéticas que conectan estas aguas y pasan a través del estrecho de Malaca son esenciales para el suministro de petróleo de los países litorales, especialmente India y China. Su importancia también radica en los recursos que contiene: alrededor del 40 % de la producción de petróleo *offshore* ocurre en el océano Índico, y las pesquerías localizadas en esta región son las terceras más importantes del mundo⁶.

Pero, sin duda, esta región oceánica es esencial porque contiene algunos de los *choke points* marítimos más relevantes del mundo. Concretamente, cuatro puntos de paso estratégicos se encuentran en el océano Índico: Bab el-Mandeb, el cual conecta el mar Rojo con el golfo de Adén; el estrecho de Malaca, una de las rutas marítimas más importantes del mundo; el estrecho de Ormuz, el único pasaje desde el golfo Pérsico al océano, y el canal de Mozambique, una ruta comercial importante para el tránsito entre el cabo de Buena Esperanza, Oriente Medio y Asia⁷. Por ello, tener influencia sobre estos puntos estratégicos resulta clave para cualquier armada marítima; pues podría así controlar los puntos acceso y salida en esta región.

⁵ LIEBERHERR, B. *Geostrategic Storm in the Indian Ocean*. Zürich: Center for Security Studies – ETH Zürich, 2021. Disponible en: <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/CSSAnalyse284-EN.pdf>

⁶ HERRERA PILAR, Mikel. *The end of India's strategic ambiguity?... op. cit.*, p. 3.

⁷ BARUAH, D. M. *What is happening in the Indian Ocean?* 3 de marzo de 2021. Disponible en Carnegie Endowment for International Peace: <https://carnegieendowment.org/2021/03/03/what-is-happening-in-indian-ocean-pub-83948#:~:text=The%20Indian%20Ocean's%20key%20subregions,Comoros%20Archipelago%20in%20the%20West>

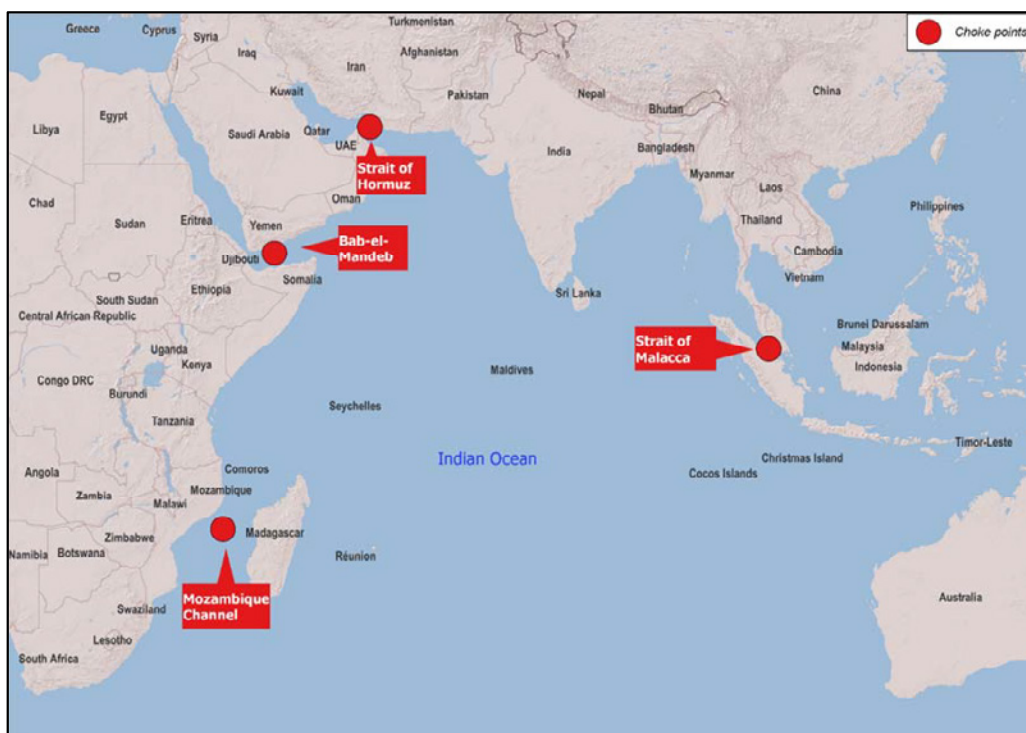


Figura 1. Mapa del océano Índico y sus *choke points*. Fuente: elaboración propia

La importancia geoestratégica del océano Índico ha crecido en intensidad debido al crecimiento económico de los países asiáticos, especialmente China; el ascenso de India como uno de los Estados litorales más importantes en la región, y una mayor presencia de Estados Unidos en el Asia-Pacífico para contener a China. Concretamente, para India y China, los países que en este documento analizaremos, esta región resulta vital. Para India, el comercio exterior a través de sus líneas marítimas de comunicación en la región representó el 43,4 % de su PIB en 2018. Además, depende de esta zona para el 80 % de su suministro de petróleo, siendo el tercer mayor consumidor de petróleo en el mundo⁸.

Para China, la región resulta esencial, pues prácticamente todo su comercio marítimo pasa a través de ella⁹. Además, está desarrollando su Nueva Ruta de la Seda, que incluye una ruta marítima que unirá los puertos chinos con la costa africana, llegando

⁸ HERRERA PILAR, Mikel. *The end of India's strategic ambiguity?... op. cit.*, p. 4.

⁹ HASSAN, M. A. *Growing China-India Competition in the Indian Ocean: Implications for Pakistan... op. cit.* 2019, p. 83.

hasta el mar Mediterráneo a través del canal de Suez¹⁰. Por ello, el océano Índico es una región vital para los intereses de China.

Esta zona se está convirtiendo en el epicentro de la rivalidad geoestratégica entre China e India. Mientras que India, alzándose como la sexta mayor economía del mundo¹¹, quiere establecer su dominio en la región; en Pekín no ven con buenos ojos la creciente presencia india, ya que esta región es de importancia vital para su comercio, el suministro de recursos y sus ambiciones geopolíticas. En el próximo apartado analizaremos las estrategias de ambos países para extender su dominio en el océano Índico.

Las estrategias de China e India en el océano Índico

China y la estrategia del «Collar de Perlas»

China es una potencia continental que se extiende desde el estratégico *Heartland* de Mackinder¹² en Asia Central hasta el litoral del océano Pacífico. Después de décadas de invasiones e interferencias por parte de las potencias europeas entre el siglo XIX y el XX, lo que se conoce como el «siglo de la humillación»; China está ascendiendo como nueva potencia mundial en el ámbito económico y militar. De acuerdo con el Banco Mundial, es la segunda economía del mundo en cuanto a su PIB, solo por detrás de Estados Unidos¹³. En el ámbito militar, es el país con el segundo mayor gasto militar (252.000 millones de dólares)¹⁴. Estimulado por un fuerte nacionalismo bajo el liderazgo de Xi Jinping, China está utilizando su crecimiento económico para volver a la «gran China», un concepto relacionado con la geografía de la imaginación del país, bajo la cual China recuperaría los territorios usurpados por las potencias occidentales durante el siglo XIX.

Pero, como potencia revisionista en ascenso que busca establecer una nueva posición en el orden internacional, China necesita asegurar el suministro de recursos energéticos

¹⁰ NATARAJ, G. y SEKHANI, R. «China's One Belt One Road: An Indian Perspective», *Economic and Political Weekly*, 50(49). 2015, 67-71. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/44002931>

¹¹ WORLD BANK. *GDP (Current US\$)*. 2020. Disponible en World Bank: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?year_high_desc=true (8 de abril de 2022).

¹² La teoría del *Heartland*, elaborada por el geógrafo John Mackinder, establece que quien controle la zona comprendida entre Asia Central, Rusia Central y Siberia tiene una posición privilegiada de cara al dominio del resto de Europa y Asia; y potencialmente el dominio mundial.

¹³ WORLD BANK. *GDP (Current US\$)*. 2020. Disponible en World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=map> (8 de abril de 2022).

¹⁴ LOPES DA SILVA, D., TIAN, N., y MARKSTEINER, A. *Trends in World military expenditure, 2020*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2021. Disponible en: https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf

y controlar sus líneas de comunicación marítimas para mantener el comercio internacional. Esto ha hecho que centre su atención en los últimos años en los océanos y que incremente sus capacidades defensivas marítimas. Como el mar del Sur de China, adyacente a su territorio, impone ciertas limitaciones por las disputas territoriales que involucran a varios Estados y la presencia estadounidense, China ha puesto en su punto de mira el océano Índico para asegurar sus intereses geopolíticos.

Como se ha mencionado anteriormente, los intereses de China en esta región son asegurar el suministro de recursos, mantener las rutas comerciales y desarrollar su Ruta de la Seda Marítima, con la cual pretende desafiar el dominio occidental en los mercados internacionales y en la región indopacífica, por eso, el principal objetivo de China en esta zona es proteger sus líneas marítimas de comunicación y para ello, Pekín ha desarrollado una estrategia la cual ha sido denominada por varios analistas como el «Collar de Perlas». Bajo esta estrategia, China buscaría incrementar su influencia militar, económica y diplomática en la región a través del desarrollo de infraestructuras y el establecimiento de alianzas con los países litorales del océano Índico¹⁵.

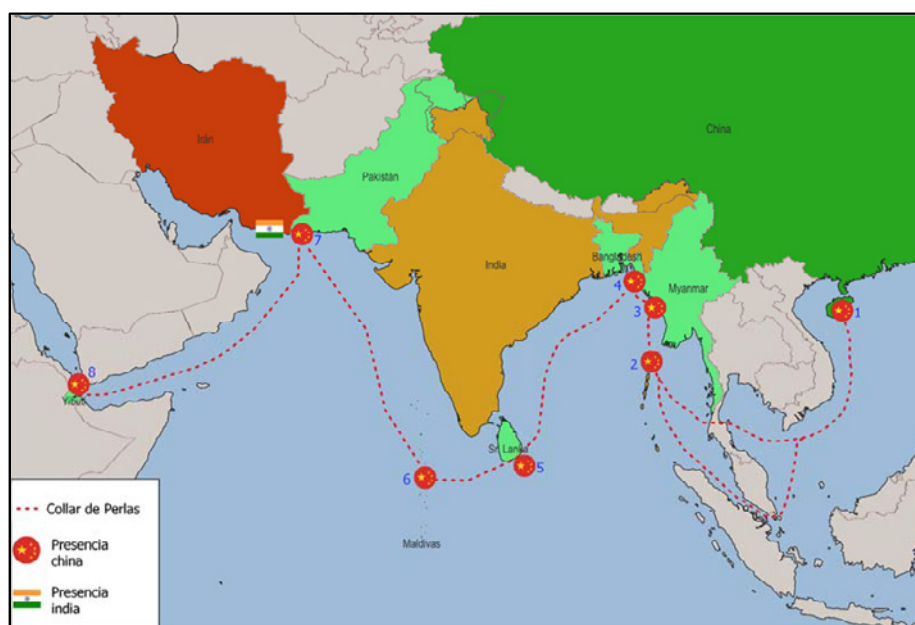


Figura 2. Estrategia del «Collar de Perlas» de China. Fuente: elaboración propia

¹⁵ ASHRAF, J. «String of Pearls and China's Emerging Strategic Culture», *Strategic Studies*, 37(4). 2017, 166-181. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/48537578>

Veremos ahora los diferentes movimientos de Pekín que pueden explicar esta estrategia. En el Cuerno de África, China estableció su primera base militar fuera de su territorio en Yibuti. De esta manera, incrementa su presencia en una zona de vital importancia estratégica, pues allí se encuentra el estrecho de Bab el-Mandeb en la entrada al mar Rojo y la ruta que conecta Asia con Europa a través del canal de Suez (ver punto 8, figura 2). Además, China realiza grandes inversiones con los países africanos del litoral Índico, particularmente Kenia y Sudáfrica¹⁶. Ello le permite tener mayor influencia en un área geográfica por donde transcurre el canal de Mozambique, uno de los *choke points* estratégicos de la región del océano Índico.

Otro componente vital de la estrategia china es la construcción del puerto de Gwadar en Pakistán (ver punto 7, figura 2), en el cual China ha invertido fuertemente al ser parte del corredor económico chino-pakistaní (CPEC). Situado en una región de gran valor estratégico entre Oriente Medio, Pakistán y Asia Central¹⁷; el puerto conecta directamente el territorio chino con el océano Índico a través de carreteras y vías ferroviarias. Esto además implica una conexión con su Ruta de la Seda Marítima.

China también ha establecido lazos económicos con las Maldivas, país que se unió a la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda en 2014 (ver punto 6, figura 2). Estas islas representan un foco importante de la competición geoestratégica entre India y China. En 2018, el candidato más favorable para los intereses indios ganó las elecciones, sin embargo, teniendo en cuenta que las inversiones chinas representan el 80 % de la deuda de las Maldivas¹⁸ es muy probable que Pekín siga manteniendo su influencia.

Pekín también mantiene una presencia en Sri Lanka (ver punto 5, figura 2). En este país ha adquirido el puerto de Hambantota. Esta localización no solo sirve para controlar los cargueros que se dirigen hacia China, sino que también le permite monitorizar los movimientos de India en la zona. Además, puede mantener una fuerza militar en reserva en caso de conflicto. Siguiendo con la presencia china en el litoral Índico, el país está desarrollando conexiones con Bangladés, este accedió a unirse a la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda y a la construcción del túnel de Karnaphuli. China también está

¹⁶ HASSAN, M. A. *Growing China-India Competition in the Indian Ocean: Implications for Pakistan...* op. cit. 2019, p. 84.

¹⁷ MANHAS, N. S. «China's Policy of 'String of Pearls'». *International Journal of Social Impact*, 5(3). 2020, 17-25. doi: 10.25215/2455/0503003.

¹⁸ MURATBEKOVA, A. *Geostrategic games in the Indian Ocean: the Case of the Maldives* (s.f.). Disponible en Eurasian Research Institute: <https://www.eurasian-research.org/publication/geostrategic-games-in-the-indian-ocean-the-case-of-the-maldives/> (consultado 18 de enero de 2022).

presente en Chittagong, el mayor puerto de Bangladés, donde invirtió en instalaciones y almacenes para cargueros (ver punto 4, figura 2).

La expansión China también se ha materializado en Myanmar, en concreto en la ciudad costera de Kyaukpyu en el Golfo de Bengala (ver punto 3, figura 2). Aquí, en 2016, China consiguió acceso para desarrollar una zona económica especial y construir un puerto. Estableciendo conexiones entre estas construcciones y el territorio chino, Pekín conseguiría reducir su dependencia en el estrecho de Malaca para las importaciones de gas y petróleo¹⁹. También se reporta que China ha desarrollado operaciones de vigilancia en las islas Coco (ver punto 2, figura 2). A través de las mismas Pekín buscaría controlar los navíos que pasan por el golfo de Bengala hacia el estrecho de Malaca. Finalmente, el «Collar de Perlas» se extiende a través del mar del Sur de China hasta la propia costa del país asiático. Aquí, la isla de Hainan constituye una base militar china y la primera de las perlas de la estrategia de Pekín (ver punto 1, figura 2).

La estrategia de India: ¿hacia una doctrina Monroe en el océano Índico?

Por su posición geográfica en el *Rimland* de Nicholas Spykman²⁰, India representa un importante pivote estratégico, crítico para la penetración hacia el mar de Oriente Medio y China. Mientras que la historia relaciona a India con Asia Central, la geografía le conduce hacia el océano Índico. Es el Estado litoral más grande en esta región, y se encuentra situado en una posición estratégica entre las rutas marítimas que unen los estrechos de Malaca, Ormuz y Bab el-Mandeb; tres de los *choke points* más importantes del mundo.

India se refleja a sí misma como el Estado más importante en el océano Índico, por lo que está destinada a ser el líder natural de la región. Percibe estas aguas como parte de su territorio y su frontera marítima; es decir, el «océano de la India» más que el océano Índico. Esta geografía de la imaginación hace que vea con desconfianza la presencia de actores externos en la región, particularmente China. De acuerdo con David Brewster, la posición de India puede describirse como su propia doctrina Monroe, en la que asume que la presencia de actores externos es ilegítima y que los Estados litorales deben de

¹⁹ POLING, G. B. *Kyaukpyu: Connecting China to the Indian Ocean*. 2 de abril de 2018. Disponible en Center for Strategic and International Studies: <https://www.csis.org/analysis/kyaukpyu-connecting-china-indian-ocean>

²⁰ La teoría del *Rimland* explica que el control de los territorios situados en el anillo externo que rodea el *Heartland*, lo que Spykman denominó el *Rimland*, resulta esencial, pues permite aislar e impedir la expansión de la potencia que controle este territorio central.

confiar en India para su seguridad y protección²¹. Por ello, India aspira a convertirse en el líder regional que garantice la seguridad de los Estados litorales.

En aras a conseguir este objetivo, India ha llevado a cabo una serie de acciones internas y externas para fortalecer su posición en la región del océano Índico. Internamente, Nueva Delhi ha establecido 12 puertos principales y 200 secundarios en su territorio. Además, ha iniciado un plan llamado *Sagarmala*, con el cual se prevé doblar el número de puertos principales en el país. También, se debe destacar que India es el tercer país con mayor gasto militar del mundo (72.900 millones de dólares en 2020)²².

Externamente, la estrategia para el océano Índico de Nueva Delhi tiene como base dos pilares fundamentales. En primer lugar, la doctrina SAGAR, que tiene como objetivo conseguir legitimidad como líder regional con la capacidad de garantizar la protección y seguridad de los Estados litorales de la región. En segundo lugar, la *Neighbourhood First Policy*, una estrategia diplomática de India para mejorar sus relaciones con países como las Maldivas y Sri Lanka, y evitar que caigan en la esfera de influencia de China.

En cuanto a los pasos concretos que ha dado, India ha establecido una alianza con Irán, país al cual ha ayudado a desarrollar la primera fase de la construcción del puerto de Chabahar (ver figura 2). De gran importancia estratégica por su localización cerca del estrecho de Ormuz, este puerto es de gran utilidad para India. No solo estaría presente en una de las rutas marítimas más importantes de la región; sino que también le permitiría controlar la presencia de buques chinos en el área, pues estaría únicamente a 72 kilómetros del puerto de Gwadar gestionado por Pekín. Con objetivos similares India ha adquirido el puerto de Duqm en Omán, el cual puede proveer de apoyo logístico a sus navíos militares en esta zona, además de darle acceso al golfo de Adén y al mar Rojo. Todo esto le permite además reforzar sus líneas de comunicación marítimas.

India también ha establecido lazos con Indonesia. Ambos países han llegado a un acuerdo para que India adquiriera el puerto de Sabang, de vital importancia por su proximidad al estrecho de Malaca. Indonesia ha manifestado que no desea unirse a la Nueva Ruta de la Seda de China, por lo que puede convertirse en un importante aliado

²¹ BREWSTER, D. «India and China at Sea: A Contest of Status and Legitimacy in the Indian Ocean», *Asia Policy*, (22). 2016, 4-10. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/24905133>

²² LOPES DA SILVA, D., TIAN, N., y MARKSTEINER, A. *Trends in World military expenditure, 2020... op. cit.* 2021, p. 2.

para India²³. Asimismo, Nueva Delhi ha extendido su influencia en el litoral africano del océano Índico. Junto con Japón, lanzó en 2017 la iniciativa *Asia-Africa Growth Corridor* (AAGC) para potenciar el desarrollo de infraestructuras y los lazos entre los países africanos, India y Japón. En el plano defensivo, la presencia india en la región le permitiría asegurar sus inversiones y combatir la piratería cerca del estratégico estrecho de Bab el-Mandeb.

Por último, India ha establecido su presencia en las Seychelles y en Madagascar. En la primera, en 2015 se firmó un acuerdo por el que India ayudaría en la creación de una guardia costera para servir de apoyo en la lucha contra la piratería y el tráfico marítimo. En la segunda, instaló un radar para servir de sistema preventivo y reconocimiento temprano del tráfico marítimo en una región de gran importancia, puesto que por ella transcurre el canal de Mozambique, uno de los *choke points* más importantes del océano Índico.

¿Cómo se ha desarrollado la rivalidad geoestratégica entre China e India en el océano Índico?

En el epígrafe anterior hemos analizado las estrategias que China e India han desarrollado en el océano Índico en favor de sus intereses. Sin embargo, ambas estrategias han colisionado en un mismo espacio geográfico, dando lugar a una competición geoestratégica entre los dos países por establecer su dominio. En este punto, pues, analizaremos esta rivalidad y como se ha desenvuelto.

Primero, la cuestión de cómo India y China perciben a la contraparte necesita estudiarse. Desde la perspectiva de India, las acciones de China, concretamente el «Collar de Perlas», causan en Nueva Delhi un temor de que su vecino asiático esté intentando cercarla. Por lo tanto, India percibe que la presencia china en el océano Índico no es únicamente para perseguir sus intereses económicos, sino que también tiene la intención de dejar a India sin posibilidades de extender su influencia en la región. Esto se ve exacerbado por el crecimiento de los lazos entre China y Pakistán. Teniendo en cuenta su gran rivalidad con Islamabad, para India estas alianzas suponen una importante amenaza, pues, entre otros, con la ayuda de China, Pakistán está modernizando su

²³ MAHMOOD, M. *Growing Indonesia-India Strategic Ties*. Institute of Strategic Studies Islamabad, 2018. Disponible en: http://issi.org.pk/wp-content/uploads/2018/06/IB_Majid_June_7_2018.pdf

fuerza naval. En definitiva, existe una percepción de que China busca establecer su poder marítimo en el océano Índico para convertirse en un actor hegemónico en Asia, y ello en detrimento de los intereses de India.

Por otro lado, China no comparte la imagen que India tiene de sí misma como líder en la región. Para Pekín, esta imagen de líder regional no se refleja con el estatus de poder que tiene en la realidad, el cual lo considera por debajo de otras naciones con presencia en Asia como Rusia y Japón. Se podría argumentar que, mientras que India ve a China como una amenaza, no ocurre lo mismo con la percepción que tiene Pekín de su vecino asiático.

Además, China alega que India y otros Estados litorales tienen una percepción errónea de la estrategia referida como el «Collar de Perlas». Pekín expone que su única intención es proteger sus líneas marítimas de comunicación y rutas comerciales. Es necesario apuntar que China es muy dependiente de estas aguas para la llegada de recursos, en particular por la situación conocida como el «dilema de Malaca». Esto significa una gran dependencia del estrecho de Malaca para el suministro de recursos y el comercio internacional, lo que hace que Pekín realice grandes esfuerzos para asegurar esta área geográfica por el miedo a un bloqueo por parte de otros países. Para los estrategas chinos, la protección de las líneas marítimas de comunicación es una prioridad absoluta²⁴.

Teniendo todo esto en cuenta, se puede argumentar que lo que estamos viendo en este escenario es un dilema de la seguridad entre India y China, y por esto, las acciones de un Estado por incrementar su seguridad pueden ser vistas como una amenaza por otros Estados, haciendo que se sientan menos seguros, y provocando que también busquen incrementar su seguridad²⁵. En nuestro caso de estudio, aunque las acciones de China únicamente tuvieran la intención de buscar incrementar su seguridad, India siente que la suya decrece por la presencia de Pekín. Como consecuencia, refuerza su presencia militar y económica en la región, lo que hace que China tema un bloqueo de sus rutas comerciales, haciendo que también incremente sus capacidades militares en la región. Esta espiral de militarización se ve exacerbada por el carácter anárquico del sistema

²⁴ PASZAK, P. *China and the «Malacca Dilemma»*. 28 de febrero de 2021. Disponible en: <https://warsawinstitute.org/china-malacca-dilemma/>

²⁵ LOBELL, S. E. «Structural Realism/Offensive and Defensive Realism», *International Studies Association*. 22 de diciembre de 2017, 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.304>

internacional y la incertidumbre y desconfianza hacia las acciones de la otra parte que este genera.

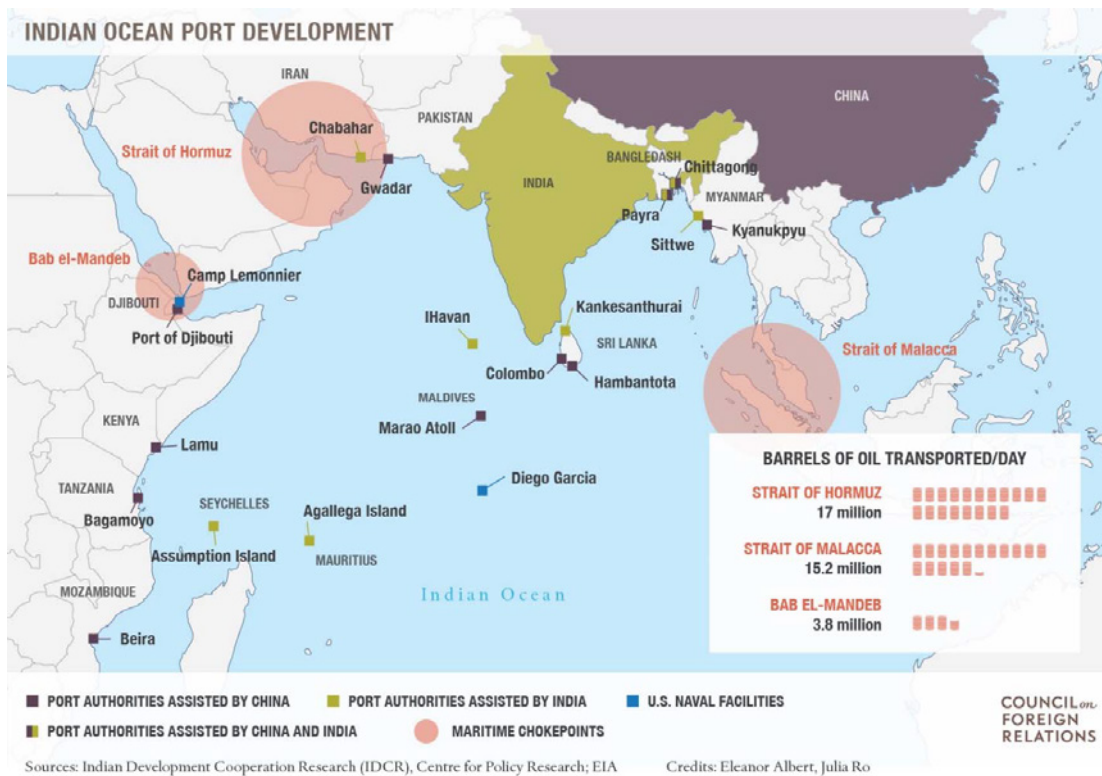


Figura 3. Autoridades portuarias asistidas por China e India en el océano Índico. Fuente:

<https://www.cfr.org/background/competition-indian-ocean>

En cuanto al desarrollo de esta rivalidad, ambos Estados han incrementado su poder militar y su influencia económica y diplomática en la región. Algunos analistas apuntan a que India y China han intentado realizar un cerco geopolítico contra la otra parte²⁶. En este sentido, China estaría intentando cercar a India para minar sus posibilidades de liderazgo regional. Por mar, esta estrategia consistiría en romper los lazos de India con los países litorales y proyectar su poder naval en el océano Índico. El país asiático ha incrementado sus buques militares alrededor de Singapur, Malasia, Pakistán y Sudáfrica. En las últimas tres décadas, los documentos de defensa chinos han dado cada vez mayor importancia a las proyecciones militares hacia el océano Índico. Uno de los objetivos es incrementar la capacidad para detener o mitigar posibles interrupciones del

²⁶ SCOTT, A. «The Great Power 'Great Game' between India and China: 'The Logic of Geography'», *Geopolitics*, 13(1). 2008, 1-26. doi: 10.1080/14650040701783243.

comercio hacia China y poder hacer frente a Estados Unidos o India en caso de conflicto mayor²⁷.

Además, el incremento de lazos económicos, militares y diplomáticos con los vecinos de India, como Myanmar, Bangladés, Sri Lanka y Maldivas pueden ser vistas como una forma de aislar a Nueva Delhi por parte de China. Parece que Pekín está intentando establecer una conexión entre Pakistán, Maldivas, Myanmar y Bangladés en el golfo de Bengala para cercar a India (ver figura 2). Por todo esto, se puede argumentar que la estrategia de China hacia India consiste en contener a su vecino asiático mientras busca establecer una posición predominante en la región del océano Índico.

Por su parte, India está respondiendo a China con un cerco geopolítico similar, intentando sobrepasar el «Collar de Perlas» impuesto por Pekín. Es importante resaltar la ventaja geográfica que tiene India en la región. Mientras que China depende de sus aliados y bases extraterritoriales para acceder al océano Índico, el territorio de India le conecta directamente con estas aguas. Esta ventaja ayuda a balancear la contienda a pesar de la inferioridad militar de India en comparación con China.

Teniendo a su lado la situación geográfica, India ha reforzado sus bases navales en el océano Índico, haciendo que el país tenga más capacidades para interrumpir las líneas marítimas de comunicación de China entre el golfo Pérsico y el estrecho de Malaca. También ha expandido su presencia en las islas Andamán y Nicobar, intentando establecer su dominio en el golfo de Bengala. Además, desde 1995 lleva a cabo las operaciones navales MILAN en la zona del sudeste de Asia y el mar del Sur de China. En este último, China tiene actualmente reclamaciones territoriales, por lo que el incremento de la presencia india en la zona puede ser visto como una amenaza por Pekín. Adicionalmente, India está desarrollando lazos con Vietnam en el ámbito de la seguridad. Teniendo a Vietnam de su lado, Nueva Delhi puede estar pagando a China con la misma moneda por el incremento de los lazos de esta con Pakistán.

En el ámbito de la fuerza militar marítima, India gasta menos en capacidades navales que sus aliados y competidores en el océano Índico. Sin embargo, el país ha empezado a comprender la necesidad de incrementar su potencia naval. Oficiales indios han manifestado que el país aspira a convertirse en una fuerza marítima de 200 buques en

²⁷ WHITE, J. T. *China's Indian Ocean Ambitions: Investment, Influence And Military Advantage*. Brookings Institution, 2020. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/FP_20200615_chinas_indian_ocean_ambitions_white-1.pdf

2027. Mientras que ya ha desplegado un portaaviones en el océano Índico, ha anunciado que espera mandar uno más a estas aguas. Además, se ha comprometido a adquirir 57 aviones embarcados, así como modernizar su flota de submarinos²⁸. Por lo tanto, estamos viendo un fortalecimiento de la fuerza naval india para incrementar sus capacidades.

Estas acciones por aumentar su autonomía estratégica se han visto complementadas con una maniobra de balance de poder externo en el marco de la alianza QUAD, compuesta por India, Estados Unidos, Japón y Australia. Esta tiene el objetivo de fortalecer la cooperación en temas de seguridad en la región del Indopacífico, pero también hacer balance de poder contra la mayor presencia de China en la región. Por ello, se deben de considerar las acciones de India en el océano Índico como parte de una estrategia de *conengagement*, que combina contención y compromiso²⁹. Esto significa el uso del balance de poder para contener a China mientras que busca establecer una posición fuerte en la zona a través de las acciones descritas anteriormente, con el objetivo último de convertirse en líder regional y proveedor de seguridad para los Estados litorales.

En definitiva, la rivalidad estratégica entre China e India se está desarrollando a través de una serie de acciones llevadas a cabo por cada país en aras a imponer su dominio y negar a la contraparte que establezca su poder e influencia. El ascenso de ambos países en el plano internacional ha hecho que ambos centren su atención en los océanos para sustentar su crecimiento. Esto hace que podamos relacionar el actual escenario geopolítico en el océano Índico con la teoría del *Sea Power* de Alfred Mahan, según esta, la capacidad de una nación para controlar las rutas comerciales marítimas y establecer su superioridad militar resultaría clave para el poder y prosperidad de ese Estado.

Concretamente, dos elementos de la teoría de Mahan nos ayudan a entender esta rivalidad geoestratégica³⁰: en primer lugar, asegurar la llegada de recursos a través del poder marítimo. En este sentido, se puede argumentar que asegurar sus líneas marítimas de comunicación ha sido una de las principales justificaciones por parte de

²⁸ THAKKER, A. *A Rising India in the Indian Ocean needs a Strong Navy*. 17 de octubre de 2018. Disponible en Center for Strategic and International Studies: <https://www.csis.org/npfp/rising-india-indian-ocean-needs-strong-navy>

²⁹ SCOTT, A. *The Great Power 'Great Game' between India and China: 'The Logic of Geography'... op. cit.* 2008, p. 20.

³⁰ MOHAN, C. R. *Maritime Power: India and China turn to Mahan*. 7 de julio de 2009. Disponible en Institute of South Asian Studies: <https://www.isas.nus.edu.sg/papers/71-maritime-power-india-and-china-turn-to-mahan/>

China e India para incrementar su fuerza naval y presencia en esta región; en segundo lugar, el establecimiento de bases para establecer el poder marítimo es un elemento esencial de la teoría de Mahan. En relación con ello, India y China han establecido bases y han asistido a diferentes autoridades portuarias en el océano Índico (ver figura 3). Ello tendría el objetivo de asegurar sus intereses y asentar su poder marítimo en estas aguas; y se espera que en los próximos años veamos una competición por establecer nuevas bases y puertos entre China e India³¹.

Conclusiones

Dada la importancia que para ambos países representa el océano Índico, India y China han llevado a cabo una serie de acciones que han acrecentado la rivalidad geoestratégica por establecer su dominio e influencia en esta región. Esto ha llevado a una competición entre los dos Estados por establecer alianzas militares, económicas y diplomáticas con países de la zona, así como un incremento de las capacidades militares marítimas y el establecimiento de bases en esta área geográfica.

Esta rivalidad es mucho menos intensa e inestable que otras confrontaciones regionales, como por ejemplo la de India y Pakistán. Por ello, un conflicto entre ambos países es muy improbable y no parece que vaya a ocurrir por el momento. Sin embargo, después de analizar este escenario, se puede afirmar que se está desarrollando una competición geopolítica entre China e India para asegurar sus intereses en la región. Por ello, podemos esperar una competencia entre ambos países asiáticos por establecer bases navales y asegurar alianzas militares, económicas y diplomáticas con los Estados litorales en los próximos años, convirtiéndose así el océano Índico en el escenario geopolítico de la rivalidad entre China e India en esta región.

*Adrián Veiguela Meignen**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid

³¹ ALBERT, E. *Competition in the Indian Ocean*. 19 de mayo de 2021. Disponible en Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org/backgrounder/competition-indian-ocean>



63/2022

27 de junio de 2022

Alejandro Sánchez Díaz *

La guerra privatizada: ¿futuro de la competición entre grandes potencias?

La guerra privatizada: ¿futuro de la competición entre grandes potencias?

Resumen:

La nueva multipolaridad ha supuesto todo un cambio en la dinámica del poder mundial, provocado por el triunfo de la economía de mercado y la sociedad globalizada. El creciente número de países que adquirió armas nucleares provocó la búsqueda de nuevas formas de alcanzar objetivos estratégicos sin confrontación directa. Esta investigación se centra en las empresas militares privadas (PMC, por sus siglas en inglés), actores destacados de los nuevos escenarios estratégicos que se suceden bajo el capitalismo global. En concreto, aborda el futuro empleo de estas empresas por parte de las grandes potencias (Estados Unidos, Rusia y China). Para ello, se revisa conceptualmente qué son las PMC, su estatus legal internacional, las posibilidades que ofrecen y sus inconvenientes. Luego se evalúa su empleo por parte de las grandes potencias y cómo los agentes privados podrían moldear los futuros conflictos.

Palabras clave:

Compañía militar privada (PMC), competencia de grandes potencias, *proxy*, guerra híbrida, mercenario, multipolaridad.

***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.

Private War: The future of Great Power Competition?

Abstract:

The new multipolarity has brought about a sea change in the dynamics of world power, stimulated by the triumph of market economy and the globalized society. The growing number of countries acquiring nuclear weapons prompted the search for new ways to achieve strategic objectives without direct confrontation. This research focuses on Private Military Companies (PMCs), prominent actors of the new strategic scenarios taking place under global capitalism. Specifically, it addresses the future use of these companies by the Great Powers (United States, Russia and China). To this end, it conceptually reviews what PMCs are, their international legal status, the possibilities they offer and their drawbacks, followed by an evaluation of their use by the Great Powers and how private actors could shape future conflicts.

Keywords:

Private Military Company (PMC), Great Power competition, proxy, hybrid warfare, mercenary, multipolarity

Introducción

Las grandes guerras convencionales no son ya tan habituales en el siglo XXI. Cuando revisamos la historia reciente de las guerras en todo el mundo, es difícil encontrar combates en los que dos Estados se enfrenten directamente; solo han tenido lugar unos pocos en los últimos veinte años, salvando los casos en el espacio postsoviético. Esta tendencia a la disminución de las guerras a gran escala se ha producido desde el final de la Guerra Fría. No significa que las guerras hayan desaparecido, más bien se han convertido en locales, civiles o intraestatales.

Los intereses exteriores de las potencias no han desaparecido. Siguen manteniendo sus ambiciones internacionales en política exterior. Sin embargo, la confrontación directa no se desea tanto en la actualidad: en un nuevo escenario global con tecnologías de la información avanzadas, donde la opinión popular condiciona las políticas de un Estado, y donde ciertos Estados poseen destructivas armas nucleares. Una confrontación directa entre dos Estados nucleares puede ser catastrófica. La guerra de posguerra fría es un escenario completamente nuevo, donde se aplican nuevas reglas.

La guerra interestatal convencional ha sido sustituida por la ciberguerra, las estrategias económicas o las guerras diplomáticas. Sin embargo, las guerras convencionales siguen librándose a un nivel inferior, siendo las grandes potencias actores indirectos en las mismas. Los Estados poderosos asignan «delegados» (*proxies*, de aquí en adelante) para cumplir una serie de objetivos, a cambio del apoyo para alcanzar sus propios objetivos locales. Las empresas militares privadas (PMC, por sus siglas en inglés y de ahora en adelante) son un tipo de *proxy* sin más intereses que los del Estado empleador, producto de la economía global de mercado. Esta investigación pretende analizar cómo se utilizan las PMC como herramienta para promover los intereses de las grandes potencias.

Se organiza en tres partes. En primer lugar, abordaremos qué es una PMC, cuál es su estatus legal actual y qué ventajas e inconvenientes supone su empleo. En segundo lugar, se evalúa cómo las grandes potencias (Estados Unidos, Rusia y China) utilizan las PMC para lograr sus objetivos. Por último, recogemos la información anterior para construir una idea de cómo las futuras guerras podrían ser moldeadas por el sector privado, especialmente empleado por estas grandes potencias.

PMC como *proxy*

No existe una definición fija de lo que es una empresa militar privada o PMC. En general, puede describirse como una entidad empresarial, con sus correspondientes elementos corporativos y organizativos, que es contratada para prestar servicios militares o de seguridad a un cliente. Estos servicios incluyen entrenamiento, apoyo, inteligencia, logística o consultoría, pero también pueden comprender actividades de combate directo¹. Y sus clientes pueden ser Estados, organizaciones u otras empresas².

El empleo del sector privado para servir a los intereses militares nacionales no es nuevo. A pesar del reciente auge de las PMC como empresas plenamente constituidas, existe un largo registro histórico de mercenarios individuales dispuestos a luchar a cambio de un precio desde la Antigüedad. Con la aparición de los Estados nación, cuyos ejércitos estaban formados casi exclusivamente por ciudadanos nacionales, los mercenarios desaparecieron durante décadas, y reaparecieron en África durante la Guerra Fría.

El debilitamiento de la identidad nacional y sus consecuencias en el declive de los grandes ejércitos permanentes, junto con un entorno de seguridad imprevisible, fueron causa del surgimiento de las PMC para suplir los vacíos militares. Los riesgos de hoy en día requieren respuestas militares rápidas, a las que los ejércitos nacionales no pueden responder correctamente, por lo que se prefiere contratar a las PMC para que los complementen en ciertas funciones. Estas empresas están compuestas por antiguos soldados y unidades de combate de élite. Su experiencia y conocimientos son enormes, y tienden a desenvolverse bien en caso de ataque, incluso mejor que los soldados oficiales con menos experiencia o los combatientes más novatos de los países desarrollados³.

Tal y como se han descrito hasta ahora, las PMC podrían confundirse fácilmente con mercenarios, especialmente si realizan servicios de combate directo. «Mercenario» se utiliza comúnmente como término peyorativo para designar a 'un individuo extranjero que

¹ WITHER, James K. «European Security and Private Military Companies: The Prospects for Privatized "Battlegroups"», *Connections*, n.º 4. 2005, pp. 107-126. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/26323177>

² REDAELLI, Chiara. «The involvement of mercenaries and Private Military Security Companies in Armed Conflicts: What does IHL say?». Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2021. Disponible en: <https://www.geneva-academy.ch/news/detail/482-the-involvement-of-mercenaries-and-private-military-security-companies-in-armed-conflicts-what-does-ihl-say>

³ MANOILLO, Andrey V. y ZAYTSEV, Alexander Y. «International Legal Status of Private Military Companies», *Herald of the Russian Academy of Sciences*, n.º 90, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1134/S1019331620010098>

lucha para obtener un beneficio económico'. Por ello, se acuñó la expresión «empresas militares privadas» para contrarrestar la mala reputación del mercenario, manteniéndose la antigua palabra para nombrar en exclusiva a individuos poco fiables que son contratados para luchar. Las PMC no son mercenarios individuales, siendo esta la característica que más las distingue; son más bien empresas, corporaciones formadas que funcionan como cualquier otra y que emplean personal cualificado para gestionar tareas militares.

Pese a sus diferencias, tanto los mercenarios como las PMC buscan el beneficio económico, y ambos son actores externos al conflicto que deciden involucrarse voluntariamente. La cuestión sobre si las PMC son organizaciones mercenarias o no sigue abierta. Algunos autores, como Scheimer, defienden que son conceptos separados⁴, mientras que otros sostienen que se trata de la misma idea adaptada a un contexto de economía de mercado globalizada, como argumenta Reynolds⁵.

No existe una legislación internacional específica para las PMC. Sin embargo, existe una legislación dirigida a los mercenarios que podría potencialmente aplicarse a estas compañías. Tres han sido las medidas reguladoras internacionales que se han ocupado de la intervención de mercenarios en conflictos: el artículo 47 de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 (1977), que define mercenario como «persona que participa en el conflicto siendo extranjera, motivada por un beneficio económico, no siendo miembro de las fuerzas armadas que participan en el conflicto, ni miembro de otra fuerza armada»⁶; la Convención de la OUA de 1977 sobre la Eliminación de los Mercenarios en África, que prohíbe la contratación de mercenarios en África, y la Convención de las Naciones Unidas de 1989 contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios, de aplicación potencialmente universal y que expande la definición de mercenario a la socavación de Gobiernos legítimos⁷. Estos documentos poseen una aplicación limitada, pues no han sido ratificados por la

⁴ SCHEIMER, Michael. «Separating Private Military Companies from Illegal Mercenaries in International Law: Proposing an International Convention for Legitimate Military and Security Support that Reflects Customary International Law», *American University International Law Review*, n.º 24. 2009, pp. 609-646. Disponible en: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol24/iss3/6/>

⁵ REYNOLDS, Nathaniel. *Putin's Not-So-Secret Mercenaries: Patronage, Geopolitics, and the Wagner Group*. Carnegie Endowment for International Peace, 2019. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep20986>

⁶ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR). «Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977 (Protocolo I)». 8 de junio de 1977. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977>

⁷ SCHEIMER, Michael. *Op. cit.*

mayoría de los Estados y, en ocasiones, ni siquiera por las grandes potencias. Es importante señalar que estos tres documentos se redactaron antes de que aparecieran las PMC y, por lo tanto, sus artículos no afectarían a los empleados de estas empresas, dado el carácter acumulativo de la definición de mercenario.

Desde 1989 no se ha legislado más a nivel internacional. Sin embargo, se ha avanzado en la recomendación de políticas dirigidas concretamente a las PMC. El caso más exitoso es el Documento de Montreux, promovido por el CICR y redactado en 2008. A pesar de no ser aplicable, por lo que el documento solo proporciona orientación, establece un conjunto de buenas prácticas y presenta las obligaciones legales internacionales de los Estados en relación con las PMC⁸. Ha sido apoyado por cincuenta y ocho Estados, especialmente por Estados Unidos, la UE y la OTAN. China se adhirió al documento poco después de su lanzamiento, pero Rusia sigue sin adherirse⁹.

En 2012, la ONU aprobó un documento de directrices sobre el uso de los servicios de seguridad armados de las PMC, donde se declara que cualquier empresa de seguridad privada debe estar adscrita al ICoCA¹⁰. El ICoCA (International Code of Conduct Association) tiene como objetivo garantizar que las PMC cumplan con el derecho internacional. Para ello, estas deben convertirse en miembros, y así adquirir el reconocimiento y la legitimación de sus actividades¹¹.

Existe una serie de razones por las que resulta atractivo contratar a las PMC. En primer lugar, las PMC son agentes muy eficientes. Los soldados cualificados desempleados víctimas de las reducciones post Guerra Fría encontraron una nueva oportunidad en la emergente industria militar privada. El hecho de que el personal de las PMC sean normalmente exsoldados confiere una gran eficacia a los servicios ofrecidos, pues estos ya poseen conocimientos militares avanzados, en ocasiones superiores al de los soldados regulares más novatos. En segundo lugar, las PMC suelen estar equipadas con la mejor tecnología disponible en el momento, debido a la competencia en el sector privado. Por ello, las PMC son agentes muy eficientes¹². En tercer lugar, la inexistencia

⁸ PETERSON, Carl H. «Guns-for-Hire: Chinese Mercenaries on the 21st Century Silk Road», *Washington International Law Journal*, n.º 30. 2020, pp. 116-143. Disponible en: <https://digitalcommons.law.uw.edu/wilj/vol30/iss1/7/>

⁹ MONTREUX DOCUMENT FORUM. «Participating States and International Organisations». 2021. Disponible en: <https://www.montreuxdocument.org/about/participants.html>

¹⁰ PETERSON, Carl H. *Op. cit.*

¹¹ INTERNATIONAL CODE OF CONDUCT ASSOCIATION (ICoCA). 2021. Disponible en: <https://icoca.ch/>

¹² WITHER, James K. *Op. cit.*

o ineficacia de la legislación internacional con respecto a las PMC podría ser utilizada por algunos Estados para evitar sanciones del derecho internacional, mientras se alcanzan objetivos nacionales.

El empleo de las PMC también conlleva algunos inconvenientes que todo Estado debería considerar antes de su contratación. Primero, su alto precio. Las empresas militares privadas son caras, dada su alta eficacia y el limitado número de empresas que prestan estos servicios. Segundo, la común confusión entre PMC y mercenarios es problemática por la mala reputación de este último concepto, con las negativas consecuencias para la opinión pública que conllevaría su contratación¹³. Tercero, algunos pueden pensar de manera maquiavélica que «más guerra es igual a más beneficio» y que, por lo tanto, las PMC están interesadas en perpetuar la guerra¹⁴. Cuarto, el empleo de las PMC puede tener un efecto negativo en la moral de las tropas regulares. Si los soldados nacionales son desplegados junto a empleados privados con salarios más altos y menos responsabilidad legal, la autoestima de los soldados regulares puede verse afectada¹⁵.

El uso de las PMC por parte de grandes potencias

En este apartado se analiza cómo las grandes potencias utilizan a las empresas militares privadas para alcanzar sus intereses, siendo oportuno comenzar por el Estado con una mayor tradición en su uso (Estados Unidos), terminando por el último en entrar al «negocio» (China) y pasando por el polémico empleo de estas empresas por parte de Rusia.

Estados Unidos

Estados Unidos es el Estado con la economía de mercado más avanzada, dada su larga tradición como guardián del capitalismo. Su cultura, centrada en la libertad individual, dio como resultado la aparición de las primeras compañías militares privadas mundiales en

¹³ MANOILLO, Andrey V. y ZAYTSEV, Alexander Y. *Op. cit.*

¹⁴ TRYBA, Patrick. «War And Peace, Privatized: Outsourcing The Future Of Conflict». The Organization for World Peace, 3 de mayo de 2021. Disponible en: <https://theowp.org/reports/war-and-peace-privatized-outsourcing-the-future-of-conflict/>

¹⁵ LEANDER, Anna. «The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies», *Journal of Peace Research*, n.º 42. 2005, pp. 605-622. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/30042371>

los años noventa. Además, alberga la sede de algunas de las PMC más prestigiosas del mundo.

El punto de inflexión en la proliferación de las PMC fueron los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Las intervenciones exteriores más importantes de EE.UU. a partir de ese momento fueron Irak y Afganistán, ambas consideradas las guerras más privatizadas de los últimos tiempos¹⁶.

La guerra de Irak estuvo marcada por el importante papel que tuvieron las PMC: tan importante como para aparecer en los medios de comunicación internacionales, debido a su participación en algunos polémicos episodios. La expansión de las actividades del sector privado en esta guerra indicó el camino a seguir para las guerras venideras, como resultado de los altos ingresos que obtuvieron las empresas militares y la eficiencia que logró el Gobierno de Estados Unidos al emplearlas¹⁷.

Blackwater fue la empresa privada más famosa que operó en Irak, a causa de una serie de incidentes. Contratada por el Departamento de Estado de Estados Unidos para realizar algunas tareas de logística y vigilancia, entró en el campo de batalla tras el incidente de 2004 en Faluya. Cuatro empleados de la empresa fueron capturados mientras realizaban tareas de escolta, y posteriormente serían asesinados. Estos cuatro asesinatos fueron el inicio de una respuesta que acabó por desembocar en el estallido de la resistencia iraquí. En 2007 la misma empresa provocó un suceso horrible: mataron a diecisiete civiles en Bagdad sin provocación previa alguna, situación que suscitó la preocupación por la impunidad de las PMC, lo que llevó a Irak a crear legislación al respecto¹⁸. A pesar de la controversia de estos eventos, las PMC realizaron muchas tareas, tanto desarmadas como armadas, pero nunca fueron contratadas para realizar actividades de combate directo.

La guerra de Afganistán, que siguió a la caída del régimen talibán en 2001 y se prolongó hasta la reconquista del país por parte de dicho grupo en 2021, vio aumentar el papel de las PMC en la ejecución de tareas a lo largo de los veinte años de esta parte del conflicto.

¹⁶ TRACOL, Clement. «Private Military Companies in the Contemporary Security Context». E-International Relations, 21 de diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2012/12/21/role-for-private-military-companies-in-the-contemporary-security-context/>

¹⁷ WITHER, James K. *Op. cit.*

¹⁸ PASTOR PALOMAR, Antonio. «Blackwater ante el derecho internacional: el negocio de la inmunidad», *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º 60. 2008, pp. 427-455. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/44298910>

En 2021 se sabía que el personal militar privado estadounidense empleado en Afganistán rondaba las 17.000 personas, y llenaba los vacíos dejados por el personal militar regular que se retiraba continuamente del país. Como las PMC no se consideran en los números y cuentas militares oficiales de un Estado, debido a la analizada falta de legislación, su empleo permitió muchas ventajas mientras se lograban los objetivos deseados¹⁹.

La estrategia de Estados Unidos de emplear PMC en Oriente Medio y el mundo musulmán puede haber llegado a su fin en 2021, tras el abandono de Afganistán. Sin embargo, la competencia estratégica con las grandes potencias rivales va en aumento, y el empleo de servicios privados está siendo una parte importante de esta nueva estrategia *proxy* en todo el mundo, en el auge de la guerra no convencional. Dado que la opinión popular interna parece moldear ampliamente la política exterior de Estados Unidos, las futuras estrategias militares emplearán menos la confrontación directa de las tropas estadounidenses y, en su lugar, designarán potencialmente algunos objetivos a las PMC, como se ha visto en Afganistán. Rusia y China también están empezando a utilizar la fuerza del mercado para lograr objetivos estratégicos militares, siguiendo el ejemplo de los Estados occidentales en los últimos veinte años.

Rusia

Rusia empezó a destacar en el mercado militar privado desde la crisis política de Ucrania en 2014. Sin embargo, su empleo de las empresas militares privadas es bastante especial porque no se trata de empresas independientes que operan por el mero beneficio económico, sino de filiales del Estado que operan para perseguir objetivos nacionales rusos mientras evitan las leyes internacionales. La estrategia rusa de guerra *proxy* ha seguido una agenda de utilización de las PMC, proyectando la fuerza en el exterior y evitando la confrontación directa²⁰.

Se ha descrito al Grupo Wagner, una PMC rusa, como una herramienta del Kremlin más que una empresa privada²¹. En este sentido, la diferencia entre las empresas militares

¹⁹ TRYBA, Patrick. *Op. cit.*

²⁰ RONDEAUX, Candace y STERMAN, David. «Twenty-first century proxy warfare: Confronting Strategic Innovation in a Multipolar World Since the 2011 NATO Intervention», *New America*. 2019. Disponible en: <https://www.newamerica.org/international-security/reports/twenty-first-century-proxy-warfare-confronting-strategic-innovation-multipolar-world/>

²¹ WEHREY, Frederic y WEISS, Andrew S. «Reassessing Russian Capabilities in the Levant and North Africa». Carnegie Endowment for International Peace, 2021. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2021/08/31/reassessing-russian-capabilities-in-levant-and-north-africa-pub-85222>

privadas occidentales y el Grupo Wagner reside en que, mientras que las empresas occidentales persiguen el beneficio económico en primer lugar, el Grupo Wagner busca alcanzar los intereses nacionales rusos como objetivo principal. Por lo tanto, es una creación militar rusa y no una empresa independiente. Es impensable que esta empresa trabaje para otro Gobierno distinto de Rusia o sus aliados.

El uso del Grupo Wagner permite ciertas ventajas a Rusia. En primer lugar, permite el avance de sus intereses en el extranjero al tiempo que niega la injerencia rusa y, por lo tanto, no es necesario responder al derecho internacional. En segundo lugar, la negación plausible de las acciones de Wagner evita una mayor escalada de los conflictos con otras grandes potencias rivales. Como Rusia no reclama la autoridad de los sucesos, la parte atacada —aunque conozca la responsabilidad rusa— no puede realizar una acusación directa, con lo que la responsabilidad de la escalada recae sobre el atacado y no el atacante.

Esta PMC rusa ha operado desde su aparición en Ucrania, Siria, Libia, la República Centroafricana o Mozambique, sirviendo a los intereses rusos lejos de la patria. Se puede afirmar que Wagner es un instrumento más de la reemergencia rusa tras la disolución de la URSS, junto con otros instrumentos empleados en los ámbitos de la información, el ciberespacio, la economía o la seguridad en la lucha por el poder²².

Desde 2014, la intervención rusa en Ucrania ha seguido una estrategia *proxy*, fuertemente basada en Wagner. Como primera aparición de la empresa privada, esto marcó un hito para la política exterior rusa, con la posterior anexión de Crimea y la guerra en el Donbás. Supuestamente, Rusia controlaba el despliegue de los soldados privados, les proporcionaba el equipo necesario y gestionaba las operaciones²³.

En 2018, el Grupo Wagner intentó capturar una refinería de petróleo en la ciudad de Deir ez-Zor, controlada por los kurdos, que contaban con el apoyo de un contingente de soldados estadounidenses. El ataque fracasó pero dejó cientos de víctimas en las pocas horas que duró, casi trescientos empleados de Wagner fallecieron. Durante el ataque,

²² REYNOLDS, Nathaniel. *Op. cit.*

²³ PARLAMENTO EUROPEO. «Resolución del Parlamento Europeo sobre violaciones de los derechos humanos por parte de empresas militares y de seguridad privadas, en particular el Grupo Wagner (2021/2982[RSP])», 2021. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0560_EN.html

estos soldados mantenían comunicación con Moscú, por lo que el vínculo era innegable. Sin embargo, tras el ataque, Rusia negó cualquier implicación²⁴.

También se ha reportado que Rusia está apoyando las operaciones del Grupo Wagner en Libia, donde llegaron aviones que transportaban equipo militar ruso. Según el AFRICOM, que utiliza imágenes aéreas para apoyar sus afirmaciones, Rusia estaría sobrevolando el espacio aéreo libio, haciendo aumentar la violencia de esta guerra y retrasando las soluciones al conflicto. Preocupa el hecho de que los pilotos no tengan la suficiente experiencia para realizar esas tareas, y que este tipo de mercenarios sea ilegal según el derecho internacional²⁵. Además, según el Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos, el Grupo Wagner también ha operado en muchos otros países africanos, como la República Centroafricana (donde su papel está relacionado con las minas de diamantes), Mozambique (ayuda al Gobierno que lucha contra los islamistas) o Sudán (vinculado a la industria del oro)²⁶.

Una vez revisados estos casos, el Grupo Wagner difícilmente entra dentro de la definición de una PMC. Se trata más bien de una filial del Gobierno ruso que recibe formación y apoyo para cumplir con sus objetivos estratégicos sin involucrar directamente a Rusia. Junto con la guerra cibernética y las campañas de propaganda en los medios de comunicación, la estrategia rusa es clara: la guerra híbrida se utiliza para luchar contra los intereses estadounidenses y occidentales, más aún en una sociedad globalizada con rápido acceso a la información, donde la acción directa puede ser vista como «arcaica» por el escrutinio público y la opinión pública puede ser manipulada por campañas de desinformación lanzadas desde Moscú. El futuro de la estrategia rusa parece ser seguir utilizando este tipo de empresas privadas en el extranjero en ausencia de regulaciones o grandes reacciones, más aún si se tiene en consideración el escenario global multipolar altamente descentralizado, aunque Rusia no descarta la guerra convencional.

²⁴ BORSHCHEVSKAYA, Anna. *Russian Private Military Companies: Continuity and Evolution of the Model*. Foreign Policy Research Institute, 2019. Disponible en: <https://www.fpri.org/article/2019/12/russian-private-military-companies-continuity-and-evolution-of-the-model/>

²⁵ STANCY CORRELL, Diana. «Russian aircraft are flying in Libyan airspace, says US Africa Command», *Military Times*. 18 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/06/18/russian-aircraft-are-flying-in-libyan-airspace-says-africom/>

²⁶ CONGRESSIONAL RESEARCH INSTITUTE (CRS). «Russian Private Military Companies (PMCs)», *CRS Reports*. 2020. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11650/8>

China

Occidente ha visto habitualmente como el mayor rival en la competencia de grandes potencias desde la Guerra Fría —probablemente a la sombra de la URSS— a Rusia, cuyo uso de las PMC como *proxy* para avanzar en sus intereses ha sido relativamente nuevo. Sin embargo, el mundo ya no es bipolar, y muchos otros Estados están aprovechando la incertidumbre global para hacerse aún más poderosos. El ascenso de China como potencia mundial es probablemente el factor más llamativo de la nueva competencia de grandes potencias en el siglo XXI.

La privatización de actividades en un país socialista como China se viene sucediendo desde los años noventa, pero en las dos últimas décadas se ha incrementado exponencialmente, mediante la utilización de la economía de libre mercado para impulsar el desarrollo interno. No es de extrañar que China se centre a partir de ahora en la privatización de la industria de la seguridad también, imitando la estrategia rusa de las PMC para socavar la hegemonía estadounidense en todo el mundo. Sin embargo, el desarrollo chino de esta estrategia todavía es escaso²⁷.

Expertos como Arduino pronostican que la expansión de la Nueva Ruta de la Seda acabará trayendo muchos riesgos para China, ya que esta expansión se está produciendo en países con problemas políticos y sociales²⁸. Es posible que China tenga que proteger sus intereses por la fuerza si algunos grupos reaccionan ante la expansión de esta nueva forma de imperialismo económico «con características chinas», iniciando sentimientos antichinos en las poblaciones locales. Pero China no es conocida por haber utilizado la fuerza de sus militares para coaccionar, imponer o proteger intereses en el exterior, quizás por la falta de necesidad. No obstante, los riesgos mencionados necesitarían una respuesta, y China comienza a verla en el sector privado.

Por ahora, las PMC chinas carecen de la profesionalidad y la eficiencia de las occidentales y rusas. Sin embargo, a medida que disminuya la seguridad de los ciudadanos chinos en el extranjero, aumentará la necesidad de impulsar la inversión en

²⁷ SPEARIN, Christopher. «China's Private Military and Security Companies: "Chinese Muscle" and the Reasons for U.S. Engagement», *Prism*, vol. 8, n.º 4. 2020, pp. 40-53. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26918233>

²⁸ ARDUINO, Alessandro. «China's Private Security Companies: The Evolution of a New Security Actor», en ROLLAND, Nadège (ed.), *Securing the Belt and Road Initiative: China's Evolving Military Engagement along the Silk Roads* (NBR Special Report, n.º 80). The National Bureau of Asian Research, 2019. Disponible en: <https://www.nbr.org/publication/securing-the-belt-and-road-initiative-chinas-evolving-military-engagement-along-the-silk-roads/>

el sector. La gran estrategia china es casi un sinónimo de la iniciativa Nueva Ruta de la Seda, por lo que los riesgos globales para los intereses de la nación están marcados por los países objetivo de esta iniciativa y la potencial amenaza percibida por los Estados rivales, que pueden ver peligrar sus intereses, alimentar a los grupos locales para que luchen como *proxy* o contratar directamente a las empresas para luchar contra China, utilizando las PMC a la manera rusa.

Dado el trasfondo socialista de todas las iniciativas chinas, no resultará sorprendente que estas PMC sean más empresas estatales que independientes. A diferencia del enfoque de Rusia con el Grupo Wagner, las empresas chinas no están destinadas a ser violentas ni a la confrontación, sino a desempeñar funciones de protección y defensa de los diplomáticos chinos en el extranjero, salvaguardando sus intereses. Se cree que China aumentará sus capacidades de PMC en un futuro próximo y que estas actuarán como filiales del Estado chino, en lugar de como empresas competitivas en el mercado libre.

Conclusión: ¿hacia una gran guerra privatizada?

Esta investigación ha analizado el destacado papel de las empresas militares privadas o PMC en el mundo crecientemente multipolar que se ha ido formando desde la caída de la Unión Soviética. Este acontecimiento marcó el final de la Guerra Fría, con lo que las potencias de todo el mundo consideraron que sus ejércitos permanentes suponían un coste innecesario debido a la ausencia prevista de grandes amenazas a su seguridad. Sin embargo, poco después llegarían tiempos convulsos, con genocidios en África, las guerras en Yugoslavia o el auge del extremismo islámico. Los recortes en el gasto militar no se ajustaban a una realidad de continuas amenazas a la seguridad, donde el enemigo no era tan claro como antaño, sino móvil, y no adoptaba necesariamente la forma de un Estado.

Tras un periodo de indudable hegemonía estadounidense sobre la economía mundial, la mentalidad capitalista parece haberse expandido al ámbito militar. La tendencia a la privatización, junto con la necesidad de cubrir los huecos dejados por las reducciones militares, provocó una creciente demanda de PMC a finales de los años noventa, que aumentó tras el 11-S. A pesar de que no solían ser contratadas para tareas directas de

combate, estas empresas ayudaban, apoyaban y entrenaban a los ejércitos regulares, principalmente al servicio de los Estados Unidos y sus aliados. Pero pronto sus funciones aumentaron y empezaron a participar en actividades de combate directo.

La falta de legislación internacional sobre las PMC, de cuyas actividades no se puede responsabilizar al Estado contratante directamente, permite una laguna legal que no ha sido desaprovechada. Pese a la ventaja que supone el hecho de que un Estado pueda desobedecer discretamente el derecho internacional encargando actividades a uno de estos grupos, muchas PMC encontraron grandes inconvenientes para conseguir su legitimación. De hecho, para muchos son indistinguibles de simples mercenarios. Al contrastar la definición de las PMC con su uso por parte de las grandes potencias, solo la utilización que hace Estados Unidos de estas empresas parece acorde con la definición. Rusia, por su parte, niega el uso de las PMC, a pesar de la evidente participación del Grupo Wagner en el avance de los intereses rusos. No obstante, esta empresa privada rusa no es realmente una empresa independiente, sino una filial del Gobierno: soldados pagados que solo trabajan para Rusia y sin autonomía para trabajar para otros Gobiernos. Por último, China sigue estando por detrás de las otras dos naciones en el uso de las empresas militares privadas debido a su reciente política exterior. Sin embargo, en el futuro es probable que China amplíe sus capacidades de empresas militares privadas imitando más el modelo ruso, a medida que el empleo de *proxies* por parte de otras potencias ponga en peligro sus intereses. China reconsiderará su papel no agresivo y deberá proteger sus intereses en el exterior.

La mayoría de los investigadores en la materia coincide en que el futuro de la guerra podría sustentarse en la continuidad de la guerra actual, que se basa en el respaldo y el patrocinio de *proxies* leales a una potencia que luchan contra los *proxies* de la potencia rival en determinadas guerras civiles. Existe una gran posibilidad de que estas guerras de *proxies* sean libradas también por las PMC, ya que su fiabilidad y eficacia son mayores que las de las milicias locales, mientras permiten eludir el derecho internacional.

Wither sostuvo hace quince años que el futuro de la guerra podía estar marcado por los ejércitos corporativos, que se convertirían en actores principales del conflicto²⁹. En 2021, las PMC no se han convertido todavía en el principal contingente en el exterior utilizado

²⁹ WITHER, James K. *Op. cit.*

por las grandes potencias, aunque su papel se ha incrementado. En la guerra del futuro, es probable que el papel de los actores privados aumente y resulte cada vez más importante en la competencia de grandes potencias con enfrentamientos entre profesionales, algo desconocido hasta el momento. No hay que olvidar que son empresas privadas, pero el país de origen o las lealtades siguen importando. Aunque quizá no resulte tan claro como en el caso del Grupo Wagner, ¿permitiría Estados Unidos que su PMC trabajara para China? ¿Cómo se enfrentarían entre sí las PMC contratadas por Rusia, China y Estados Unidos? Se dice que las empresas actúan por beneficio, pero las PMC podrían trabajar por una ambición más amplia, sirviendo principalmente a los intereses de su país de origen. En este sentido, la futura guerra privatizada no sería más que una nueva forma de guerra en un mundo multipolar y globalizado.

*Alejandro Sánchez Díaz**

Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos (UC3M)

[@Alexanxez](#)

64/2022

28 de junio de 2022

*Manuel R. Torres Soriano ****Operaciones de influencia vs.
desinformación: diferencias y
puntos de conexión**

Operaciones de influencia vs. desinformación: diferencias y puntos de conexión

Resumen:

En los últimos años se ha producido una verdadera inflación de los términos que aluden a la vertiente cognitiva de los conflictos. Un error habitual es utilizar como conceptos sinónimos las expresiones «desinformación» y «operaciones de influencia». El problema radica en que mientras que las tácticas desinformativas resultan éticamente reprobables y son el terreno natural de acción de los poderes autocráticos, las operaciones de influencia son un espacio legítimo para que los actores democráticos promuevan sus intereses entre audiencias externas. En este trabajo se analiza cuál es el germen doctrinal de ambos conceptos y cuáles son los puntos de conexión entre ambas metodologías.

Palabras clave:

Desinformación, operaciones de influencia, zona gris, guerra de la información, opinión pública.

***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.

Influence operations vs. disinformation: differences and points of connection

Abstract:

In recent years, there has been a real inflation of terms that allude to the cognitive aspect of conflicts. A common mistake is to use the words disinformation and influence operations as synonymous concepts. The problem lies in the fact that while disinformation tactics are ethically reprehensible and are the natural terrain of action for autocratic powers, influence operations are a legitimate space for democratic actors to promote their interests among external audiences. This paper analyzes what is the doctrinal germ of both concepts and what are the points of connection between both methodologies.

Keywords:

disinformation, influence operations, gray zone, information warfare, public opinion

En los últimos años se ha producido una verdadera inflación de los términos que aluden a la vertiente cognitiva de los conflictos. El problema no es tanto el solapamiento de múltiples palabras para designar una misma realidad, sino el uso como sinónimos de conceptos que tienen un alcance y un contenido en ocasiones muy diferente.

En el germen de este problema se encuentra la enorme popularidad que ha adquirido en los últimos años el término «desinformación», el cual ha terminado ejerciendo un efecto arrastre sobre otras palabras. Como sucede con tantas otras expresiones que terminan formando parte del lenguaje coloquial (particularmente aquellas que tienen una connotación negativa), se ha hecho un uso abusivo, al resultar tremendamente atractiva como recurso para descalificar a adversarios o enemigos.

Una de las confusiones más preocupantes es aquella que equipara las campañas de desinformación a las operaciones de influencia. El problema radica en que mientras que las tácticas desinformativas resultan éticamente reprobables y son el terreno natural de acción de los poderes autocráticos, las operaciones de influencia son un espacio legítimo para que los actores democráticos promuevan sus intereses entre audiencias externas.

Es habitual contemplar la desinformación como la propagación de información falsa o manipulada. Sin embargo, no es la mentira su elemento definitorio. De hecho, también se puede desinformar a través de datos veraces como, por ejemplo, a través de la divulgación de una verdad parcial o la exfiltración de información obtenida de manera ilegítima. La verdadera característica definitoria de estas prácticas es la intencionalidad hostil del difusor de los contenidos. Sus impulsores no buscan necesariamente cambiar la opinión de la gente en un sentido favorable a sus intereses, sino ejercer un efecto corrosivo en la sociedad a la que va dirigida esta manipulación. La desinformación instrumentaliza las brechas existentes en un colectivo para alimentar su polarización. El objetivo no es alinear las opiniones de la gente con las propias del manipulador, sino minar la cohesión y la confianza interpersonal para situar en un estado de vulnerabilidad a una sociedad que tendrá serias dificultades para articular una respuesta unificada cuando sea objeto de una coacción futura¹.

¹ TORRES, Manuel R. «Democracia vs. desinformación. Propuestas para la protección de las sociedades abiertas», *Actualidad*, n.º 87. Centro de Estudios Andaluces, 2020. Disponible en: <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/n-87-democracia-vs-desinformacion-propuestas-para-la-proteccion-de-las-sociedades-abiertas> [consulta: 25/4/2022].

La desinformación no necesita transmitir certezas, sino que suele ser más eficaz cuando propaga dudas. La estrategia es rodear cada hecho inconveniente con una avalancha de interpretaciones alternativas para que la verdad quede relegada a ser una mera hipótesis más. La instrumentalización de la duda no tiene como propósito fomentar un escepticismo legítimo, sino relativizar la verdad y fomentar el cinismo.

Por el contrario, las operaciones de influencia no persiguen un objetivo incompatible con los intereses de la audiencia hacia la que van dirigidas. Su desarrollo podría ser una concreción de la idea de «poder blando» (*soft power*) tal y como fue definido por el académico norteamericano Joseph S. Nye, quien aludía a un polo de atracción inmaterial a través del cual «un país puede obtener los resultados que desea porque otros países quieran seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura»². El propósito legítimo de extender internacionalmente y de manera voluntaria los valores propios de una sociedad abierta y democrática es incompatible con el «poder afilado» (*sharp power*)³, en el cual se fundamenta las tácticas desinformativas. La influencia de los regímenes autoritarios no se basa en la atracción, sino que apunta hacia la distracción y el fomento de la polarización. Mientras uno pretende persuadir hacia un modelo de vida deseable, el otro intenta dividir para debilitar e imponer los intereses de las élites que controlan dichos regímenes políticos. Las autocracias que suprimen sistemáticamente el pluralismo político y la libertad de expresión en sus respectivos países intentan aplicar los mismos principios a la esfera internacional para proteger sus intereses y la supervivencia de sus regímenes.

Esta diferencia fundamental hace necesaria una aclaración conceptual para delimitar cuáles son los campos de actuación de unas y otras tácticas. La confusión, en ocasiones interesada, entre desinformación y operaciones de influencia genera un perjuicio claro a los sistemas democráticos, al deslegitimar su margen de actuación sobre la opinión pública internacional. A continuación, se analiza cuál es el germen doctrinal de ambos conceptos y cuáles son los puntos de conexión entre ambas metodologías.

² NYE, Joseph S. *La paradoja del poder norteamericano*. Taurus, Madrid, 2003.

³ WALKER, Christopher. «What Is “Sharp Power”?», *Journal of Democracy*, vol. 29, n.º 3. 2018. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/what-is-sharp-power/> [consulta: 25/4/2022].

Desinformación: la influencia corrosiva del autoritarismo

El concepto de «desinformación» es una de las variantes de un conjunto de técnicas más amplio que fue teorizado por la Unión Soviética bajo el nombre de «medidas activas».

Aunque hablamos de técnicas concebidas durante el régimen zarista, estas fueron codificadas tras el triunfo de la Revolución comunista en Rusia. Su desarrollo doctrinal se produce en el seno de los servicios de inteligencia soviéticos⁴, y de manera más específica se concibió como una de las misiones asignadas a las secciones de contrainteligencia de los «aparatos de seguridad del Estado»⁵.

Para los dirigentes soviéticos las medidas activas constituían un pilar básico de su acción política internacional, la cual perseguía expandir la revolución socialista y confrontar a los países capitalistas. Las medidas activas eran contempladas como un conjunto dinámico e integrado de técnicas encubiertas (pero también explícitas) cuyo propósito era influenciar los eventos, la conducta y las acciones de un país extranjero. El carácter manifiestamente hostil de este propósito quedaba claro cuando las definiciones oficiales hablaban de «socavar la confianza en los líderes y las instituciones del Estado, quebrantar las relaciones entre varias naciones y desacreditar y debilitar a los principales oponentes»⁶. Los soviéticos no percibían ninguna distinción clara entre la propaganda y la acción, las operaciones políticas y las acciones militares o las acciones abiertas y las encubiertas⁷.

A pesar de la importancia de este tipo de tácticas en la acción exterior de la URSS y los miembros del Pacto de Varsovia, Occidente tardaría varias décadas en comprender que las medidas activas tenían una entidad propia, y que su contención requería unos instrumentos específicos distintos a los que se empleaban para desbaratar la acción ordinaria de los servicios de inteligencia comunistas en el exterior⁸. En este sentido, las medidas activas fueron ganando peso institucional a medida que el nivel de hostilidad

⁴ COLOM-PIELLA, Guillen. «Anatomía de la desinformación rusa», *Historia y Comunicación Social*, vol. 25, n.º 2. 2020. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/63373> [consulta: 25/4/2022].

⁵ SCHULTZ, Richard H. y GODSON, Roy. *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy*. Pergamon Press, Nueva York, 1984.

⁶ *Idem*.

⁷ BITTMAN, Ladislav. *The KGB and Soviet Disinformation. An Insider's View*. Pergamon-Brassey's, Washington D. C., 1985.

⁸ UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. «Soviet "Active Measures". Forgery, Disinformation, Political Operations», *Special Report*, n.º 88. Octubre de 1981. Disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=807615> [consulta: 25/4/2022].

entre Estados Unidos y la Unión Soviética iba agravándose durante el periodo de la Guerra Fría. No obstante, los países occidentales mantuvieron la percepción⁹ de que las iniciativas desinformativas puestas en marcha por la URSS y sus satélites habían tenido un escaso éxito dentro de las democracias occidentales gracias a la solidez de su ecosistema de medios de comunicación. Salvo algunas excepciones, la desinformación aparecía en gran medida en revistas y periódicos sensacionalistas o procomunistas, con escaso eco en la opinión pública. Los periodistas actuaban eficazmente como *gatekeepers*, dejando fuera aquellas manipulaciones provenientes del otro lado del telón de acero. Algo muy distinto sucedía en los países del tercer mundo, donde la debilidad de los medios y la facilidad con la que podían ser sobornados sus miembros permitían insertar con facilidad los impactos manipulativos.

La actividad subversiva del bloque comunista se tradujo en un conjunto de acciones visibles y también encubiertas. En la acción más pública se hizo uso de canales propagandísticos que contaban con respaldo diplomático oficial, así como del patrocinio de actividades culturales y políticas y del fomento de movimientos asociativos afines en el extranjero. En la parte encubierta se empleaba propaganda que ocultaba su procedencia través de la inserción de artículos o la «inspiración» de estos en publicaciones extranjeras sin incluir la fuente o la atribución de la autoría. En este ámbito también se incluían el reclutamiento y la cooptación de individuos de interés (agentes de influencia) y grupos que operaban de manera discreta para que este tipo de mensajes tuviesen un mayor recorrido.

No es hasta la década de los cincuenta cuando la Unión Soviética utiliza de manera explícita el término desinformación (*dezinformatsiya*) para aludir a un tipo específico de medida activa que orbita en torno del uso de información falsa para manipular a un grupo o país y que este actúe a favor de los objetivos de la Unión Soviética¹⁰. Citando un manual de entrenamiento de la KGB, un informe del Congreso de los Estados Unidos en 1980 consideraba que la «desinformación estratégica» «contribuía a la ejecución de las tareas encomendadas a los servicios de inteligencia y se dirigía a confundir al enemigo acerca de cuestiones básicas sobre la política estatal, el estatus económico y militar, los

⁹ KUX, Dennis. «Soviet Active Measures and Disinformation: Overview and Assessment», *Parameters*, vol. XV, n.º 4. 1985. Disponible en: https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131120_KuxSovietActiveMeasuresandDisinformation.pdf [consulta: 25/4/2022].

¹⁰ *Idem.*

logros científico-técnicos de la Unión Soviética; la política de ciertos Estados imperialistas con respecto a uno y otros y su relación con otros países»¹¹.

El origen popular del poder político convierte a las democracias en la víctima natural de estas campañas, mientras que los regímenes autocráticos se ven mucho menos amenazados por esos mismos instrumentos, ya que su ejercicio del poder político no se asienta en el respaldo de la población. Eso explica que la Unión Soviética (y posteriormente la Federación de Rusia) haya sido históricamente una de las principales impulsoras de este tipo de manipulaciones orientadas a erosionar la legitimidad de sus adversarios. Según un estudio de la Universidad de Princeton¹², entre 2011 y 2020 se pudieron identificar al menos setenta y seis campañas de desinformación dirigidas contra uno o varios países extranjeros. El régimen de Vladímir Putin fue el impulsor del 64 % de estas operaciones.

La eficacia percibida de este tipo de intervenciones (sobre todo a partir de su injerencia en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016) ha espoleado a otras autocracias (como China, Irán y Venezuela) a profundizar en la senda de la manipulación política encubierta, la cual se contempla como un juego en el que hay mucho que ganar y poco que perder¹³.

Muchas de las campañas de desinformación que los regímenes autocráticos proyectan hacia el exterior tienen una clara intencionalidad doméstica. Situar en un actor externo el origen de todos los males que sufre la población no solo es una forma de eludir la responsabilidad propia, sino también de aliviar las tensiones internas y redirigir el malestar social hacia un objetivo que no ponga en riesgo el régimen gobernante. En este sentido, una crisis interna, el deterioro de la economía o el sentimiento de vulnerabilidad pueden ser el detonante de una campaña desinformativa orientada hacia el extranjero que actúe como válvula de escape de la presión interna.

¹¹ SCHULTZ, Richard H. y GODSON, Roy. *Op. cit.*, p. 37.

¹² MARTIN, Diego A., SHAPIRO, Jacob N. e ILHARDT, Julia. «Tracking Online Influence Efforts», *Empirical Studies of Conflict Project*. 2020. Disponible en: <https://esoc.princeton.edu/publications/trends-online-influence-efforts> [consulta: 25/4/2022].

¹³ TORRES, Manuel R. (coord.). *#Desinformación. Poder y manipulación en la era digital*. Comares, Granada, 2019.

Operaciones de influencia: persuasión en la zona gris

Las operaciones de influencia han adquirido una enorme visibilidad en los últimos años, lo que ha generado la falsa percepción de que hablamos de un fenómeno reciente, cuyo despliegue está vinculado a la aparición de las nuevas tecnologías de la información. Sin embargo, este tipo de acciones ha jugado un destacado papel en las confrontaciones armadas y en las rivalidades geoestratégicas del último siglo. Su naturaleza clandestina y la dificultad para acceder a las fuentes primarias las convierten en una especie de «dimensión perdida»¹⁴ a la que se solo se hace referencia de manera tangencial en los relatos historiográficos sobre eventos como la Segunda Guerra Mundial o la Guerra Fría. No obstante, resulta obvio que en el contexto de un enfrentamiento híbrido los distintos Gobiernos conciben como un objetivo estratégico provocar en su adversario efectos tales como el debilitamiento de sus alianzas, el fomento de la contestación interna y cualquier otro resultado que dificulte que el margen de maniobra del Gobierno enemigo.

El concepto de «operaciones de influencia» ha sido teorizado principalmente en el ámbito militar estadounidense. Aunque no existe una definición oficial al respecto, puede detectarse su elaboración a través de otros desarrollos doctrinales que hacen referencia a este tipo de prácticas. Así, por ejemplo, la Fuerza Aérea estadounidense considera que las operaciones de influencia son un tipo de «operaciones de información», en las cuales es posible encontrar también las llamadas operaciones de guerra en red (*network warfare*) y las de guerra electrónica (*electronic warfare*). Sin embargo, es difícil encontrar una cierta concreción en esta formulación, que entiende que las operaciones de influencia incluyen «operaciones psicológicas, el engaño militar, operaciones de seguridad, contrainteligencia, operaciones de asuntos públicos, contrapropaganda y actividades de apoyo (incluyendo ataques físicos)». Según esta doctrina, «las operaciones de influencia se centran en afectar a las percepciones y comportamientos de líderes, grupos o poblaciones enteras. Los medios de influencia pueden ser físicos, informativos o ambos»¹⁵.

¹⁴ WALTON, Carder. «Spies, Election Meddling, and Disinformation: Past and Present», *The Brown Journal of World Affairs*, vol. XXVI, n.º 1, Otoño/invierno de 2019, pp. 107-124. Disponible en: <https://bjwa.brown.edu/26-1/spies-election-meddling-and-disinformation-past-and-present/> [consulta: 25/4/2022].

¹⁵ LARSON, Eric V. et al. *Foundations of Effective Influence Operations: A Framework for Enhancing Army Capabilities*. Rand Corporation, Santa Monica, 2009. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG654.pdf [consulta: 25/4/2022].

Resulta mucho más operativa la definición contenida en un estudio monográfico del *think tank* estadounidense Rand Corporation, según la cual:

«Las operaciones de influencia son la aplicación coordinada, integrada y sincronizada de las capacidades diplomáticas, informativas, militares, económicas y de otro tipo de un Estado en tiempos de paz, crisis, conflicto y postconflicto para fomentar actitudes, comportamientos o decisiones por parte de los destinatarios extranjeros que promuevan los intereses y objetivos del actor que las lleva a cabo»¹⁶.

Se trata de un «término sombrilla» que incluye actividades militares pero también civiles, y en ambos casos tanto públicas como encubiertas. Uno de los elementos más importantes de dicha definición es la idea de que las diversas comunicaciones y otras actividades que se encuentran en el círculo de las operaciones de influencia deben coordinarse y sincronizarse con las actividades «cinéticas» del mundo real, como las operaciones militares, las actividades de reconstrucción y otros asuntos civiles, el desarrollo económico y otras actividades que se desarrollan «sobre el terreno». Por lo tanto, se plantea la idea de que no solo se influye en el ámbito cognitivo a través de construcciones discursivas, sino incidiendo sobre la realidad para que la población extraiga un determinado significado.

En un contexto teórico más amplio, podemos considerar que las operaciones de influencia son una de las herramientas a las que recurren los contendientes que están inmersos en un conflicto en la zona gris¹⁷. Este enfoque pone en el epicentro del conflicto a la población civil, tanto a la propia como a la del enemigo y a la de aquellos actores que no son parte implicada en el enfrentamiento. La zona gris requiere una narrativa atractiva que la sostenga¹⁸, y que haga posible la movilización de la población a favor de una determinada causa. La ambigüedad con la que se desarrollan los conflictos en la zona gris convierte las operaciones de influencia en uno de los principales instrumentos con los que cuenta cualquier contendiente que desee modificar la realidad a su favor.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ BAQUES, Josep. *De las guerras híbridas a la zona gris. La metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI*. UNED, Madrid, 2021.

¹⁸ BAQUES, Josep et al. *Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris*. Observatorio de Ceuta y Melilla - Instituto de Seguridad y Cultura, noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.observatorioceutamelilla.org/wp-content/uploads/2021/11/2-OCM-Pretensiones-Marruecos.pdf> [consulta: 25/4/2022].

Qué tienen en común la desinformación y las operaciones de influencia

A pesar de tratarse de conceptos que tienen un alcance y una justificación teórica —incluso ética— distinta, ambos son procedimientos que apuntan hacia la vertiente cognitiva de la población y, por tanto, resulta posible encontrar múltiples similitudes en los métodos que una y otras emplean.

Estos serían algunos de los principales puntos de coincidencia entre ambos enfoques:

1) *Orientados al largo plazo*

Un error habitual a la hora de analizar este tipo de actividades es considerarlas como intervenciones puntuales sobre la realidad cuyo objetivo es alcanzar un efecto inmediato en los comportamientos u opiniones de la población. Sin embargo, tanto las operaciones de influencia como la desinformación tienen unos objetivos más ambiciosos que se concretan en provocar efectos duraderos sobre las sociedades donde se actúa, de aquí que muchas intervenciones tácticas sobre el presente solo puedan ser entendidas como una pequeña aportación a un proceso de cambio que se espera rinda sus frutos en un futuro no necesariamente cercano.

Esa es la forma, por ejemplo, de conceptualizar este tipo de acciones en la doctrina china sobre la «guerra de la opinión pública»¹⁹, la cual persigue la «orientación cognitiva de las masas» para «excitar sus emociones y constreñir su comportamiento», cuya ejecución proyecta en el largo plazo un esfuerzo de baja intensidad —pero continuo— para alcanzar subrepticamente la psique de la población. El concepto de «control reflexivo» acuñado por los servicios de inteligencia soviéticos ahonda en esa misma idea: cómo se puede llevar al objetivo a actuar, sin que lo sepa, de una manera predefinida, a menudo en contra de sus propios intereses, lo cual solo es posible a través de una acción continuada sobre el espacio informativo donde el enemigo debe tomar sus decisiones²⁰.

¹⁹ CHARON, Paul y JEANGÈNE VILMER, Jean-Baptiste. *Chinese Influence Operations. A Machiavellian Moment*. Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire, octubre de 2021). Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1J_6CANw8xxn9pUWVezHgwL83hH0jwlvS/view [consulta: 25/4/2022].

²⁰ HAKALA, Janne y MELNYCHUK, Jazlyn. *Russia's strategy in cyberspace*. NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2021. Disponible en: <https://stratcomcoe.org/publications/russias-strategy-in-cyberspace/210> [consulta: 25/4/2022].

Ni siquiera la irrupción de internet —y el ritmo desenfrenado que ha imprimido a la sucesión de los acontecimientos— ha modificado sustancialmente este enfoque, que parte de la idea de que pueden transcurrir años hasta que los efectos sean visibles²¹.

No entender su orientación a futuro conlleva inevitablemente cometer errores a la hora de articular una respuesta. Buena parte de la reacción ante estas campañas se ha basado en la idea de que son impactos aislados de manipulación que deben ser desmontados y cuyas falsedades deben ser expuestas ante la opinión pública para neutralizar sus efectos. Sin embargo, estos no pueden medirse únicamente por su capacidad para provocar un cambio inmediato en las percepciones y comportamientos. Su verdadera eficacia se despliega de manera más sutil. El capital social, la confianza interpersonal, el valor objetivo de los hechos y otra serie de requisitos básicos para la vida en una sociedad abierta se ven profundamente dañados por la desinformación cuando un colectivo padece la exposición permanente a un entorno informativo contaminado. El fin último no es necesariamente la imposición de una narrativa concreta acorde a los intereses del manipulador, sino degradar a la opinión pública a un estado de vulnerabilidad, porque cree vivir en un lugar donde «nada es verdad, y todo es posible»²². El efecto acumulativo de la desinformación es el mismo que señaló Hannah Arendt en referencia a las sociedades sometidas a la propaganda totalitaria: «Si todo el mundo siempre te está mintiendo, el resultado no es que te crees las mentiras, si no que nadie vuelve a creer en nada»²³.

2) *Profesionalmente dirigidas*

Este tipo de intervenciones ha sido, y en muchos casos sigue siendo, un dominio propio de las agencias de inteligencia y los aparatos de seguridad y defensa de un Estado. Estos organismos conciben como una de sus misiones erosionar la posición del adversario a través de intervenciones sobre el contexto informativo y el posicionamiento

²¹ NYT OPINION. «The Seven Commandments of Fake News». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=S-4iwYkAivA> [consulta: 25/4/2022].

²² POMERANTSEV, Peter. *Nothing Is True and Everything Is Possible. The Surreal Heart of the New Russia*. PublicAffairs, Nueva York, 2014.

²³ ARENDT, Hannah. «Hannah Arendt: From an Interview», *The New York Review*. 26 de octubre de 1978. Disponible en: <https://www.nybooks.com/articles/1978/10/26/hannah-arendt-from-an-interview/#:~:text=If%20everybody%20always%20lies%20to,to%20rewrite%20its%20own%20history> [consulta: 25/4/2022].

de las distintas opiniones públicas. Las operaciones de influencia gubernamentales trascienden el ámbito de las iniciativas puestas en marcha de manera espontánea por ciudadanos, partidos políticos, asociaciones, medios de comunicación, etcétera. Dichas intervenciones son obra de burocracias profesionalizadas²⁴ que planifican en el largo plazo y conciben sus acciones como una contribución a una estrategia más amplia en la que intervienen todos los recursos del poder estatal.

Sin embargo, no todos los servicios de inteligencia otorgan a las operaciones de influencia la misma trascendencia. Mientras que los organismos de un país democrático están centrados de manera principal en la recopilación y el análisis de información para apoyar la toma de decisiones, en el caso de los servicios de inteligencia de un régimen autocrático, la desinformación forma parte del *core* de su actividad. La apertura de los archivos de la Guerra Fría permitió apreciar, por ejemplo, la desigual importancia que otorgaban ambos bloques a este tipo de intervenciones. Mientras que para Estados Unidos era solo una contribución residual a la que se recurría de manera episódica en el enfrentamiento contra el bloque comunista, la URSS dedicó una parte colosal de sus recursos de inteligencia a la desinformación, la cual estaba plenamente integrada en la política exterior del país. Según las palabras de Oleg Kalugin, un alto responsable de la contrainteligencia soviética: «En el corazón y el alma de la inteligencia soviética estaba la subversión. No la recopilación de información, sino la subversión: medidas activas para debilitar a Occidente, para abrir brechas en las alianzas comunitarias occidentales de todo tipo, especialmente en la OTAN, para sembrar la discordia entre los aliados»²⁵.

Cada «residencia» del KGB en el extranjero tenía oficiales encargados de manera exclusiva de esas misiones. La propia promoción dentro del organigrama de esta agencia no solo estaba vinculada a la capacidad de esos oficiales de trabajar eficazmente en las operaciones de desinformación impulsadas por la agencia, sino que incluso dedicaban un 25 % de su jornada laboral a reflexionar y proponer a sus superiores jerárquicos nuevas campañas de desinformación que explotasen las brechas existentes en los

²⁴ RID, Thomas. *Desinformación y guerra política. Historia de un siglo de falsificaciones y engaños*. Crítica, Madrid, 2021.

²⁵ Citado en: MARÍN GUTIÉRREZ, Francisco. «¿Comprendemos la desinformación?: Rusia y la evolución de las medidas activas» (Documento de Opinión, 26). IEEE, 2022. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO26_2022_FRANMAR_Rusia.pdf [consulta: 25/4/2022].

países de destino²⁶. El régimen de Putin ha mantenido esa tradición organizativa —en la cual se forjó el propio líder ruso—, que considera las «medidas activas» una parte nuclear de la acción exterior del Estado. Sin embargo, a diferencia del modelo fuertemente centralizado de la URSS, el impulso de la desinformación rusa se ha diversificado y ha creado un entorno de competición entre los distintos actores gubernamentales, de los que se espera que realicen sus propios planes de forma semiautónoma para trabajar en favor de los objetivos generales²⁷.

A pesar de la primacía que tiene en este terreno el ámbito institucional del propio Estado, la subcontratación en el creciente mercado de las «relaciones públicas negras» aporta una serie de ventajas adicionales²⁸. La principal es que proporciona al Gobierno un elevado nivel de negación. Si se descubre una operación, los agentes gubernamentales pueden afirmar que se trata simplemente de una agencia de *marketing* en redes sociales sin escrúpulos y que ellos no tienen nada que ver con dichas prácticas. Del mismo modo, si una empresa es desenmascarada y expulsada de las plataformas sociales, los Gobiernos pueden volver a contratar dichos servicios con una nueva compañía. No resulta, por tanto, sorprendente que en un informe de la Universidad de Oxford²⁹ se constataste que la mitad de los países que había llevado a cabo operaciones de influencia en 2020 lo hubiese hecho a través de la contratación de estos servicios en el sector privado.

3) También se influye de manera discreta

La acción persuasiva o desinformativa sobre la opinión pública no siempre tiene lugar de manera visible. Algunas medidas pueden alcanzar su objetivo sin la necesidad de trascender a la ciudadanía, y es aquí donde radica su éxito. Los rumores pueden ser insertados y propagados entre círculos reducidos de decisores políticos, los cuales pueden modificar su conducta y causar un efecto similar a la presión que podría ejercer

²⁶ NYT OPINION. «Meet the KGB Spies Who Invented Fake News». Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=h5WjRjz5mTU> [consulta: 25/4/2022].

²⁷ ARENDT, Hannah. *Op. cit.*

²⁸ GROSSMAN, Shelby y RAMALI, Khadeja. «Outsourcing Disinformation», *Lawfare*. 13 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.lawfareblog.com/out-sourcing-disinformation> [consulta: 25/4/2022].

²⁹ BRADSHAW, Samantha *et al.* «Industrialized Disinformation: 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation», *Oxford Internet Institute*. 13 de enero de 2021. Disponible en: <https://demtech.oii.ox.ac.uk/research/posts/industrialized-disinformation/#continue> [consulta: 25/4/2022].

una sociedad contaminada por contenidos desinformativos. El KGB llamaba a estas operaciones «medidas silenciosas»³⁰. Las víctimas privadas encontrarán más difícil defenderse de un rumor o una falsificación que nunca se ha sometido al escrutinio y a la crítica pública.

En otras ocasiones, las operaciones de influencia despliegan de manera pública sus efectos, pero la ciudadanía es incapaz de delimitar qué parte del ruido ambiental es fruto de estas campañas y qué porción se ha originado de manera endógena. Los contenidos divisivos, la crispación sociopolítica y el tensionamiento del sistema institucional pueden formar parte de la «normalidad» de un sistema democrático. Los regímenes abiertos no tienen otra opción que asimilar las opiniones y actividades de sus ciudadanos, incluyendo las de aquellos cuyo objetivo es acabar con el propio sistema de libertades que les ampara. En un entorno así resulta relativamente fácil insertar acciones de influencia que son formalmente legales y que se solapan o potencian otras iniciativas corrosivas puestas en marcha por los ciudadanos del mismo país.

4) Primero los hechos, después las narrativas

Un error habitual a la hora de interpretar este tipo de operaciones es creer que se trata de un dominio limitado única y exclusivamente al ámbito discursivo y a las respectivas técnicas asociadas a la difusión de estos mensajes. Sin embargo, también se apoyan en acciones que modifican físicamente el entorno de manera previa, y hacen posible *a posteriori* la construcción de una narrativa eficaz.

La acción sobre el entorno que se pretende influenciar puede ser planificada a largo plazo, pero también contribuyen aquellas iniciativas capaces de reaccionar con agilidad ante determinadas oportunidades que se abren de manera imprevista³¹.

Un ejemplo paradigmático de esta sinergia entre acciones físicas y construcción de narrativas es la forma en la que China y Rusia capitalizaron la angustiosa situación por la que pasaba Italia durante los primeros compases de crisis provocados por la COVID-19. Ambos países encontraron en la inicial actitud dubitativa de la Unión Europea una

³⁰ RID, Thomas. *Op. cit.*

³¹ BRAW, Elisabeth. *Defender's Dilemma. Identifying and Deterring Gray-Zone Aggression*. AEI Press, Washington D. C., 2022.

oportunidad para reforzar una de sus narrativas habituales. El régimen chino envió a Italia un avión lleno de mascarillas y el ruso, (lo que inicialmente parecía) un avión cargado de personal médico. Ambas autocracias aprovecharon la incapacidad de los Estados miembros de la UE para ayudar a Italia con los suministros médicos que necesitaba urgentemente durante las dramáticas primeras semanas de la crisis del coronavirus. La aportación simbólica de ambos países tenía como objetivo no tanto salvar a la población italiana como socavar la cohesión de la alianza europea. Pero lo cierto es que la misión aparentemente tuvo éxito. A principios de abril de 2020, poco después de que la ayuda china llegara a Italia, una encuesta³² reveló, por ejemplo, que el número de encuestados que consideraba a China como un amigo se había disparado hasta el 52 %, frente al 10 % de solo dos meses antes. A mediados de año, el 63 % de los italianos dijo que la UE había fallado a su país durante la crisis del coronavirus; el 4 % dijo que la UE era el mejor aliado del país durante la crisis, mientras que el 25 % calificó a China como el mejor aliado de Italia.

5) Basta con influenciar a unos pocos

Es habitual también identificar el éxito de un impacto persuasivo con la viralización de un contenido o con el alcance masivo de un sector de la población. Sin embargo, en este ámbito la calidad puede ser un objetivo mucho más deseable que la cantidad. La capacidad de modificar el contexto en una dirección favorable para el manipulador puede radicar en un pequeño grupo de personas, y no tanto en la modificación de las percepciones del grueso de la población.

El asalto al Capitolio de EE. UU. en enero de 2021 es un claro ejemplo de cómo basta que la desinformación permee entre una minoría de personas suficientemente motivadas. Un pequeño grupo de individuos puede causar un daño devastador en la imagen que un país tiene de sí mismo y de su posición en el mundo.

La amplificación de las narrativas originadas por estos sectores marginales de la sociedad puede resultar una apuesta extremadamente beneficiosa, teniendo en cuenta

³² DE PALO, Francesco. «W la Cina! Il sondaggio Swg che non ti aspetti. Parla Pier Ferdinando Casini» [Long Live China! The SWG Poll You Didn't Expect. Pier Ferdinando Casini Speaks], *Formiche*. 7 de abril de 2020. Disponible en: <https://formiche.net/2020/04/cina-usa-sondaggio-swg-casini-ventura/> [consulta: 25/4/2022].

el bajo coste que supone alimentar estos grupúsculos y amplificar sus narrativas. Con la pretensión de que algunos de los átomos de esta constelación radical pudiesen desencadenar una reacción en cadena que agravase las fracturas de las sociedades afectadas, tanto Rusia como China han promovido la acción de actores que se sitúan en ambos extremos del espectro ideológico. Así, hay numerosos ejemplos de cómo las delegaciones chinas han establecido conexiones con organizaciones y personalidades de la extrema derecha en países como Suecia, Francia o Italia³³. En el ámbito digital, un informe³⁴ señalaba, por ejemplo, cómo China había sido el actor estatal más activo en la amplificación del mensaje del movimiento conspirativo QAnon en Estados Unidos durante los primeros compases de la pandemia del coronavirus.

*Manuel R. Torres Soriano**

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
[@mrtorsor](#)

³³ CHARON, Paul y JEANGÈNE VILMER, Jean-Baptiste. *Op. cit.*

³⁴ THE SOUFAN CENTER. *Quantifying The Q Conspiracy: A Data-Driven Approach to Understanding the Threat Posed by QAnon*. The Soufan Center, abril de 2021. Disponible en: https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2021/04/TSC-White-Paper_QAnon_16April2021-final-1.pdf [consulta: 25/4/2022].

65/2022

30 de junio de 2022

*Ramón Casilda Béjar**

Un nuevo sistema monetario y financiero internacional: Bretton Woods III

Un nuevo sistema monetario y financiero internacional: Bretton Woods III

Resumen:

Bretton Woods concluyó en 1971 poniendo fin a los acuerdos que establecían un tipo de cambio fijo anclados en la convertibilidad del dólar en oro. Desde entonces el mundo ha sufrido crisis monetarias y financieras de mayor magnitud y duración que las sufridas durante las más de dos décadas que Bretton Woods estuvo vigente. Bretton Woods III representa un nuevo sistema monetario y financiero internacional, que articula propuestas innovadoras y normas transformadoras para asegurar el crecimiento económico y la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional. Ahora que se han intensificado la inestabilidad y la incertidumbre tras la invasión rusa de Ucrania y la guerra golpea la economía mundial, hay que recuperar la voluntad de evitar los males que han venido aquejando al mundo mediante un nuevo sistema monetario y financiero internacional diseñando un nuevo Bretton Woods III.

Palabras clave:

Bretton Woods, sistema monetario y financiero internacional, capitalismo.

***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.

Antecedentes

La historia moderna está marcada por fatídicos acontecimientos que impactan en el ambiente y cambian los escenarios. En este sentido, podría decirse que la invasión rusa de Ucrania, que comenzó el 24 de febrero de 2022, es uno de esos fatídicos acontecimientos que provocan inmensos y peligrosos desafíos, cuyos impactos serán profundos y, además, trastocarán las estructuras del sistema monetario y financiero internacional (SMFI) que ha prevalecido desde la Segunda Guerra Mundial.

En este momento crítico del mundo, Occidente necesita unir fuerzas con el objetivo de avanzar hacia un nuevo orden monetario y financiero internacional y dejar atrás un mundo donde hemos creado unos resultados que nadie quiere, pero que persisten: unos resultados que deben dejarse atrás para establecer una sociedad más próspera, más justa, más feliz y en paz perpetua, como ya la invocaba Immanuel Kant en *La paz perpetua* (1795)¹.

No escribo aquí para evocar el ayer, sino para invocar el mañana y que permita, tal como sucedió, tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, entre los años 1946 y 1973 —bautizados como «la época dorada del capitalismo»—, disfrutar de la prosperidad y de un mundo mejor más que en ninguna otra época anterior².

Poca duda cabe de que entre los factores positivos que animaron la prosperidad durante esos años figuran los Acuerdos de la Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods de 1944, cuyo propósito era presentar de forma precisa las normas y las instituciones del nuevo sistema monetario internacional para facilitar, en el plano interno, el pleno empleo y la estabilidad de los precios y, a la vez, conseguir para cada país el equilibrio externo³ sin imponer restricciones al comercio internacional.

¹ Como se intuye, el libro propone una estructura mundial y una perspectiva de gobierno para cada uno de los Estados en particular que favorezca la paz perpetua. El título de la obra, *La paz perpetua*, responde a la inscripción satírica que un hotelero holandés había puesto en su casa, debajo de una pintura que representaba un cementerio. ¿Esta se la dedicaba a todos los «hombres» en general o especialmente a los gobernantes, nunca hartos de guerras?, ¿o quizá solo a los filósofos, entretenidos en soñar el dulce sueño de la paz? «He aquí una muchedumbre de seres racionales que desean, todos, leyes universales para su propia conservación, aun cuando cada uno de ellos, en su interior, se incline por eludir la ley. Se trata de ordenar su vida en una constitución, de tal suerte que, aunque sus sentimientos íntimos sean opuestos y hostiles unos a otros, queden contenidos, y que el resultado público de la conducta de esos seres sea exactamente el mismo que si no tuvieran malos instintos».

² Para más detalle, cfr. CASILDA BÉJAR, Ramón. *Capitalismo Next Generation. Empresario y empresa en el mundo post COVID-19*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

³ Aunque el concepto de «equilibrio externo» es más complejo de definir que el de «equilibrio interno», asociado al pleno empleo de los recursos productivos de un país y a la estabilidad de los precios, comúnmente se asocia con el equilibrio de la balanza por cuenta corriente (cfr. KRUGMAN, Paul R. y OBSTFELD, Maurice. *Economía internacional. teoría y política*. Pearson Educación, Madrid, 2006).

Abro nota: el sistema monetario internacional (SMI), en síntesis, se encuadra en el marco de reglas, regulaciones y convenciones que gobiernan las relaciones financieras entre los países, promoviendo el comercio internacional y, al mismo tiempo, asegurando la estabilidad de la balanza de pagos de los países. El SMI asume diversas formas, dependiendo de la manera en que se organiza la conducta financiera externa de las naciones. Su función principal es permitir que los procesos económicos fundamentales de producción y distribución operen lo más eficientemente posible, logrando así la maximización de la producción, el comercio y el empleo de las naciones.

El sistema financiero internacional (SFI), en síntesis, es el conjunto de mercados e instituciones financieras que tiene como función canalizar los recursos de las personas o agentes con superávit hacia aquellas personas o agentes deficitarios, siendo vital para el funcionamiento de la economía, dado que permite, a través de mercados, una gran oferta y demanda de bienes y servicios, donde se transfieren y se invierten los capitales. Además, logra incrementar la transparencia, el acceso a recursos y el abaratamiento del crédito. Actualmente se comercian activos financieros a través de intermediarios, como pueden ser los bancos o entidades financieras especializadas. Su funcionamiento permite ayudar a los países integrando los mercados, organizando los mismos y generando así estándares de negociación, normas y reglas. El establecimiento de organismos internacionales facilita las relaciones económicas y financieras en cuanto a convenios internacionales. Los sistemas financieros de los países se relacionan y se incorporan al SFI con el fin de promover la cooperación y coordinación de los mercados integrados donde interactúan dichos países. Cierro la nota.

La Conferencia de Bretton Woods

La Conferencia de Bretton Woods se llevó a cabo en medio de la incertidumbre sobre la futura distribución del mundo entre las dos potencias más poderosas de los tiempos modernos, EE. UU. y la URSS, con ideologías políticas y económicas radicalmente opuestas, lo que demuestra cuán crucial fue establecer rápidamente reglas monetarias compartidas y respetadas a nivel internacional para volver a la normalidad.

Acudieron cuarenta y cuatro países aliados, que habían unido sus recursos militares y económicos contra el nazismo alemán y el expansionismo japonés, entre los que

destacaban EE.UU⁴., el Reino Unido, la URSS, Francia, Australia, Brasil, China e India. Su misión, en palabras de Henry Morgenthau Jr., secretario del Tesoro de Estados Unidos, «era diseñar acciones concretas para establecer las bases económicas de una paz sustentada sobre una genuina cooperación internacional».

Bretton Woods creó las instituciones que ahora conocemos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Encontró su razón de ser en la voluntad de evitar los males que habían aquejado al mundo durante el período de entreguerras: la suspensión de la convertibilidad durante la Primera Guerra Mundial y la difícil situación posterior que llevaron a «inflaciones», en algunos casos galopantes, a las que todavía se sigue haciendo referencia cuando se quiere llamar la atención sobre las políticas. El regreso al patrón oro a partir de 1925 fue acogido con una vuelta a la normalidad, pero resultó una normalidad efímera, porque el funcionamiento durante este periodo no tuvo la eficacia del mecanismo clásico y estuvo lleno de desajustes e incidentes que llevaron, especialmente, a la negativa experiencia de los años 1930 (guerra de divisas y empobrecimiento del vecino).

Los delegados centraron su atención principalmente en cuestiones monetarias y financieras, cuya estabilización y regulación eran la condición *sine qua non* para establecer relaciones económicas «normalizadas». De hecho, las estructuras monetaria y financiera son el núcleo del motor económico y deben organizarse y administrarse para permitir que las empresas, las personas y las instituciones realicen operaciones tanto privadas como públicas destinadas a desarrollar actividades económicas viables y estables en el tiempo. Las actividades económicas no pueden funcionar de manera viable sin mecanismos monetarios y financieros estables, que obviamente requieren una regulación colectiva consistente. Esta perspectiva hace que cualquier acuerdo de coordinación internacional en el ámbito monetario y financiero sea muy importante⁵.

Bretton Woods es una creación intelectual que aparece como la pieza más importante de lo que sería el diseño de todo el sistema de relaciones monetarias y financieras internacionales de la posguerra: un diseño hecho posible por las condiciones existentes

⁴ La delegación de Estados Unidos estaba encabezada por Henry Morgenthau Jr., secretario del Tesoro, y Harry Dexter White, director del Departamento del Tesoro; la británica lo estaba por lord John Maynard Keynes, acompañado por el profesor Dennis Robertson. Ambas delegaciones dirigirían los trabajos de la conferencia.

⁵ ÜLGEN, Faruk. «De Bretton Woods y Keynes a las crisis del siglo XXI: ¿hay piloto a bordo?», Revista Ola Financiera, vol. 14, n.º 40. Septiembre-diciembre de 2021. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ROF/article/view/80783>

después de la guerra y, en particular, por la situación cuasi hegemónica de Estados Unidos. Ese carácter de creación no espontánea mediante un acuerdo internacional reapareció con la creación del euro como intento de establecer un sistema de cambios fijos, como si los planificadores monetarios siempre se hubieran inclinado por este sistema⁶.

Por primera vez en la historia, Bretton Woods consiguió que un acuerdo internacional de este tipo organizara las relaciones económicas de una gran parte del planeta: «Los delegados a la conferencia aplicaron una visión “liberal” que buscaba reconciliar la reconstrucción de un sistema financiero multilateral abierto con las nuevas prácticas económicas más intervencionistas que habían surgido de la experiencia de la Gran Depresión»⁷.

El sistema de Bretton Woods

El sistema de Bretton Woods tiene como piedra básica la existencia de tipos de cambio fijos pero ajustables. Los tipos de cambio fijos a corto plazo debían evitar las excesivas fluctuaciones que se habían producido en 1930 y su utilización para mejorar la competitividad (guerra de divisas). No obstante, cuando un país tuviese un desequilibrio fundamental⁸, se permitiría la posibilidad de modificarlo en situaciones excepcionales en más o menos el 1 % de la paridad inicial fijada a cada moneda, haciendo posible su utilización como instrumento de ajuste ocasional. Así se evitaba la rigidez del patrón oro, que había mostrado su incompatibilidad con las políticas nacionales a principios de los años 1930, la cual todavía hubiera sido mayor en el mundo de la posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano y su preocupación prioritaria por el pleno empleo.

Bretton Woods, dicho brevemente, representa un híbrido compromiso entre la propuesta de John Maynard Keynes y la de Harry Dexter White. Keynes pretendió, sin éxito, que se crease una institución internacional de compensación que llamó International Clearing

⁶ Para más detalle, cfr. VARELA PARACHE, Félix. «La era de Bretton Woods: La experiencia de los tipos de cambios fijos», en VARELA PARACHE, Manuel (coord.), *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Economía Española*. Ediciones Pirámide, Madrid, 1994.

⁷ HELLEINER, Eric. «The Contemporary Reform of Global Financial Governance: Implications of and Lessons from the Past», *G-24 Discussion Paper Series*, n.º 55. United Nations Conference on Trade and Development, abril de 2009.

⁸ El FMI nunca definió lo que era «desequilibrio fundamental», pero sí hubo consenso entre los economistas en caracterizarlo como «una situación en la que un país no podía conseguir el equilibrio básico dentro del ciclo sin llevar a cabo un proceso deflacionista [...] o sin restringir su comercio o sus pagos».

Union (Unión de Compensación Internacional, un banco central de los bancos centrales nacionales), lo que acabó siendo contraproducente en términos políticos, ya que Keynes y el ministro de Exteriores, lord Halifax, tuvieron que explicar al Parlamento británico por qué la idea aprobada en Bretton Woods estaba lejos de su propuesta y suponía el fin de la posición dominante en el comercio mundial de Gran Bretaña a través de sus colonias.

La Unión de Compensación Internacional habría sido una institución en la que habrían participado todos los países del mundo y no solo los de la ONU y que habría buscado estabilizar los tipos de cambio a través de ayudas a países con problemas, dejando cierto margen para que los gobiernos intervinieran en sus divisas. El eje central era la creación del Bancor, una moneda internacional para las transacciones de los países con el FMI y que tendría un valor fijado con el oro. La idea de Keynes era prevenir los problemas que más tarde plantearía la supremacía del dólar.

La Unión de Compensación Internacional sería capaz de contar con su moneda propia: el Bancor, vinculado a las divisas más fuertes y que sería canjeable por moneda local. A través de la institución, los países excedentarios financiarían a los deficitarios, lo que haría crecer la demanda mundial y evitaría la deflación, de manera que la economía no sería un juego de suma cero. Pero la idea no convenía a los intereses de Estados Unidos, que no quería emplear su superávit en compensar a países deudores.

Keynes proponía que la convertibilidad fuese sobre una reserva de divisas, aceptando que ya no sería la libra esterlina como en el pasado, pero sin el predominio del dólar, mientras que White quería que fuese el dólar. En cualquier caso, los ingleses aceptaron la preponderancia estadounidense a cambio de financiación, la cual terminaron de pagar en 2006 bajo el mandato como primer ministro de Tony Blair.

De manera esquemática, el sistema monetario internacional surgido de Bretton Woods, contiene los siguientes acuerdos (recuadro 1).

Recuadro1

1. Se crea un mecanismo monetario de cambio fijo, pero los cambios fijos de las distintas divisas no tienen como punto de referencia el oro, sino el dólar. A su vez, el dólar debe mantener una paridad respecto a la razón: onza de oro = 35dólares.
2. El dólar se constituye en la única moneda convertible directamente en oro, pero la Reserva Federal (Fed) debe asumir el compromiso de convertibilidad en oro del resto de las monedas a través del dólar. Nace así el sistema conocido como patrón de cambio dólar-oro (Goldman Exchange Standard).
3. Para evitar el abuso de las devaluaciones competitivas por parte de los países, se impone un sistema por el cual solo se podría variar libremente en más o menos el 1 % de la paridad inicial fijada a cada moneda.
4. Para ayudar a los países miembros a mantener esa paridad, se crea el Fondo Monetario Internacional (FMI), que se concibe en un principio como una institución de ajuste y autoridad monetaria a nivel internacional. El FMI se encargaría de financiar los desequilibrios temporales que se pudieran producir en la balanza de pagos de los países miembros y de autorizar las variaciones de las paridades más allá del límite permitido.
5. Paralelamente al FMI, se crea el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, actualmente el Banco Mundial (BM). Aunque su objetivo principal, como su nombre indica, se centraba en la financiación de los países devastados por la Segunda Guerra Mundial y los países menos desarrollados, también se le asigna una función complementaria al FMI en el campo de los reequilibrios de la balanza de pagos, especialmente en los casos en los que las alteraciones no sean temporales, sino estructurales o de largo plazo.

Fuente: elaboración propia.

El nuevo sistema monetario internacional basado en el patrón de cambio dólar-oro se pone en marcha lentamente, aunque sufre diversas vicisitudes antes de llegar a su desaparición, el 15 de agosto de 1971. Esquemáticamente, podrían dividirse en tres fases las etapas del sistema de Bretton Woods (recuadro 2).

Recuadro 2

1. Hasta finales de los años 1950, el sistema funciona con relativa corrección. Si bien predominan los cambios múltiples, los cambios fijos basados en el patrón dólar-oro se va imponiendo poco a poco, pero hasta 1958 no se consigue la plena convertibilidad.
2. Durante la década de 1960, surgen los primeros problemas graves del nuevo sistema. Estos presentan un doble diagnóstico: de carácter técnico y de carácter político. Las dificultades técnicas se centran en el crecimiento del precio del oro (en la Bolsa de Londres en 1968 el oro alcanzó los 40 dólares la onza) y en la insuficiencia de liquidez ante el aumento del comercio internacional. Para afrontar estos problemas se tomaron diversas medidas conjuntas, como la creación en 1962 de los créditos *swap* y del GAB (General Agreement to Borrow) y la instauración en 1968 de los DEG (derechos especiales de giro). En cuanto a los problemas de carácter político, comienzan a partir de la desconfianza internacional en el dólar. El compromiso de convertibilidad adquirido se hace cada vez más difícil de cumplir, debido a los problemas deficitarios de la balanza de pago de Estados Unidos y, por consiguiente, a la inundación de dólares en los mercados internacionales. El déficit exterior estadounidense encuentra tres grandes razones para su explicación en esa época: i) los fuertes gastos militares en el exterior como consecuencia de la Guerra Fría en general y muy especialmente de la guerra de Vietnam; ii) el notable nivel de inversión alcanzado por las empresas multinacionales en las economías exteriores; iii) la creciente competencia de las industrias japonesa y europea en el comercio internacional, que afecta negativamente al tradicional superávit comercial de Estados Unidos.
3. Las dificultades en el sistema, tanto técnicas como políticas, llegan a su punto álgido el 15 de agosto de 1971, cuando el presidente Richard Nixon decide unilateralmente suspender la convertibilidad del dólar en oro, con lo que desaparecía la convertibilidad fijada por el patrón dólar-oro y, con ello, se producía una situación no regulada en la que algunas monedas flotaban libremente en los mercados de divisas y otras mantenían su paridad con el dólar.

Fuente: elaboración propia y GUZMÁN, Joaquín. «Sistema monetario y financiero internacional», en DE PAZ BÁÑEZ, Manuela A., *Economía mundial*. Pirámide, Madrid, 1998.

Queda claro que Bretton Woods buscó principalmente establecer, después de un largo período de tumultuosas relaciones internacionales, un entorno monetario y financiero mundial que pudiera estabilizar y mantener las relaciones monetarias y financieras internacionales bajo control, para facilitar la reactivación de las relaciones económicas globales. Por lo tanto, buscaba permitir que los países desarrollaran relaciones económicas de manera más fluida, estable y beneficiosa.

Dicha situación requiere un conjunto de reglas que las partes deben respetar. También requiere que los países miembros consideren la pertenencia al sistema como más beneficiosa que permanecer fuera, debiendo cumplir este al menos dos obligaciones fundamentales: i) ser capaz de fijar reglas de juego comunes que sean respetadas por todos y ii), al mismo tiempo, ser lo suficientemente flexible como para permitir que los países miembros implementen políticas económicas nacionales en paralelo con las limitaciones colectivas impuestas. Por lo tanto, el sistema debe diseñarse como una combinación de rigidez y flexibilidad.

Probablemente la crisis del sistema de Bretton Woods podría haberse aliviado si los países europeos hubiesen adoptado una política más cooperativa y, en algunos casos, menos beligerante respecto a Estados Unidos. La caída del sistema se hubiera podido retrasar, sobre todo si este último país hubiese seguido políticas más ortodoxas a principios de 1970. Sin embargo, esto solo hubiese retardado una ruptura que era inevitable, debido a determinados vicios congénitos ligados a la creación del sistema — como la falta de un mecanismo propio de creación de liquidez o las asimetrías de su mecanismo de ajuste—, pero sobre todo a una posición hegemónica de Estados Unidos y unos controles sobre los movimientos de capitales⁹ que ya no se correspondían con la realidad a principios de los años 1970, lo que hacía que los días de Bretton Woods estuviesen contados¹⁰.

En efecto, como hemos adelantado, el mundo cambió súbitamente el 15 de agosto de 1971, cuando el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, cerró de golpe la «ventanilla del oro» suspendiendo la convertibilidad del dólar. Aunque no era su

⁹Jagdish Bhagwati, defensor del libre comercio pero objetor de la liberalización de los movimientos de capitales a corto plazo, considera que estos generan crisis recurrentes que crean un clima contrario para la globalización del comercio, la cual resulta fundamental para el crecimiento y la convergencia entre los países (cfr. BHAGWATI, Jagdish. *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy*. MIT Press, Cambridge, 1998).

¹⁰VARELA PARACHE, Félix. *Op. cit.*

intención, este acto marcó el final del sistema de tipos de cambio fijos. No obstante, en realidad, con el aumento de los flujos de capital transfronterizos privados, un sistema basado en tipos de cambio fijos para las principales monedas ya no era viable y la decisión de Nixon —denunciada en aquel momento como una abrogación de las responsabilidades internacionales de Estados Unidos— allanó el camino para el «sistema monetario internacional moderno». Así nació sin oficializarse un nuevo Bretton Woods II.

Los Acuerdos de Bretton Woods gobernaron las relaciones monetarias y financieras entre los países occidentales, que se apartaron del nacionalismo económico sin regresar a la política de *laissez faire* de los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, que suponía que el éxito económico se desentendía de los problemas del desempleo y de la desigualdad.

De esta manera, los países occidentales optaron económicamente por una vía intermedia entre liberalismo y socialismo. El nuevo orden combinaba la prosperidad con la participación del Estado, el mercado con la protección social y la estabilidad con la democracia. Permitía la apertura económica internacional con controles sobre las inversiones a corto plazo, la protección de la agricultura mediante los acuerdos comerciales preferenciales, como el Mercado Común Europeo, y combinaba los apoyos al empresario y la empresa con una amplia red de seguridad social. El resultado fue una densa combinación entre mercados expansivos y gobiernos intervencionistas, grandes empresas, poderosos partidos políticos y organizaciones sindicales, lo que permitió la tasa más alta de crecimiento y la estabilidad económica más duradera de la historia moderna, y todo ello, no se olvide, con el trasfondo de la soterrada batalla entre el mundo occidental y la URSS, conocida como Guerra Fría.

La cuestión que se plantea, entonces, es por qué un sistema que funcionaba tan adecuadamente tuvo que ser sustituido no muchos años después de haberse perfeccionado. Estudiando los años finales de Bretton Woods, no se han encontrado en la política monetaria y fiscal de Estados Unidos motivos para hacerlo, aunque si algunas razones que apoyan la tesis de que una mala política monetaria y fiscal pudo influir en el colapso. Como indica Barry Eichengreen, bastan pequeñas perturbaciones para que puedan producirse importantes crisis. Ningún ejemplo mejor que la gran especulación

suscitada en el Sistema Monetario Europeo por la inicial negativa de Dinamarca al Tratado de Maastricht¹¹.

Bretton Woods y la época dorada del capitalismo, 1946-1973

Durante la época dorada del capitalismo, la producción industrial mundial alcanzó niveles sin precedentes: un 5,6 % de crecimiento promedio anual. En esos años, la economía creció mucho más rápido que la población, lo que incrementó el bienestar y el nivel de vida en general, mientras que la inflación y el endeudamiento de los Estados se mantuvieron bajo control. También el reparto de la renta se mostró equilibrado. En 1928, el 1 % de la población más rica de EE. UU. controlaba el 28 % de la renta. Con políticas redistributivas, en 1975 el 1 % más rico controlaba el 7 % de la renta. Hoy el 1 % de la población más rica controla el 34 % de la renta de EE. UU.

Las economías de Estados Unidos y Europa contaban con el intenso papel del Estado, que contribuyó a fomentar el crecimiento, el pleno empleo y a establecer un estado de bienestar que incluía un amplio sistema de seguridad social, mecanismos compensatorios para la redistribución del ingreso, una política económica contra-cíclica, una política de gasto público expansiva, la ampliación de los sistemas educativos (universalidad y calidad), el apoyo a la investigación científica básica y aplicada, un sistema de cooperación económica (empresas, sindicatos, gobierno) y un Estado que actuaba como empresario a través de industrias públicas estratégicas para la economía nacional.

Las empresas contribuyeron decisivamente al aumento de la inversión en sectores como la producción de automóviles, los electrodomésticos, la petroquímica, la electrónica, la siderurgia y la construcción de viviendas, impulsando la expansión del sector servicios y la creación de una nueva tipología industrial, con el apoyo de ayudas estatales en las zonas deprimidas.

Por su parte, los países en desarrollo se vieron favorecidos y la renta per cápita creció un promedio anual de casi el 3 %. En estos países el gasto público aumentó y se canalizó

¹¹ EICHENGREEN, Barry. «Tree Perspective on the Bretton Woods System», en BORDO, Michael D. y EICHENGREEN, Barry (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1993.

hacia infraestructuras de transportes, comunicaciones, educación y sanidad, e incidió en el incremento del ingreso per cápita.

Mientras los Acuerdos de Bretton Woods permanecieron vigentes, la pujante industrialización de Europa y Estados Unidos proporcionaba rentas suficientes para mantener una demanda creciente. Las altas tasas de natalidad y la urbanización progresiva de las sociedades garantizaban el establecimiento de unas pautas de gasto que hacían del consumo un fenómeno en permanente expansión. En cuanto a los acuerdos de libre comercio, el despliegue de las infraestructuras y de los medios de transporte dio lugar a un aumento permanente del comercio internacional en un marco de coordinación y estabilidad del sistema monetario internacional.

La época dorada del capitalismo se benefició de que Bretton Woods consiguiera un grado formidable de estabilidad de los tipos de cambio en comparación con la inestabilidad del período anterior y del siguiente. Resolvió los problemas de pagos, haciendo posible un aumento sin precedentes del comercio y la inversión internacional. John Maynard Keynes, durante la clausura de la conferencia, recalcó la importancia de la cooperación monetaria internacional como esperanza para el mundo: «Si podemos continuarla..., la hermandad del hombre será más que una frase».

Y es que los sistemas monetarios y financieros existen para satisfacer las necesidades de la humanidad a medida que nuestras sociedades evolucionan y se transforman económicamente. Hoy, las transformaciones fundamentales se han acelerado.

Bretton Woods III

Como se ha expuesto, Bretton Woods incorporaba el principio fundamental de que su estabilidad dependía de la cooperación monetaria y financiera internacional. Pero el mundo de 1971 poco se parecía al de 1944. Del mismo modo, el sistema monetario y financiero internacional de hoy se parece muy poco al de 1971, y menos aún después de la invasión rusa.

Antes de la invasión rusa, y más aún tras ella, la inestabilidad del sistema monetario y financiero internacional se ha intensificado. Actualmente la teoría económica se revela compleja a causa de la fijación de la tarea de establecer mecanismos que faciliten el logro de una estabilidad monetaria y financiera internacional duradera. A raíz de la crisis

financiera de 2008, esta cuestión ha cobrado un fuerte protagonismo en la agenda política y económica internacional, como señala el Banco de Pagos Internacionales (BPI). Podría decirse que esto no ha sucedido por casualidad, como dan cuenta el 84º y 85º *informe anual* de la institución, donde se explican las razones por las que los regímenes monetarios nacionales han sido hasta ahora incapaces de asegurar una estabilidad financiera duradera.

A tal respecto, desde la década del 2000, algunos economistas han argumentado que las políticas practicadas por los bancos centrales y la estrategia orientada a la exportación de los países asiáticos dependían en gran medida del dinero interno. Entonces se decía, como ya he señalado, que el mundo tenía un nuevo Bretton Woods II, cuyos cimientos se habrían derrumbado durante los primeros días de la invasión rusa, concretamente cuando, el 28 de febrero de 2022, el G-7 se apoderó de la mitad de las reservas de divisas de Rusia (635.000 millones de dólares)¹².

Así que ahora estamos en el momento, sin oficializar, de Bretton Woods III, con el agravante de que posiblemente el dólar será mucho más débil cuando termine la guerra de Ucrania, mientras que el yuan será mucho más fuerte al encontrarse respaldado por una cesta de «productos básicos», según señala un informe de Credit Suisse¹³. El informe describe cómo los precios de los productos básicos en Rusia están colapsando, pero fuera del país están subiendo. En este sentido, la pregunta es quién proporcionará respaldo a Rusia para que los productos básicos no colapsen y bajen sus precios. En tal caso, será China, uno de los pocos países que puede comprárselos, y además lo haría a precios relativamente más baratos, mientras que para Occidente la situación resulta contraria, tiene que pagar altos precios y, con mención especial, por los hidrocarburos.

De tal forma, en esta ocasión el nuevo sistema monetario y financiero internacional no estará respaldado por el dólar. Según el informe de CreditSuisse, el nuevo Bretton Woods III se basará en los productos básicos. Así pues, estamos siendo testigos del nacimiento de un nuevo sistema monetario y financiero internacional respaldado no en divisas, sino en una cesta de productos básicos, que probablemente debilitará el

¹²En concreto, según el comunicado conjunto de los países, se evita «el despliegue de las reservas internacionales del Banco Central de Rusia», que atesoran aproximadamente la mitad de los 635.000 millones de dólares en reservas de oro y divisas, por lo que la decisión de la UE y EE. UU. constituye un gran golpe a las entidades bancarias y al mercado de divisas tras la invasión de Ucrania.

¹³ Zoltan Pozsar (31-03-2022): *Money, Commodities, and Bretton Woods III*. <https://plus2.credit-suisse.com/shorturlpdf.html?v=51io-WTBd-V>

sistema del eurodólar y contribuirá a desatar las fuerzas inflacionarias en Occidente, como ya ha hecho.

Abro nota: la OCDE revisó sus estimaciones de inflación y crecimiento ante las importantes consecuencias derivadas de la guerra en Ucrania. Según sus cálculos, el conflicto reducirá al menos un punto porcentual el crecimiento de la economía mundial, que pasará del 4,5 % al 3,5 %, mientras que la inflación subirá, por lo menos, 2,5 puntos por encima de lo previsto a finales de 2021, impulsada por el alza de los precios de los productos básicos, sobre todo de la energía y los alimentos. En la eurozona la inflación llegó en marzo hasta el 7,5 %, frente al 5,9 % de febrero, lo que supone el mayor encarecimiento de los precios de toda la serie histórica y acumula diez meses consecutivos. En España, en marzo como en febrero, la inflación se sitúa en un 9,8 %, su nivel más alto en treinta y siete años de la serie histórica (INE). En Alemania se sitúa en el 7,3 %; en Italia, en el 6,7 %; en Portugal, en el 5,3 % y en Francia, en el 4,5 %. EE. UU. registró un 8,5 % en marzo, la cifra más alta desde 1981, y acumula doce meses seguidos de subida. Cierro la nota.

Bretton Woods III debe construir un futuro mejor basándose, al menos, en los tres imperativos básicos establecidos por Kristalina Georgieva, directora gerente del FMI, quien pide volver a los valores de cooperación y solidaridad en el escenario internacional:

«Para reflexionar sobre la drástica transformación que ha sufrido el mundo en 2020, hice una visita a Bretton Woods, donde cuarenta y cuatro hombres firmaron nuestro Convenio Constitutivo en 1944. Nuestros fundadores se enfrentaron a dos tareas enormes: abordar la inmediata devastación causada por la guerra y a la vez sentar las bases de un mundo más pacífico y próspero. En la clausura de la conferencia, John Maynard Keynes recalcó la importancia de la cooperación económica internacional como esperanza para el mundo. “Si podemos continuar..., la hermandad del hombre vendrá a ser más que una frase”»¹⁴.

¹⁴ GEORGIEVA, Kristalina. «Un nuevo momento de Bretton Woods». FMI, Washington, 15 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment>

Esos tres imperativos básicos son:

1. *Formular las políticas económicas adecuadas.* Como en Bretton Woods, las políticas macroeconómicas prudentes y las instituciones sólidas son fundamentales para el crecimiento, el empleo y la mejora de los niveles de vida. No hay un solo enfoque que sirva para todos los casos: las políticas deben adaptarse a las necesidades de cada país. El apoyo seguirá siendo fundamental durante algún tiempo. Retirar este apoyo demasiado pronto amenaza con provocar graves daños económicos no justificados. La forma adecuada de este apoyo estará determinada por la etapa de la crisis: por lo general, un apoyo más amplio en etapas tempranas y más focalizado a medida que los países empiezan a recuperarse. Los marcos sólidos a mediano plazo de las políticas monetaria, fiscal y financiera, así como las reformas para impulsar el comercio, la competitividad y la productividad, deben contribuir a generar confianza para las medidas políticas del presente y, al mismo tiempo, fortalecer la resiliencia tan necesaria para el futuro. Esto incluye vigilar con atención los riesgos que presenta un nivel de deuda elevado. Prevemos que los niveles de deuda en 2021 aumenten significativamente, hasta alrededor del 125 % del PIB en las economías avanzadas, el 65 % del PIB en las economías de mercados emergentes y el 50 % del PIB en los países de bajo ingreso.

2. *Las políticas deben beneficiar a la gente.* Para cosechar todos los frutos de una política económica sólida, debemos invertir más en la gente. Esto significa proteger a los vulnerables. También significa reforzar el capital humano y físico para apuntalar el crecimiento y la resiliencia. La COVID-19 ha subrayado la importancia de que los sistemas de atención de la salud sean sólidos. El aumento de las desigualdades y el rápido cambio tecnológico demandan sistemas de educación y capacitación sólidos para crear mayores oportunidades y reducir las disparidades. Acelerar el paso para lograr la igualdad de género puede cambiar las reglas de juego a nivel mundial. En los países con mayor desigualdad, cerrar la brecha de género podría incrementar el PIB en un promedio del 35 %. Invertir en los jóvenes equivale a invertir en nuestro futuro. Además de acceso a servicios de salud y educación, también necesitan acceso a internet, porque les permite participar la economía digital, tan esencial para el crecimiento y el desarrollo en el futuro. Ampliar el acceso a internet en un 10 % entre la población en el África subsahariana podría aumentar el crecimiento del PIB real per cápita en hasta 4 puntos porcentuales. La digitalización, como herramienta valiosa para superar la pobreza, también aporta a la

inclusión financiera. Así como la pandemia ha demostrado que ya no podemos ignorar las precauciones necesarias en materia de salud, tampoco podemos permitirnos ignorar el cambio climático.

3. *El cambio climático es una cuestión crítica en términos macroeconómicos*, que plantea graves amenazas para el crecimiento y la prosperidad. También es una cuestión crítica para las personas y para el planeta. Durante la última década, los daños directos causados por desastres relacionados con el clima ascienden a alrededor de 1,3 billones de dólares. Si esta crisis sanitaria nos parece mala, la crisis climática nos parecerá mucho peor. Los estudios del FMI muestran que, con la combinación adecuada de inversión verde y precios más altos del carbono, podemos preparar el camino para lograr emisiones cero de aquí a 2050 y, a la vez, ayudar a crear millones de nuevos empleos. Tenemos una oportunidad histórica para construir un mundo más verde, y también un mundo más próspero y con abundante empleo. En un contexto de tasas de interés bajas, realizar las inversiones adecuadas hoy puede producir un cuádruple dividendo mañana: evitar pérdidas futuras, estimular el crecimiento económico, salvar vidas y generar beneficios sociales y ambientales para todos.

Muy seguramente estos tres imperativos básicos perderán fuerza hasta que el mundo se recomponga de la guerra de Ucrania, de la cual, por el momento, no se conocen el rumbo ni el desenlace final, con sus peligros y variantes.

Lo que sí sabemos, de acuerdo con el Banco de Pagos Internacionales, es que resulta necesaria una mejor comprensión del SMFI, cuyo problema principal es la incapacidad para evitar que se produzcan desequilibrios financieros. El origen de dichos desequilibrios podría localizarse en el alto endeudamiento generalizado de los Estados, primero para hacer frente a la Gran Recesión, posteriormente a la crisis del coronavirus y ahora a la crisis de la guerra de Ucrania. Para hacer frente al endeudamiento generalizado, como han recordado Massimo Amato y Luca Fantacci¹⁵, hay que recuperar la International Clearing Union.

La International Clearing Union no solo se basa en la exigencia de corrección del déficit, sino principalmente del superávit como único medio de encontrar el equilibrio y eliminar

¹⁵FANTACCI, Luca. «Una moneta per la pace», en KEYNES, John M., *Moneta internazionale. Un piano per la libertà del commercio e il disarmo finanziario*, Il Saggiatore, Milán, 2016.

la preferencia por la liquidez. Para hacer frente al riesgo de impago, los mercados financieros buscan una seguridad fundamentada en la liquidez y en la monetización del riesgo. Frente a la liquidez de los mercados financieros, la respuesta adecuada al riesgo del crédito es la cooperación entre deudores y acreedores, basada en la confianza y en la simetría de las obligaciones: el deudor debe pagar; el acreedor tiene una obligación simétrica, debe gastar comprando al deudor.

Por su parte, Janet Yellen, secretaria del Tesoro de EE. UU., reivindicó el comercio con los valores. En su discurso en el Atlantic Council¹⁶ pidió un nuevo marco de Bretton Woods y una renovación de las instituciones del FMI y el BM. También señaló que la guerra desatada por Rusia en Ucrania y el hecho de que China no se sumara a las sanciones a Rusia junto a otros treinta y cuatro países marcaba un punto de inflexión para la economía mundial.

Estamos en directo, presenciando el final de la globalización y la ruptura del mundo en dos esferas grandemente desconectadas: un Occidente liderado por Estados Unidos que sateliza a Europa occidental, Canadá, Australia... y un bloque gigante liderado por China y con Rusia como socio a la fuerza, más los treinta y cuatro países que no han censurado a Rusia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que suman casi 4.000 millones de personas. En cuanto a la seguridad, a nivel internacional no se ha sabido sustituir el sistema de bloques basado en la disuasión por otro basado en la cooperación. El resultado está a la vista: asistimos a una reordenación del planeta, para la cual se va a necesitar, en mi opinión, un nuevo sistema monetario y financiero internacional: Bretton Woods III.

Para Yellen, la encrucijada de hoy no es diferente a la que enfrentaron los pensadores liberales que diseñaron el sistema original de Bretton Woods en 1944. Ahora, bajo semejantes circunstancias, los mercados libres comienzan a desmoronarse. El proceso de elaboración de un nuevo Bretton Woods no ha hecho más que empezar; comenzar con los valores que las democracias liberales quieren defender es una gran y buena

¹⁶YELLEN, Janet L. «Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy». Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0714>

oportunidad. El libre comercio solo es realmente libre si los países operan con valores compartidos y un campo de juego equitativo¹⁷.

En consecuencia, avanzar en el diseño de Bretton Woods III exige un diagnóstico claro y preciso que tenga en cuenta los desequilibrios fiscales como punto de partida para realizar ajustes más amplios en los regímenes de política nacional y en su interacción internacional. También es importante tener en cuenta que el dólar de hoy no es el mismo dólar de Bretton Woods. Mientras aquel se sustentaba en el oro, el de hoy no tiene respaldo metálico ni ningún respaldo intrínseco que limite su emisión. A niveles prácticos, la Reserva Federal tiene la capacidad de emitir la cantidad de dinero que necesite. Bretton Woods dejó muy claro que confiar el poder a la hegemonía de un solo país y su moneda acaba siendo inviable.

Conclusiones

Bretton Woods marcó un hito como la primera conferencia monetaria y financiera internacional de los tiempos modernos¹⁸. Posteriormente, desde la década de 1960 hasta la actualidad, se realizaron otras muchas con propuestas y planes para reformar el sistema monetario y financiero internacional: unas veces centrándose en el patrón oro, otras en el régimen de tipo de cambio (fijo, flotante, zonas objetivo) y otras en la elección de monedas de reserva, incluyendo la creación de organismos reguladores supranacionales (Machlup, 1962; Grubel, 1963; Walshe, 1971; Federal Reserve Bank of Boston, 1984; D'Arista, 2009; Griffith-Jones, Ocampo y Stiglitz, 2010; Stiglitz, 2010; Camdessus *et al.*, 2011; Kawai, Lamberte y Morgan, 2014; Salin, 2016; Williamson, 2016 y Ocampo, 2017, por citar algunos). Se constata que estas propuestas y planes surgen generalmente durante episodios de crisis y después¹⁹.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Aunque, en realidad, la primera gran conferencia monetaria e internacional de los tiempos modernos fue la Conferencia de Génova en 1922, que reunió a treinta y ocho naciones y donde fue invitado Keynes. Sin embargo, no se concibió con el mismo espíritu de inclusión y reconstrucción positiva de Bretton Woods, ya que se trataba principalmente de una cuestión de «ajuste de cuentas» con Alemania, que había salido derrotada de la Primera Guerra Mundial.

¹⁹ Sería imposible comprender el capitalismo y su funcionamiento sin el debido estudio de las recurrentes crisis. A pesar de la riqueza teórica y metodológica de la economía, las crisis siguen considerándose un gran misterio. Se repiten una y otra vez, ya sea en un país, en un continente o en todo el mundo. Y, aun así, tras cada episodio se sigue pensando que no volverá a repetirse, porque la mayor parte de los agentes económicos y financieros, como las personas en general, piensan que «esta vez será diferente». Esta frase maldita, cada vez que se pronuncia, invariablemente da paso a una nueva crisis, lo cual indica que no se ha aprendido nada de las lecciones anteriores.

A diferencia de la Conferencia de Bretton Woods, cada propuesta busca responder a la misma pregunta: ¿Cómo diseñar un marco monetario y financiero internacional que permita a las naciones desarrollar relaciones económicas de manera fluida y estable? En este proceso de experimentación histórica y continua, queda otra pregunta: ¿Estos intentos de coordinación global han proporcionado al mundo estructuras organizativas viables, compartidas y suficientemente robustas para hacer frente a los problemas que se pretendían abordar? La respuesta, a la luz de la evolución del mundo, no es exactamente positiva. Las crisis monetarias y financieras han sido y siguen siendo recurrentes, independientemente del nivel de desarrollo de las economías nacionales y sus sistemas financieros.

Bajo este trabajo subyace la idea de que el sistema monetario internacional y, por consiguiente, los mercados financieros internacionales²⁰ son un proceso histórico en evolución, cambio y adaptación. Las opciones que tienen las reformas del sistema monetario internacional y, por tanto, los mercados financieros internacionales se fundamentan, según Kristalina Georgieva, directora ejecutiva del FMI, en que la crisis mundial de salud y los problemas económicos crecientes que ha propiciado colocan al mundo en un nuevo «momento Bretton Woods», intensificado por la guerra de Ucrania²¹.

Algunos pueden decir que este no es el momento adecuado para pensar en grande. De hecho, estamos en medio de la guerra de Rusia en Ucrania, junto con la lucha persistente contra una pandemia global y otra larga lista de iniciativas en curso. Sin embargo, veo que este es el momento adecuado para abordar las brechas en nuestro sistema financiero internacional que presenciamos en tiempo real.

Recuérdese que los funcionarios del Tesoro comenzaron a elaborar propuestas para diseñar el FMI, el BM y el sistema monetario y financiero internacional de la posguerra en 1941, en plena Segunda Guerra Mundial. Tres años más tarde, en la inauguración de la Conferencia de Bretton Woods, que tuvo lugar cuando la invasión aliada de Normandía

²⁰Los mercados financieros internacionales constituyen el principal mecanismo de coordinación entre los agentes económicos: los ahorradores –las familias– y los que necesitan financiación –empresas y Estado–, en este caso en un contexto internacional. Un simple dato puede ilustrar la enorme importancia de los mercados financieros internacionales comparándolos con la economía productiva o real: en 2019, el capital financiero experimentó un proceso de expansión y crecimiento hasta alcanzar 6,4 veces el PIB mundial, es decir, los instrumentos financieros negociados ascendieron a 558 billones de dólares, mientras el PIB mundial fue de 87 billones. Para más detalle, cfr. CASILDA BÉJAR, Ramón y MOLINA, Luis. «Los mercados financieros internacionales», en MALFEITO GAVIRO, Jorge (coord.), *Introducción a la economía mundial* (2.ª ed.). Delta Publicaciones, Madrid, 2022.

²¹ GEORGIEVA, Kristalina. *Op. cit.*

aún estaba en marcha, el presidente Roosevelt dijo: «Es apropiado incluso mientras la guerra por la liberación está en su apogeo, deberíamos reunirnos para tomar consejo unos con otros respecto a la forma del futuro que hemos de ganar. Como entonces, no debemos esperar a una nueva normalidad. Debemos comenzar a dar forma a un futuro mejor hoy», finalizaba su discurso Yellen en el Atlantic Council ²².

Concluyo, soy muy consciente de que en este trabajo han quedado sin considerar importantes elementos —por ejemplo, las criptomonedas²³— que ayudarían a complementar y enriquecer un nuevo Bretton Woods III. Por tanto, este trabajo, en su elaboración teórica, no está cerrado a las contribuciones pertinentes que lo enriquezcan para «construir un mundo más estable, sostenible y equitativo con el apoyo de un Bretton Woods III».

*Ramón Casilda Béjar**

Profesor del Instituto de Estudios Bursátiles y de la Escuela Diplomática

Autor de *Capitalismo NextGeneration. Empresario y empresa en el mundo post COVID-19*

²²FOROOHAR, Rana. «It is time for a new Bretton Woods», *Financial Times*. 18 de abril de 2022.

FOURIEZOS, Nick. «Janet Yellen's message to the world: There can be no 'sitting on the fence' on Russia». *New Atlanticist*. Atlantic Council, 13 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/janet-yellens-message-to-the-world-there-can-be-no-sitting-on-the-fence-on-russia/>

²³Cfr. YELLEN, Janet L. «Remarks from Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Digital Assets». Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 7 de abril de 2022. Disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0706>

66/2022

1 de julio de 2022

Raquel Lozano Gómez

La aplicación de la economía circular en el sector de la defensa**La aplicación de la economía circular en el sector de la defensa****Resumen:**

El modelo económico lineal vigente aboca a un agotamiento de los recursos y un exceso de residuos que el planeta no puede soportar. Como modelo alternativo, se ha propuesto la economía circular. Existe un esfuerzo colectivo en el desarrollo de estrategias acordes a la circularidad con el fin de alcanzar la sostenibilidad económica, ambiental y social. La interrelación entre las fases del modelo, el diseño de procesos y productos, la remanufacturación, la gestión de residuos y la colaboración del sector de la defensa con otros agentes económicos están siendo fundamentales en la transición hacia una economía circular.

Palabras clave:

Economía circular, transición energética, sostenibilidad, defensa, seguridad.

***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 application of circular economy in the defense sector

Abstract:

The current linear economic model implies lack of resources and excess of residues that the planet cannot stand. As an alternative model, circular economy has been proposed. There's a collective effort in the development of circularity in order to achieve economic, social and environmental sustainability. The interrelation of the phases of the model, the process and product design, the remanufacturing, the waste management and the cooperation of the defense sector with other economic agents are essential towards a circular economy.

Keywords:

Circular economy, energy transition, sustainability, defense, security.

Introducción

«La economía circular es un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible para crear un valor añadido».

PARLAMENTO EUROPEO, 2015

La naturaleza y sus recursos constituyen una parte indispensable de nuestros sistemas sociales y económicos. Afectan a nuestra salud, alimentación y seguridad. El bienestar de cualquier grupo poblacional está ligado a la capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales. Por otra parte, no es posible ninguna cadena de valor sin el aporte de la naturaleza.

El cambio climático es el principal problema ambiental al que se enfrenta la humanidad, ya que entre sus consecuencias más preocupantes se encuentran la degradación de ecosistemas, los fenómenos meteorológicos adversos y otros riesgos naturales —como los incendios, el deshielo, la desertificación y la sequía derivados del incremento de la temperatura— y la subida del nivel del mar y las inundaciones.

El deterioro del medio ambiente junto a la pérdida de la biodiversidad y de sus servicios ecosistémicos ocasionan dificultades en la regulación de la calidad del aire y de la gestión del agua, de los recursos hídricos y de los sistemas alimentarios con efectos perjudiciales en la salud y en la aparición de pandemias. Por otro lado, fuerzan migraciones de personas y la despoblación del medio rural, con lo que incrementan conflictos con impactos relevantes en la economía.

A pesar de que el sistema lineal ha sido un elemento fundamental en el desarrollo industrial, social y económico desde la Revolución Industrial, este ha alcanzado su fin, ya que es incapaz de enfrentarse a los desafíos que afronta la humanidad: cambio climático, agotamiento de los recursos naturales y de los combustibles fósiles, degradación del paisaje, pérdida de la biodiversidad en los ecosistemas, polución, desigualdad, sobrepoblación, etcétera.

El modelo económico lineal se sustentaba sobre la premisa de la existencia de una oferta constante y viable económicamente de recursos naturales, sin tener en cuenta ni el carácter limitado de estos ni el impacto de la actividad productiva en el entorno. Se basaba en la extracción masiva, insana y despreocupada de materias primas y combustibles; en su transformación en bienes y servicios para el consumo y en la eliminación final de los residuos derivados. En los últimos tiempos, la creciente preocupación dentro del ámbito económico y medioambiental está propiciando el desarrollo de una economía circular sostenible, eficiente en el uso de los recursos, baja en carbono, libre de tóxicos y competitiva.

A través de la economía circular, se altera el ciclo de vida de los productos, ya que deja de tener un principio, un medio y un final. Se busca mantener el valor de los bienes, materiales y recursos en la economía el mayor tiempo posible. Al mantener en uso los productos y componentes en su valor y utilidad más altos dentro de la economía en todo momento, la energía se conserva durante más tiempo, la necesidad de nueva producción mengua y los desechos al final de la vida útil también, con lo que se reducen significativamente las emisiones de gases de efecto invernadero.

La economía circular proporciona una visión que resulta atractiva para el sector de la defensa, ya que le permite seguir siendo competitivo dentro de la industria pero de una manera más sostenible, reduciendo tanto el impacto medioambiental como la huella logística. La implantación de la economía circular en el sector de la defensa implica no solo un cambio en los patrones productivos y de consumo, sino una mejora en la actuación y rendimiento militar y una mayor seguridad de los materiales, eficiencia e integración industrial-tecnológica.

Este nuevo modelo económico, en el que tienen importancia el desarrollo y la promoción de materiales estratégicos, ofrecerá una serie de ventajas basadas en una gestión verde: sostenibilidad, preservación del medio ambiente, seguridad de suministros, creación de empleo, reducción de costes relacionados con la acción militar y, por tanto, un incremento de la rentabilidad. Existen iniciativas circulares en relación con la uniformidad y los equipos, las remanufacturas, la reparabilidad o la logística inversa¹. Además, el sector de la defensa está compuesto por empresas que pueden crear sinergias para

¹ «Advancing Circular Economy in Defense», *European Defense Matters*, n.º 20. Noviembre de 2020. Disponible en: <https://eda.europa.eu/webzine/issue20/in-the-field/advancing-circular-economy-in-defence>

debatir los requisitos, oportunidades, limitaciones y barreras para la introducción de la economía circular en este campo.

El impulso de la economía circular en el sector de la defensa

Marco normativo

El panorama internacional se encuentra en constante transformación para poder afrontar los crecientes riesgos y amenazas que plantea el contexto estratégico actual: alteraciones en el orden global junto a la evolución de una sociedad en la que existen una competencia cada vez mayor por recursos limitados e interdependencia; cambios demográficos y climáticos; fragilidad de los Estados e incremento de la demanda de servicios tecnológicos. Para contrarrestar los efectos perniciosos de estas circunstancias e inestabilidades, como actualmente existen múltiples mercados de defensa fragmentados, es conveniente que tanto las autoridades gubernamentales como otros organismos independientes implementen políticas de seguridad.

En la línea de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, el modelo económico en la defensa se centra en el uso eficiente de materiales estratégicos considerados recursos críticos. Por ello, dado que la UE es la institución internacional que lidera la transición mundial a un modelo económico circular, se podría lograr este objetivo con metas concretas a corto-medio plazo. Mediante instrumentos de financiación específicos se pueden fomentar la innovación tecnológica y nuevos modelos de negocio circulares que se basen en una producción y un consumo sostenibles, realizando una buena gestión de los residuos dentro de la cadena de valor².

La Agencia Europea de Defensa (EDA) es una organización que evalúa las demandas actuales y crea vías de acción. Entre sus esfuerzos destacan el Energy and Environment Programme y el proyecto Go Green. El primero establece que los principios de la economía circular pueden servir para descarbonizar el sector militar y lograr una eficiencia energética: la extracción de recursos críticos es muy contaminante y sus tasas de reutilización no son altas. El segundo busca producir energía desde fuentes renovables. Recientemente la EDA tomó la iniciativa de crear el Incubation Forum for

² KATAINEN, Jyrki. «Circular Economy Matters», *European Defense Matters*, n.º 11. Septiembre de 2016. Disponible en: <https://eda.europa.eu/webzine/issue11/opinion/circular-economy-matters>

Circular Economy in European Defense para ayudar en la consecución del Pacto Verde Europeo y el Nuevo Plan de Acción para la Economía Circular dentro del sector de la defensa.

El European Green Deal de la Comisión Europea tiene como objetivo lograr que la UE sea climáticamente neutra antes de 2050, convirtiendo la economía en más sostenible mediante la transformación de cualquier reto climático y medioambiental en una oportunidad integradora de crecimiento, que haga este territorio más competitivo. El plan Cerrar el Círculo consta de un paquete de cincuenta y cuatro medidas sobre la transición europea hacia una economía circular, destinado a lograr una economía sostenible, competitiva, hipocarbónica y eficiente en el uso de los recursos.

Entre otras iniciativas destacan la diversificación de las fuentes de energía, el fortalecimiento de la cadena de suministro, la innovación en las infraestructuras y el tratamiento de las amenazas y vulnerabilidades económicas, políticas y militares en la seguridad sostenible del suministro energético. A finales de 2016, la Comisión Europea propuso crear comunidades energéticas para involucrar a todos los agentes de la sociedad en la transición energética y promocionar nuevos modelos de negocio de las renovables, rompiendo así con las barreras energéticas³.

Aunque no existe un único modelo circular, se ha de constituir una perspectiva a largo plazo en la que la energía, los residuos inservibles o de difícil tratamiento y los recursos naturales se optimicen desde el inicio del proceso productivo. Para cambiar los hábitos de los agentes económicos (consumidores, empresas, autoridades, etcétera) y el funcionamiento de la economía, el modelo de las 7R es una buena herramienta, porque implica rediseñar, remanufacturar, reparar, reducir, reutilizar, renovar y reciclar. La eficiencia en la gestión y el aseguramiento del suministro de los recursos naturales son imprescindibles para el sector de la defensa y, si se optimiza su uso, se adecúan instalaciones e instrumentos y se gestionan los materiales críticos, se pueden generar nuevos incentivos a la innovación tecnológica y productiva.

³ VICENPRESIDENCIA TERCERA DEL GOBIERNO / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. «Proyecto de Orden por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas al programa de incentivos a proyectos piloto singulares de comunidades energéticas (PROGRAMA CE IMPLEMENTA), en el marco del PRTR». Disponible en: <https://energia.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=462>

Como se ha mencionado, el desarrollo de nuestra sociedad está caracterizado por un uso cada vez más intensivo de ciertos minerales, necesarios e insustituibles dentro de la cadena de valor de sectores industriales punta: energías renovables, automoción eléctrica, defensa, industria aeroespacial, fabricación de nuevos equipos digitales, etcétera. Su caracterización como sectores estratégicos viene dada por la importancia económica en la producción de determinados bienes, sujeta a restricciones como la ubicación geográfica de los yacimientos de las materias necesarias, sus sustitutos y el reciclaje.

Aquellos países que sepan gestionar esos problemas podrán generar oportunidades, bienestar y prosperidad para el conjunto de la sociedad. Si no se gestionan los riesgos derivados del aumento de la demanda de estos recursos, habrá consecuencias para la sostenibilidad de los ecosistemas, que provocarán una degradación medioambiental con efectos negativos en la tierra y en el agua y violaciones de los derechos humanos ligadas al auge de los conflictos y la migración (desigualdad, pobreza, corrupción). Como estos recursos estratégicos son vitales para el funcionamiento de la economía mundial, su potencial escasez establece que las renovables no estarán libres de tensiones geopolíticas, asociadas a conflictos y a la fragilidad de algunos Estados: la dependencia hacia países con mayor disponibilidad de ciertos materiales y las consecuentes subida de precios, inseguridad de suministro o ineficiencias en el mercado.

Muchas economías e industrias están sometidas a la exportación de estas materias por parte de terceros países, debido a la alta concentración de la producción en ciertas áreas del planeta. Los riesgos asociados comprenden unas tasas bajas de sustitución y de reciclaje. Aun así, la identificación de estos minerales debe derivar en planes estratégicos empresariales y gubernamentales que busquen potenciar la innovación, reforzar la competitividad y la globalización con negociaciones comerciales, reducir la dependencia de la oferta con nuevos métodos de minería y reciclaje⁴ e implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es decir, la implantación de una economía circular resolvería la tensión económica, ya que un uso inteligente de los recursos disminuiría

⁴ Según *New-Mine*, en Europa existen entre 150.000 y 500.000 vertederos, en los cuales, gracias a la minería (*enhanced landfill mining*), los flujos de desechos se podrían transformar en materiales y energía. De esta manera, se reducirían las catástrofes medioambientales y se mitigarían los problemas de abastecimiento de materias primas y recursos energéticos.

considerablemente la dependencia y vulnerabilidad de los actores industriales a nivel mundial.

Para cumplir los objetivos del Acuerdo de París⁵, se requiere una transición hacia las energías verdes y renovables, vinculada estrechamente con la adquisición de estos elementos, imprescindibles en la manufactura de paneles solares, vehículos eléctricos, turbinas eólicas y en el almacenamiento energético y de baterías. Por ello, aunque actualmente ya resulte relevante el acceso a los recursos naturales, en los próximos años tomará una mayor fuerza en la elaboración de estrategias de seguridad. El incremento de la demanda y la competencia por estos minerales y metales no está libre de la incertidumbre acerca de las previsiones energéticas globales, ni de los riesgos vinculados a su extracción.

Un estudio que muestra cómo se puede introducir la economía circular en el sector de la defensa es el desarrollado por el ministro de Defensa holandés. Plantea cuatro fases para conseguir una transición efectiva, siguiendo las pautas de la *smart defense*: concienciar a la sociedad, analizar los requerimientos del sector, fijar una normativa e instaurar planes de financiación sujetos a las necesidades existentes. Con ello, se estima cómo pueden incrementarse la eficiencia y la eficacia de las operaciones militares. Aunque los costes iniciales son altos, a largo plazo los avances en cuestión de innovación tecnológica, capacidades de actuación y seguridad —donde cobra importancia el empleo de economías de escala— impulsarán la economía, a la vez que se reducirán tanto otros costes como los desperdicios⁶.

En este contexto, la mitigación del cambio climático se encuentra entre los principales objetivos de la OTAN⁷ y es vital para eliminar la amenaza que se cierne sobre los aspectos energéticos y ambientales de la seguridad, preservar el medio y el bienestar humano. Las extremas condiciones meteorológicas existentes y la previsión de un empeoramiento de las mismas si no se actúa en el corto plazo tienen impacto negativo

⁵ Es un acuerdo internacional adoptado durante la XXI Conferencia de las Partes, celebrada en 2015 en París. Para alcanzar el objetivo de limitación del calentamiento global a 1,5 °C, se propuso lograr un mundo con un clima neutro para 2050. Por ello, este tratado proporciona un marco multilateral de desarrollo tecnológico, transparencia, apoyo financiero y social para hacer frente a los desafíos del cambio climático (Naciones Unidas).

⁶ KIKIRAS, Panagiotis *et al.* «A Roadmap to Circular Economy in EU Defence inspired by the Case of the Dutch Ministry of Defence», *The European Financial Review*. Marzo de 2018. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/323695455_A_Roadmap_to_Circular_Economy_in_EU_Defence_inspired_by_the_Case_of_the_Dutch_Ministry_of_Defence

⁷ OTAN. «Climate Change and Security Action Plan». 14 de junio de 2021. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185174.htm

en las infraestructuras y equipamientos militares, la competición por zonas geográficas, etcétera.

Debido a las inestabilidades regionales, algunos países no disponen de financiación o capacidad para atraer inversiones exteriores y afrontar las exigencias de la transición energética circular. Con ello, nace una dimensión estratégica que se ha de tener en cuenta en el desarrollo de las actividades militares: la eficiencia operativa, el desarrollo de capacidades y las alianzas público-privadas e internacionales. La Agencia Internacional de la Energía está trabajando junto a la OTAN en la conquista de la eficiencia energética, la integración de datos y la gestión logística respaldada por la economía circular (diseño de sistemas circulares, empleo y reciclaje de materiales circulares bajos en carbón que permitan conservar los materiales críticos)⁸. Para alcanzar dicha eficiencia y dotar a los países de seguridad energética, hay que invertir en infraestructuras energéticas innovadoras y emplear nuevas tecnologías que reduzcan las emisiones de CO₂. Las iniciativas para la reducción de los combustibles fósiles en favor de energías sostenibles como el hidrógeno y la electricidad, junto con la autonomía de las fuerzas armadas para producir, suministrar y transportar su propia energía, implican múltiples beneficios ambientales, económicos y sociales⁹.

Para el Reino Unido, la sostenibilidad es un imperativo estratégico debido a su condición de proveedora de seguridad. En el documento *Sustainable Digital Technology and Services. Strategic Approach 2021-2025*¹⁰ se establecen los desafíos a los que se enfrenta el país y cómo se pretende estructurar un plan a largo plazo para descarbonizar su economía y que, a la vez, el sector militar aproveche las oportunidades operacionales de forma sostenible¹¹. La defensa británica es causante del 50 por ciento de las emisiones del país; pretende reducirlas protegiendo la biodiversidad y el capital natural mediante un buen tratamiento de los datos que permita anticiparse a los desafíos, la

⁸ PENNINGTON, James. «3 ways the circular economy is vital for the energy transition», *The European Sting*. 24 de febrero de 2022. Disponible en: <https://europeansting.com/2022/02/24/3-ways-the-circular-economy-is-vital-for-the-energy-transition/>

⁹ ENERGY SECURITY FORUM. Disponible en: <https://ensecocoe.org/en/studies-and-publications/225/journals/energy-security-forum-9>

¹⁰ MINISTRY OF DEFENCE. *Sustainable Digital Technology and Services Strategic Approach 2021-25*. 23 de junio de 2021. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/996095/20210616-Sustainable_Digital_Technology_and_Services-FINAL.pdf

¹¹ MINISTRY OF DEFENCE. *Climate Change and Sustainability Strategic Approach*. 30 de marzo de 2021.

Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/973707/20210326_Climate_Change_Sust_Strategy_v1.pdf

concienciación para generar un cambio en la cultura actual y las soluciones tecnológicas en la industria.

En Francia, para contrarrestar los problemas medioambientales y sociales derivados de ser uno de los países más contaminantes de la Unión Europea, se aprobó una ley para la gestión de los residuos en 2020. La ley ha introducido una gran cantidad de medidas —algunas de las cuales constituyen una primicia mundial— para dar forma a la transición hacia una economía circular: busca eliminar los envases de un solo uso para 2040, acabar con la obsolescencia programada, fomentar la reutilización gracias a un mejor sistema de gestión de los desperdicios y reducir la contaminación desde el diseño del proceso y del producto. Francia es el primer país en prohibir la destrucción de productos no alimentarios no vendidos y en introducir un índice de reparabilidad obligatorio en los productos electrónicos y eléctricos. Según la Fundación Ellen MacArthur, la normativa —más allá de involucrar a cualquier grupo poblacional— persigue introducir este nuevo modelo de forma transparente en negocios pertenecientes a múltiples sectores, incluso al ámbito de la defensa.

Por lo que respecta a España, en 2020 se aprobó la Estrategia Española de Economía Circular 2030, que sienta las bases para impulsar este nuevo modelo de producción¹². En ella se identifican seis sectores prioritarios de actividad en los que incorporar los retos para una España circular: construcción, sector agroalimentario, sector pesquero y forestal, sector industrial, bienes de consumo, turismo y textil y confección.

La importancia creciente del concepto «economía circular» también aparece recogida en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (ESN 21), que constituye el marco político que define las amenazas y los riesgos de un entorno estratégico español cambiante. En ella se establece la importancia del «impulso hacia una economía circular con un modelo de producción basado en reutilizar, renovar y reciclar materiales y productos. Este modelo ayudará a reducir la presión sobre el medio ambiente, a mejorar la seguridad de las

¹² VICENPRESIDENCIA TERCERA DEL GOBIERNO / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. España Circular 2030: Estrategia Española de Economía Circular. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf

cadena de suministro mediante un empleo más efectivo de los recursos existentes y a estimular el desarrollo empresarial en el campo de la I+D+i»¹³.

La ESN 21 también sostiene que la transición energética hacia un modelo más sostenible que incorpore un mayor porcentaje de energías renovables y contribuya a lograr la neutralidad climática y una mayor autonomía estratégica conlleva la incorporación de nuevas tecnologías y, en consecuencia, la ampliación y/o profundización de la dependencia de las mismas.

Problemas de suministro

El comercio mundial se ha visto afectado por un fuerte repunte y crecimiento de la demanda de bienes de consumo durante la pandemia. Este hecho, junto con las restricciones gubernamentales llevadas a cabo en respuesta a la COVID-19, ha provocado que se ejerza una gran presión sobre la cadena de suministro mundial¹⁴.

Según el Índice de Vulnerabilidad de la Cadena de Suministro de GlobalData, EE. UU. y el Reino Unido ocupan la primera y la segunda posición respectivamente. Les siguen Australia, Francia y Rusia. Por el contrario, Alemania es el país menos vulnerable, seguido de China, Corea del Sur, Irlanda y los Países Bajos¹⁵.

La pandemia de la COVID-19 también ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades del suministro de materias primas consideradas clave para la seguridad nacional y la competitividad económica. Además, las interrupciones en el suministro de materiales críticos pueden tener graves repercusiones para las empresas, los consumidores y las economías. Estas materias críticas son imprescindibles para el desarrollo de las energías renovables y la movilidad eléctrica. Por ejemplo, elementos pertenecientes al grupo de las tierras raras, como el neodimio, el disprosio y el praseodimio, están implicados en la fabricación de imanes permanentes que se utilizan en las turbinas eólicas de alto

¹³ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL (GABINETE DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO). Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>

¹⁴ INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING. «Leadership Insights Live: The Role of Maritime Trade in the Post-COVID Recovery – Europe Focus round-up». 17 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.ics-shipping.org/news-item/leadership-insights-live-the-role-of-maritime-trade-in-the-post-covid-recovery-europe-focus-round-up/>

¹⁵ CAON, Viola. «Supply Chain Vulnerability Index shows wide gulf between US and China», *Investment Monitor*. 10 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.investmentmonitor.ai/analysis/supply-chain-vulnerability-index-2022>

rendimiento. El galio, el germanio y el indio son componentes importantes para la energía solar fotovoltaica (PV), mientras que el cobalto y el litio son necesarios para la fabricación de baterías utilizadas en los vehículos eléctricos.

En dicho escenario, la dependencia de estos recursos y la seguridad de su suministro tienen un impacto directo en los intereses geopolíticos de las grandes potencias. Además de mediante el desarrollo de alternativas o de una mayor producción de fuentes adicionales, esta vulnerabilidad potencial de las cadenas de suministro puede ser abordada a través de la búsqueda de un aumento de la obtención de esos materiales, mediante una mayor recuperación y reciclaje. Por este motivo, muchas empresas que pueden experimentar problemas por la falta de materiales críticos están implementando los principios de la economía circular en su cadena de suministro¹⁶.

Garantizar un suministro sostenible de materias primas es una prioridad clave para la UE. Las materias primas, como los metales, los minerales o los materiales forestales, se han vuelto cada vez más importantes para la economía, el crecimiento y la competitividad de la UE¹⁷. En este sentido, la transición hacia una economía circular es esencial en los esfuerzos por reducir la dependencia del suministro de materias primas y crear un crecimiento sostenible¹⁸. El reciclaje tendrá que evolucionar y pasar de ser una corriente lateral a constituir un pilar importante del suministro de materias primas si queremos proteger nuestro planeta y hacer que los negocios sean sostenibles, lo que implica plantear una solución desde un punto de vista sistémico¹⁹.

El nuevo Foro de Economía Circular en la Defensa Europea (IF CEED)

La Agencia Europea de Defensa, creada en 2004, se encarga de la gestión de diferentes proyectos cooperativos entre los Estados miembros para que puedan desarrollar sus recursos militares y mejorar sus capacidades operativas. El 1 de octubre de 2021

¹⁶ GENOVESE, Andrea *et al.* «Sustainable supply chain management and the transition towards a circular economy: Evidence and some applications». *Omega*, vol. 66, parte B. Enero de 2017. Disponible en:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305048315001322>

¹⁷ EUROPEAN COMMISSION. «Raw materials, metals, minerals and forest-based industries». Disponible en:

https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials_en

¹⁸ GAUSTAD, Gabrielle *et al.* «Circular economy strategies for mitigating critical material supply issues», *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 135. Agosto de 2018, pp. 24-33. Disponible en:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921344917302410>

¹⁹ EIT RAW MATERIALS. «Developing raw materials into a major strength for Europe». Disponible en:

<https://eitrawmaterials.eu/developing-raw-materials-into-a-major-strength-for-europe/>

presentó el nuevo Foro de Economía Circular en la Defensa Europea (IF CEED), que busca fomentar proyectos colaborativos innovadores con impacto en los modelos de negocio y, a la vez, mitigar el impacto medioambiental del sector de la defensa. Los países que forman parte de este foro son los que conforman la UE, con la excepción de Dinamarca. El foro comprende dos clústeres cuyo trabajo se centra en la gestión de los materiales y los procesos, el ecodiseño y la digitalización²⁰. Estos incluyen una serie de áreas:

- **Materias primas:** Poner fin a la explotación de ciertas materias primas juega un papel primordial en la evolución hacia una sociedad circular. Tras evaluar las aplicaciones de las materias primas críticas en la defensa y sus tasas de reciclaje, se pretende optimizar la cadena de suministro actual para que abunden los materiales circulares. Los CapTechs de la Agencia Europea de Defensa trabajan junto a la Unión Europea en el desarrollo de iniciativas como la European Raw Materials Alliance para diversificar el proceso productivo, crear puestos de trabajo, atraer inversiones y fomentar la innovación tecnológica.
- **Fabricación aditiva:** El potencial de las tecnologías aditivas en el ámbito de las capacidades de defensa se manifiesta en la movilidad, la sostenibilidad ambiental y la seguridad. A su vez, estas tecnologías suponen un uso eficiente de los recursos y optimizan el diseño y la producción gracias a una mayor reutilización, reparabilidad y refabricación de los productos, por lo que reducen significativamente la «huella logística militar» en términos de costos, infraestructura, personal y disponibilidad.
- **Materiales circulares para la defensa:** El uso de materiales circulares en la defensa es clave para eliminar, al menos, el 90 % de las sustancias peligrosas que provocan la degradación de la biodiversidad y del medio ambiente. El Cradle to Cradle Products Innovation Institute indica las materias que siguen el ciclo circular, aquellas cuyos residuos, una vez que un bien ha cumplido su función, se pueden convertir en nutrientes para otro sistema. En la defensa, como hoja de ruta, hay que definir unas líneas de desarrollo desde el escenario actual hacia la «tetrónica circular». El CapTech de materiales de la EDA trabaja en un textil

²⁰ INCUBATION FORUM FOR CIRCULAR ECONOMY IN EUROPEAN DEFENCE (IF CEED). Disponible en : <https://eda.europa.eu/what-we-do/eu-policies/if-ceed#>

inteligente multifuncional que, junto a la estandarización de los procesos de reciclaje, mejorará los procesos de circularidad.

- *Ecodiseño sostenible*: El ecodiseño en este sector aborda todos los dominios de la defensa (naval, terrestre y aeroespacial) y su objetivo es incrementar las capacidades militares cumpliendo con la circularidad dentro de la cadena de suministro. Incluye un menor uso de recursos para la fabricación de piezas, el aumento del ciclo de vida de las mismas, el reciclaje de materiales estratégicos y el establecimiento de mecanismos para la mejora de la eficiencia en el consumo energético, incluyendo la minimización de las pérdidas de energía en actividades no productivas.
- *Residuos*: En mayo de 2020, la EDA lanzó un estudio sobre el impacto de los reglamentos de la UE sobre productos químicos y residuos en la defensa. El artículo 9, apartado 1, letra i) de la Directiva Marco sobre Residuos (DMA) decreta que se fomentará la reducción del contenido de sustancias peligrosas en materiales y productos. Dada la alta complejidad de los sistemas de defensa y de sus correspondientes cadenas de suministro, la EDA está comprometida con la regulación y elaboración de soluciones específicas para productos y componentes de defensa.
- *Gestión y auditoría ecológica*: La implementación del instrumento EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) en instalaciones militares puede optimizar su gestión ambiental. Se considera esencial para enmarcar el desarrollo de sistemas de defensa innovadores, eficientes y efectivos en la economía circular: la protección del medio ambiente, la gestión de residuos peligrosos, la eficiencia de los recursos, el desarrollo sostenible y el apoyo a la economía local.
- *Adquisiciones ecológicas*: Este círculo de acción busca apoyar a los Ministerios de Defensa de los Estados miembros de la EDA para que realicen adquisiciones verdes de bienes, servicios y obras con un impacto ambiental reducido. Tanto el Green Public Procurement como el Plan de Acción de Economía Circular contribuyen a cerrar los ciclos de vida de los materiales y de la energía, minimizando la presión ambiental y la creación de residuos.

- *Compartir datos:* En el auge de la economía digital, la definición de una hoja de ruta para el tratamiento de datos circular requiere de un intercambio transparente de información, sin menoscabo de los derechos de propiedad intelectual y la protección de datos. La administración de inventarios digitales en las cadenas de suministro militares y de otras dimensiones relacionadas con la eficiencia logística facilitarían la reparación o reutilización de los componentes de los productos y de las sustancias utilizadas en este sector en el ámbito de la Unión Europea.
- *Mayor reutilización de las piezas de repuesto:* Una mayor reutilización e intercambio de las piezas de repuesto militares podría contribuir significativamente a los objetivos de la economía circular. Con una gestión inteligente de almacén, en la que las actividades logísticas se vieran reducidas en términos de almacenamiento y transporte, se contribuiría a reducir la huella de carbono y la explotación innecesaria de los recursos naturales.



Figura 1: Nuevo Foro de Economía Circular en la Defensa Europea de la EDA
Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El modelo productivo lineal predominante en la sociedad actual es perjudicial para el medio ambiente, ya que provoca el deterioro de la naturaleza a través de la sobreexplotación forestal y pesquera, la contaminación atmosférica, la pérdida de biodiversidad, etcétera. El único futuro posible es establecer un modelo circular a escala global con el fin de preservar los recursos naturales y garantizar un modelo socioeconómico sostenible en el medio y largo plazo: un modelo que permita seguir mejorando los estándares de vida al tiempo que se reduce el impacto sobre el planeta.

Los avances industriales y tecnológicos están cambiando el medio natural y el entorno estratégico-militar y han provocado un incremento de la lista de elementos de la tabla periódica considerados de primera necesidad por sus propiedades intrínsecas. El creciente consumo por parte de los países industrializados sitúa bajo presión las codiciadas reservas de estos recursos naturales limitados.

La economía circular ofrece la oportunidad de hacer más sostenibles no solo a las empresas, sino también a las cadenas de suministro al aumentar la cadena de valor de los bienes y servicios, reducir al máximo la tasa de generación de residuos, crear mercados de materias primas secundarias, utilizar energías renovables y fabricar productos que sean fácilmente reparables. Por otro lado, se debe subrayar la importancia de la colaboración entre el sector público y el privado, junto a un aumento de las actividades de I+D+i en el desarrollo de sistemas de defensa. Alineando las estrategias de economía circular de cada país con los objetivos marcados por la Unión Europea se fomentarían también la ocupación verde, la concienciación de los agentes económicos y la aparición de nuevas oportunidades para la circularidad en ciertos sectores.

La transición de la industria de defensa hacia modelos de producción más sostenibles resulta ineludible y podría beneficiar a todo el tejido industrial y económico, así como a las actividades de adquisición de capacidades, gestión del ciclo de vida y empleo de los medios militares. Las instituciones y países tanto de la Unión Europea como de la OTAN deberían perfeccionar su agenda energética alineándose con los nuevos requerimientos de la gestión de la producción y de la prestación de servicios para luchar contra el cambio climático y alcanzar una transición verde.

La creación de grupos de trabajo como los desarrollados por el nuevo Foro de Economía Circular en la Defensa Europea podría mejorar la circularidad mediante el análisis de la trayectoria de los recursos y de la potencial reutilización de los productos tras su uso como nutrientes tecnológicos en otros procesos de producción. Centrando los esfuerzos de los Ministerios de Defensa en el desarrollo energético y tecnológico se podrían desarrollar soluciones innovadoras en la dimensión operativa, en el desarrollo de capacidades militares y en el incentivo a grandes empresas para la actualización de su modelo de negocio.

La mejora de la eficiencia energética basada en la implementación del modelo de las 7R, con una gestión eficiente de los recursos naturales y apoyada en el uso de energías renovables junto con las nuevas tecnologías (integradas en la logística militar), puede ayudar a establecer mejores procesos de gestión de la producción para fortalecer la cadena de suministro y reducir la huella de carbono de las empresas del sector.

El camino hacia la circularidad acaba de empezar y es necesario que se siga avanzando en el ámbito legislativo para que tanto los legisladores como las Administraciones públicas y los actores del tejido económico produzcan y ejecuten medidas que frenen el empeoramiento de los problemas que amenazan a la sociedad. Esta nueva visión busca un desarrollo sostenible de la economía, compatibilizándolo con la preservación del entorno y del medio natural, dentro de los límites de nuestro planeta.

*Raquel Lozano Gómez**

Graduada en Economía por la Universidad de Vigo

67/2022

4 de julio de 2022

Xavier Boltaina Bosch

Diez años de dirigencia de Kim Jong Un (2011-2021): claves para la supervivencia y consolidación del régimen

Diez años de dirigencia de Kim Jong Un (2011-2021): claves para la supervivencia y consolidación del régimen

Resumen:

En diciembre de 2021 se cumplió el décimo aniversario del Gobierno de Kim Jong Un en Corea del Norte. El nuevo líder asumió el poder tras la muerte de su padre, Kim Jong Il. Se previeron escenarios que incluían un golpe militar o el colapso del régimen en el caso de una lucha de poder entre las élites. Muchos observadores extranjeros creían que se iniciarían reformas liberales y Corea del Norte se abriría al exterior. Una década después, ha quedado claro que solo eran especulaciones.

A pesar de las múltiples vicisitudes, Kim Jong Un logró consolidarse en el poder y establecer un liderazgo fuerte. Los observadores ya no hablan de inestabilidad o colapso del régimen. La imagen internacional de Kim Jong Un ha pasado de ser la de un líder sin experiencia pero fuerte a la de un líder hábil. También ha introducido cambios en el sistema político, ha intentado reformar la economía y ha mejorado el estatus internacional de Corea del Norte al completar la «fuerza nuclear estatal».

La evolución de la estrategia de gobierno de Kim Jong Un se puede estructurar en tres fases. Durante la primera fase, que se prolongó hasta 2017, el énfasis se situó en la consolidación del poder y la línea *byungjin*: avance nuclear y económico simultáneo. Después de lograr la autoridad absoluta y completar la fuerza nuclear estatal en 2017,

***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.

desvió su atención al desarrollo económico. El periodo 2018-2019 también sirvió para la apertura diplomática del país, en un esfuerzo por estabilizar el entorno exterior mejorando las relaciones con EE. UU., Corea del Sur y China. Esta fase fue testigo de un impulso diplomático sin precedentes, incluidas las cumbres históricas que se celebraron entre Kim Jong Un y Donald Trump. La narrativa en favor de la ideología de la autosuficiencia y el centralismo estatal impulsada en el 8.º Congreso del Partido del Trabajo de Corea en enero de 2021 parece constituir el inicio de una nueva fase del régimen actual. El regreso a un estricto control social e ideológico es indicativo del esfuerzo de Kim Jong Un por endurecer el régimen y disuadir cualquier posible inestabilidad interna fruto de la incertidumbre económica.

Palabras clave:

Kim Jong Un, Corea del Norte, República Popular Democrática de Corea, estabilidad, liderazgo único.

Introducción

El 17 de diciembre de 2011 falleció Kim Jong Il, segundo jefe de Estado¹ de la República Popular Democrática de Corea (RPDC, coloquialmente conocida como «Corea del Norte»). Había asumido el poder tras el deceso de su padre, Kim Il Sung, «padre fundador» de la República y líder progresivamente indiscutible del país desde cuando menos 1948 —año en que se proclamó oficialmente la RPDC (septiembre, 1948)—, cuyo poder se consolidó tras la guerra de Corea (1950-1953) y en especial en la década de 1970.

Con ese traspaso sucesorio, la RPDC, cuya existencia se prolonga desde 1948 hasta la fecha actual —en 2022 se cumplirá su 74.º aniversario—, ha tenido al frente del Estado, del partido único² y del Ejército a tres miembros de la familia Kim: Kim Il Sung, que hemos denominado «padre fundador» del nuevo Estado surgido de la división de Corea tras el fin de la Segunda Guerra Mundial (1948-1994), su hijo Kim Jong Il (1994-2011) y su nieto —e hijo del anterior— Kim Jong Un (desde finales de 2011 hasta el momento presente)³.

El proceso de asunción de los diferentes niveles del poder en la RPDC por parte de Kim Jong Un aconteció entre diciembre de 2011 y mediados del 2012⁴, pues secuencialmente asumió los máximos cargos en el Ejército, el Partido y el Estado, si bien se había proclamado «líder supremo» (*ryongdoja*) del país desde el fallecimiento de su padre⁵. En

¹ Usamos la expresión «jefe de Estado» para simplificar la denominación de los tres supuestos de la familia Kim. No obstante, históricamente cada uno de ellos ha recibido una denominación específica y, de hecho, solo Kim Il Sung fue «presidente de la República» entre 1972 y 1994. En los restantes periodos, aunque asumieran *de facto* la posición de «jefe de Estado», lo hicieron como «primer ministro» (Kim Il Sung, 1948-1972), «presidente de la Comisión de Defensa Nacional» (Kim Jong Il, 1994-2011) y presidente de la Comisión de Asuntos Estatales (Kim Jong Un). El debate es, sin embargo, puramente nominalista, como hemos expuesto en la tesis doctoral *La estructura de poder en Corea del Norte: el régimen de Kim Jong Un. Constitución e instituciones políticas y administrativas* (BOLTAINA BOSCH, Xavier. IUGM-UNED, julio de 2021).

² Aunque formalmente en la RPDC existen tres partidos políticos, el eje central de toda la política y del Estado es el denominado Partido del Trabajo de Corea, reconocido en exclusiva como tal en la propia Constitución.

³ La traducción de la grafía coreana de los nombres propios y apellidos es distinta en el Norte y el Sur. Así, mientras en el Sur el apellido va en primer lugar y el nombre se separa con un guión —por ejemplo, «presidente Moon Jae-in»—, en el Norte apellidos y nombres aparecen en el mismo orden secuencial (apellido y nombre), pero sin separación y en mayúsculas —Kim Jong Un, Ri Sol Ju o Kim Yo Jong—. En este documento seguiremos la grafía oficial en cada lado de la frontera coreana, según nos refiramos a un dirigente o ciudadano del Norte o el Sur.

⁴ No obstante, parece haberse contrastado que desde 2009 la élite interna conocía quién sería el sucesor y se inició un proceso de preparación y asunción de responsabilidades, recorrido en principio muy corto si se compara con el de su padre, Kim Jong Il, cuyo aprendizaje transcurrió cuando menos entre 1974 y 1994, o quizá se inició unos años antes.

⁵ Kim Il Sung era denominado «líder supremo», *suryong* en coreano. Su hijo Kim Jong Il y su nieto Kim Jong Un, aun ostentado ese mismo estatus de «líder supremo», son denominados *ryongdoja*. No obstante, muy a menudo, en términos constitucionales, nos hemos referido en nuestros documentos publicados al «sistema» o «modelo del *suryong*» para simplificar la idea, pues en el fondo trasluce el mismo concepto de liderazgo supremo hiperpersonalista (Cfr. BOLTAINA BOSCH, Xavier. «El régimen de Kim Jong Un y la Constitución de Corea del Norte», *Revista Portes: Revista Mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, vol. 16, n.º 31. Enero-junio de 2022, pp.119-163).

ese momento, diciembre de 2011, muchas eran las voces que reiteraban, una vez más, el futuro incierto de la República norcoreana: desde el colapso a corto o medio plazo, la incapacidad del nuevo dirigente para hacer frente a la etapa de gobierno y la inevitable reunificación con Corea del Sur (oficialmente, República de Corea). Lo cierto, sin embargo, es que en el periodo 2012-2022 ha acontecido una profunda reorganización de las élites dirigentes, tanto en el Estado y el Partido como en el Ejército. Asimismo, estas tres esferas institucionales de gran peso se han transformado para adaptarse a las nuevas realidades del régimen sin que ello haya producido altibajos conocidos, con la salvedad —la más destacada, aunque no la única, especialmente en el Ejército— de la ejecución del general político Jang Song Thaek en diciembre de 2013, posiblemente por un intento de golpe de Estado o golpe de palacio protagonizado por este dirigente, tío de Kim Jong Un, y el grupo que lo rodeaba⁶.

A nuestro juicio y visto con la suficiente perspectiva, hay elementos cruciales que han permitido no ya solo la supervivencia del nuevo líder mediante un traspaso de poder generacional, sino también su consolidación como dirigente, más allá de determinados mantras comunes a menudo alejados del conocimiento directo de la compleja realidad interna norcoreana. Esta consolidación también supone la del propio régimen y, en último extremo, la continuidad de la RPDC, sin que parezca que nada amenace su supervivencia como Estado independiente. Hemos calificado de «mantra» la reiteración de muchos análisis que desde 1990 han previsto como indiscutible que Corea del Norte colapsaría y se reunificaría con Corea del Sur, hipótesis que siempre hemos discutido y de cuyo cumplimiento hasta el momento no hay atisbo alguno⁷.

Posiblemente muchos de los análisis se han efectuado sin pisar el terreno o desde una perspectiva occidental y alejada de las reglas del juego y la idiosincrasia de Corea del Norte y de Asia del Este en general, lo que conlleva resultados fallidos. Ilustra esta

⁶ Jang Song Thaek fue nombrado general por decisión política —un procedimiento habitual en los antiguos países comunistas—, lo que lo anteponía a los militares de carrera, pero también le restaba estatus frente a los militares de carrera. En el periodo 2011-2013 se planteó muy a menudo que Jang era el auténtico poder en Corea del Norte. Estaba casado con Kim Kyong Hui, tía de Kim Jong Un y a su vez hermana de Kim Jong Il. En el momento de su ejecución, Jang Song Thaek era el vicepresidente de la Comisión de Defensa Nacional y, por tanto, institucionalmente el número dos del régimen (Cfr. BOLTAINA BOSCH, Xavier. «Diciembre rojo en Corea del Norte: diez puntos clave y diez conclusiones sobre la ejecución del general Jang Song Thaek» [Documento Marco, 3]. IEEEE, 10 de febrero de 2014. Disponible en: https://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM03-2014_CoreaNorte_DiciembreRojo_BoltainaBosch.pdf).

⁷ Cfr. BOLTAINA BOSCH, Xavier. «¿Los falsos mantras norcoreanos? Desnuclearización, colapso del régimen y reunificación», *Comillas Journal of International Relations*, n.º 9. 2017, pp. 19-45. Disponible en: <https://doi.org/10.14422/cir.i09.y2017.002>

situación un clásico de la literatura política sobre el país, a propósito de su siempre anunciado y nunca concretado colapso, obra del profesor Bruce Cummings, quien señaló en 2007: «Estados Unidos ha sido mal servido por quienes se consideran expertos en Corea del Norte», cuando en realidad «conoce a tu enemigo es el *sine qua non* de la guerra y la diplomacia efectivas»⁸.

Los elementos del periodo 1948-1994 dieron pie a una supervivencia específica del régimen de Kim Jong Il, mientras que los del presente han servido para que sobreviva y se consolide el nuevo régimen de Kim Jong Un en base a elementos del pasado, pero también nuevos, propios de la realidad interna e internacional de la segunda década del siglo XXI, que encara el inicio de su tercera década con nuevos referentes, especialmente en el plano internacional. A propósito de esta realidad, el propio Kim Jong Un ha expresado la idea de que «no hay presente sin pasado, ni futuro sin presente»⁹, en una línea continuadora imprescindible para entender la resiliencia del Estado norcoreano.

Hemos agrupado en once ideas básicas los elementos que a nuestro entender permiten comprender las razones del título de este documento que publicamos en el IEEE. Serían posibles algunas más, y también plantear algunas debilidades que pueden ensombrecer esta consolidación —como la situación económica o la pandemia causada por la COVID-19, desbocada a partir de mayo de 2022—¹⁰ y que supondrían el contrapeso a las fortalezas que señalaremos. No obstante, lo cierto es que en la perspectiva 2011/2012-2022, creemos que esas ideas son los ejes fundamentales que ayudan a comprender que el destino del régimen de Kim Jong Un se aleja de procesos como los acontecidos en el último 2021 en Myanmar —golpe de Estado contra el proceso de transición democrática— o Afganistán —colapso del Estado y sustitución por una dictadura islámica—, de las inestabilidades recurrentes en África u otros continentes¹¹ o incluso de acontecimientos como el de Ucrania (2022), objeto de una invasión por parte de Rusia. Todo ello cuando, precisamente, durante 2016-2017 la mayoría de las apuestas se situaba a favor de un enfrentamiento militar entre Corea del Norte y EE. UU., que no solo

⁸ CUMINGS, Bruce. «¿Por qué Corea del Norte no colapsó? Y ¿por qué muchos estadounidenses influyentes piensan que debería haberlo hecho?», *Estudios*, n.º 20. 2017, pp. 101-123.

⁹ KIM JONG UN. «Discurso ante el Pleno del 7.º Congreso del Partido del Trabajo de Corea». 2016.

¹⁰ Desde enero de 2020 hasta mayo de 2022, el régimen negó la existencia de la COVID en el país. Sin embargo, la posible aunque dudosa realidad de esta afirmación se quebró en mayo de 2022, cuando se reconoció oficialmente una pandemia descontrolada, que en teoría habría afectado en pocas semanas a varios millones de ciudadanos.

¹¹ Hemos contabilizado un total de cuarenta y ocho golpes de Estado exitosos o fracasados desde el 2000 hasta el 2022: en el 2020, el de Malí; en 2021, en Myanmar, un intento en Armenia, de nuevo en Malí, en Guinea Conakri y en Sudán; en 2022, en Burkina Faso.

no ha sucedido, sino que no parece tener visos de ser hoy por hoy un riesgo a corto o medio plazo.

La uniformidad interna de Corea del Norte

Corea del Norte tanto como Corea del Sur son países cuya población asume una etnicidad casi única, aunque mucho más acentuada en el primer caso. Todos los ciudadanos son coreanos, la presencia de ciudadanos de otros orígenes es muy residual y generalmente estos se encuentran en situación de trabajo provisional y con apenas contacto diario con los norcoreanos. En el trato cotidiano la población se identifica siempre como «coreana» y nunca como «norcoreana» y se refiere a su propio país como Corea o si acaso como la RPDC, pero nunca como Corea del Norte.

El idioma es único: el dialecto de Pionyang del coreano, que no ha seguido la evolución del coreano hablado en el Sur. No existe la presencia de ninguno otro idioma, ni siquiera en un porcentaje pequeño —como antaño sucedió con el japonés o el chino en su versión de Yanbian, territorio de China con *statu quo* jurídico propio como prefectura de etnia coreana—¹², susceptible de ser tenido en cuenta entre los habitantes de la zona fronteriza.

En este sentido, comparado con los otros tres Estados «neocomunistas» de la zona —China, Vietnam y Laos—, Corea es el único que no tiene ningún problema de minorías étnicas o lingüísticas, ni una diversidad cultural, ni tampoco debe hacer frente a situaciones de nacionalismo o regionalismo¹³. De hecho, las Constituciones de los tres Estados citados hacen referencia a esa pluralidad, mientras que en la RPDC no hay ninguna mención a esa circunstancia —salvo en el primer texto constitucional, el de 1948—, por inexistente. Por lo demás, no se constatan matrimonios entre norcoreanos y ciudadanos extranjeros, por lo que tampoco existe una población extranjera que, por

¹² Oficialmente denominada «Prefectura Autónoma Coreana de Yanbián», se ubica en el Este de la provincia de Jilin y su frontera sur linda con la provincia norcoreana de Hamgyong del Norte.

¹³ Por citar un ejemplo, la Constitución de Vietnam afirma que es un «Estado unido» y que «todas las nacionalidades viven juntas en el país de Vietnam» (art. 5.1). «La lengua nacional es el vietnamita. Cada grupo étnico tiene el derecho de usar su idioma y sistema de escritura, preservar su identidad nacional, promover sus costumbres, hábitos, tradiciones y cultura» (art.5.2). Nada de ello se da en Corea del Norte y, por tanto, ante la ausencia de pluralidad étnica, no hay ningún reconocimiento ni dificultad.

reducida que sea, conviva con los norcoreanos y, por supuesto, tampoco hay ciudadanos de segunda generación, hijos de matrimonios mixtos.

Ello supone para la RPDC una fortaleza evidente, que la aleja no solo de China, Vietnam y Laos, sino también de Estados que tienen dificultades cada día mayores para gestionar su pluralidad interna, como Myanmar o Afganistán, dos países que durante 2021 han sufrido fuertes seísmos políticos y/o militares, o la propia China. Por ello, para el Estado norcoreano no hay un problema interno, lo que impide la disidencia en este sentido y permite una monolitismo cultural, lingüístico, étnico e incluso histórico que evita cualquier inestabilidad, tan habitual en otros países de Asia.

En este sentido, Kim Jong Un no ha debido hacer frente a ningún riesgo interno, lo que supone —a nuestro entender— una fortaleza para la estabilidad del régimen, al no existir ningún contrapoder surgido de la pluralidad étnica en el interior del país o ni siquiera de la presencia de una sola etnia, aunque sea minoritaria, contrapuesta a la coreana.

Corea del Norte como Estado «no fallido»

Las teorías sobre el concepto del «Estado fallido» han sido ampliamente estudiadas en las últimas décadas, escogiéndose siempre como ejemplo países como Somalia y, en muchos ámbitos, Afganistán, Irak u otras naciones donde quiebran elementos fundamentales para el propio concepto de Estado. Una de las opiniones más generalizadas es que Corea del Norte conforma un Estado fallido y su único futuro es —o será— el colapso, afirmación que se repite cíclicamente desde la década de 1990.

La ausencia de un Gobierno que controle todo el territorio —Somalia—, la incapacidad para el funcionamiento regular de las instituciones y la existencia de territorios con una autonomía o independencia *de facto* donde el poder central no puede intervenir —Somalia, Mali o Afganistán antes del colapso de agosto de 2021, entre otros— son algunos de los elementos caracterizadores de los Estados fallidos. También se ha indicado que un Estado colapsa cuando el Gobierno central o las instituciones no son capaces de proporcionar a sus ciudadanos unos niveles mínimos de seguridad personal

y colectiva, educación, sanidad y una sociedad civil estructurada¹⁴, definición más amplia que, de aceptarse, abarcaría a un número muy grande de Estados en el mundo.

A tal respecto, esas circunstancias no se han dado en Corea del Norte en ningún momento de la historia desde 1948, con la salvedad del periodo 1994-1998 —o quizá hasta mediados de la primera década del siglo XXI—, en que aconteció una gran hambruna en el país, que puso contra las cuerdas su control. No obstante, restaurada una cierta normalidad a partir de 1998-2000, el Estado norcoreano no puede considerarse a inicios del 2022 un Estado fallido, pese a que tenga graves dificultades económicas —su auténtico talón de Aquiles—, no necesariamente superiores a las de otros Estados asiáticos o africanos, y sin que a fecha de hoy se pueda predecir cómo repercutirá en su devenir el estallido de la pandemia de la COVID-19, aparentemente controlada hasta mayo de 2022.

En este sentido, para comprender la resiliencia de la RPDC durante el periodo 2011-2021, y ya parte de 2022, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- a) El Gobierno central mantiene un absoluto control sobre todo el territorio nacional, sin que existan zonas o territorios fuera de él o con lazos diluidos, como sucedería con el Kurdistán en Irak. Es un territorio sin zonas fuera del control central de Pionyang.
- b) Los tres elementos clave de la RPDC —Estado centralizado, Partido y Fuerzas Armadas— alcanzan a todos los ámbitos territoriales, pero también personales, colectivos y profesionales. En este sentido, no hay espacios «grises» en esa penetración de las tres patas del régimen, de tal manera que no solo se interrelacionan en cualquier actuación, sino que también alcanzan a todo el territorio.
- c) La seguridad interior en el país es absoluta y solo se encuentra debilitada por algunos problemas de delincuencia menor, en especial durante la última década. Las fuerzas de seguridad —policía, militares, servicios de inteligencia— han

¹⁴ Entre otros, *cf.* SANTOS, Gabriel. *Estados fallidos: definiciones conceptuales*. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, México, 2009.

En ese año, el listado de Estados fallidos estaba encabezado por Somalia, seguida de Sudán, Zimbabue, Chad, Irak y Congo-Zaire. Corea del Norte aparecía en el puesto 19, en mejor posición que Bangladesh o Myanmar y, a la par, que Etiopía, Uganda o el Líbano. En el 2020, el *Countries according to the 2020 Fragile States Index* ubicaba a Corea del Norte con un riesgo elevado de Estado fallido, pero en mejores condiciones que Siria o Afganistán y con mayores opciones que los Estados del centro de África y de los Grandes Lagos.

controlado hasta el momento cualquier circunstancia y disidencia, sin que se tenga conocimiento de una oposición interna, ni siquiera menor. A diferencia de Myanmar —con una líder opositora, Aung San Suu Kyi, pese a sus oscilaciones como opositora y miembro del Gobierno, y actualmente detenida por la Junta Militar— u otros países con líderes reconocibles, en Corea del Norte o en el exterior no existe una figura similar que sea portavoz de una oposición solvente con un discurso de futuro o alguna opción. Una cuestión distinta es la existencia de refugiados o ciudadanos que han huido por la frontera china, en una gran mayoría por razones económicas. Muchos de ellos residen en Corea del Sur, pero sin que se articulen opciones de cambio.

- d) El Estado suministra, aunque con dificultades, los elementos de subsistencia fundamentales para la ciudadanía —como un sistema de alimentación centralizada, sanidad y educación—. No obstante, el propio régimen reconoce que en el ámbito económico es donde mayores riesgos existen, y estos se han acentuado en el periodo de la pandemia de la COVID-19: la RPDC permanece cerrada al mundo desde mediados de enero de 2020 y desde mayo de 2022 se ha producido un posible descontrol.

El «contrato social» entre el Estado y la ciudadanía que se quebró en la hambruna de la década de 1990¹⁵ parece haberse rehabilitado parcialmente. Sin embargo, se evidencia la realidad de una economía informal privada, que posiblemente cubre un porcentaje elevado de compras y ventas, que permite equilibrar las referidas dificultades¹⁶, y también la gran diferencia entre las condiciones de vida existentes en el campo y las ciudades, especialmente en Pionyang.

¹⁵ El exembajador británico en Pionyang alude a que ese contrato social se rompió durante el periodo de la gran hambruna, con la obligación de los ciudadanos de buscar por su cuenta alimentos para sobrevivir. Hasta ese momento, el diplomático afirma que la ciudadanía norcoreana era profundamente ajena a determinadas prácticas de corrupción y también menciona la ausencia de delincuencia, incluso de delitos muy menores (EVERARD, John. *Only beautiful, please: A british diplomat in North Korea*. Asia/Pacific Research Center, 2012).

¹⁶ Los mercados locales son denominados *jangmadang* (장마당/場마당) y agrupan a agricultores, el mercado negro y el mercado en general, desde la década de 1990 una gran economía informal (Cfr. CHA, Victor y COLLINS, Lisa. «The Markets: Private economy and capitalisme in North Korea?», *Beyond Parallel*. 26 de agosto de 2018. Disponible en: <https://beyondparallel.csis.org/markets-private-economy-capitalism-north-korea/>).

El funcionamiento regular de las instituciones estatales. De la «informalidad» de Kim Jong Il a la «formalidad» de Kim Jong Un

A diferencia de otros muchos Estados, incluso de democracias liberales poco consolidadas y con un funcionamiento institucional débil, en la etapa de Kim Jong Un el régimen norcoreano ha ido progresivamente formalizando sus instituciones, tanto las propiamente estatales —Jefatura del Estado, Parlamento, Gobierno central, etcétera— como el Partido del Trabajo de Corea —la fuerza dirigente única, según la propia Constitución— y las Fuerzas Armadas (Ejército Popular de Corea)¹⁷. Este es un dato a menudo poco estudiado, pero que —a nuestro juicio— resulta imprescindible para comprender la supervivencia de la RPDC, aún más a la vista de lo acontecido en Afganistán en agosto de 2021.

Mientras que en la etapa de Kim Jong Il fue especialmente el Ejército el que dio apoyo al régimen y al Gobierno —con un importante apartamiento del Partido y un funcionamiento «informal» de muchas instituciones—, durante el periodo de Kim Jong Un, el núcleo del poder se ha residenciado en la cúpula del Estado y en el Partido del Trabajo. En esta línea, el régimen ha querido fortalecer el sentido del Estado en su definición amplia —Administración, Partido y Fuerzas Armadas— como garantía de estabilidad ante las diferentes vicisitudes que pudieran acontecer. No sorprende así que, por vez primera, en el 8.º Congreso de enero de 2021 Kim Jong Un se refiriera a un «Estado constitucional socialista» y al fortalecimiento de la Administración, sugiriendo el símil de Vietnam y China, pero sin citar ejemplos comparativos.

El modelo norcoreano está plenamente alejado de regímenes disgregados, como fueron los de Gadafi (Libia) o Pol Pot (Camboya), que se caracterizaron por la disolución de las instituciones en su funcionamiento regular. Pese a las muchas dificultades, durante el periodo 1948-2022 no ha habido ningún golpe de Estado en Corea del Norte, cuando menos que pueda citarse de forma contrastada —aunque sí ha habido numerosas disidencias internas, que finalizaron con purgas del bando perdedor—. Sin embargo, sí

¹⁷ *In extenso*, cfr. BOLTAINA BOSCH, Xavier. *Op. cit.*, julio de 2021.

pueden haber acontecido intencionadas al inicio del periodo de Kim Jong Un, muy posiblemente durante el año 2013 y a manos del general Jang Song Thaek¹⁸.

La estabilidad interna lo aleja también del periodo maoísta de la Revolución Cultural —observada como mucho recelo por Kim Il Sung— y de la disolución interna del periodo estalinista, en el que todo y todos estaban en cuestión. Y, por supuesto, la RPDC ha sido y es la antítesis de lo que supuso la citada Kampuchea Democrática (Camboya): un régimen autogénico que llevó al colapso directo y que cayó en manos de otro Estado comunista pero bien engrasado, Vietnam, en la invasión de 1979. Todo ello no impide pensar que en el periodo de Kim Il Sung acontecieron luchas internas entre grupos —pues están atestiguadas e incluso reconocidas oficialmente— y, a buen seguro, sucedieron también en 2011-2021, ya que forman parte de la lógica de esta tipología de regímenes, sin válvulas de escape a las tensiones en la dirigencia.

Aunque en las etapas de Kim Il Sung y Kim Jong Il progresivamente la figura central del máximo dirigente oscureció la actividad de las instituciones, durante el régimen de Kim Jong Un se han efectuado cinco reformas constitucionales: en 2012, 2013, 2016 y en dos ocasiones en 2019, todas ellas orientadas en exclusiva o en gran medida a formalizar e interrelacionar las instituciones del Estado, sus competencias y su lugar en la estructura del poder y a fortalecer la posición central del máximo dirigente, que ha asumido gradualmente un perfil presidencialista, a diferencia de su padre Kim Jong Il, quien, pese a ser también el *ryongdoja*, ostentaba el cargo institucional de presidente de la Comisión de Defensa Nacional.

Este dato revela la importancia que el régimen ha dado al formalismo jurídico, al menos a nivel constitucional, en lo que se refiere específicamente a la estructuración de las instituciones del Estado y también a la reubicación del papel del Ejército —reformas del 2019—, que se ha situado como una institución importante, pero al servicio de los intereses del Estado y del Partido y bajo la absoluta dirigencia formal de Kim Jong Un y de su equipo —especialmente del núcleo localizado en la Comisión de Asuntos Estatales y en algunos otros órganos del Partido—, como luego tendremos ocasión de analizar.

¹⁸ Se ha planteado por parte de algunos analistas que hubo un intento de golpe en 1992 y otro en 1995, en el periodo previo y posterior al fallecimiento de Kim Il Sung en 1994. Sin embargo, no hay fuente alguna que lo contraste y puede ser pura teorización de hipotéticos supuestos en situación de descontento.

En este sentido, se destacan tres niveles de instituciones formales y dos más también formales pero de segundo orden, que han engrasado progresivamente el concepto de «Estado» durante el periodo 2011-2021:

- a) En primer término, las instituciones que ostentan un elevado contenido político — Comisión de Asuntos Estatales, sucesora de la Comisión de Defensa Nacional, presidida por Kim Jong Un—, pero especialmente la propia figura de presidente de la Comisión de Asuntos Estatales, que no es un *primus inter pares* de la Comisión, sino que asume un perfil propio como órgano reconocido, lo que supone la equivalencia con un presidente de república.
- b) Las instituciones cuyo papel es fundamentalmente ejecutivo-administrativo —Consejo de Ministros, con una función casi en exclusiva dedicada a la economía—, en donde la rotación de primeros ministros y ministros es constante, quizá por ser la economía el talón de Aquiles de la RPDC.
- c) Las instituciones que pueden calificarse de *rubber stamp* en la terminología propia de la doctrina anglosajona —«sello de goma» y, en sentido figurado, «aprobación automática»—, esto es, simplemente convalidadoras de decisiones previas, sin capacidad real decisoria, como la Asamblea Popular Suprema (Parlamento). Este órgano parlamentario por excelencia está bajo un control total del Partido y del máximo liderazgo del Estado.

No puede olvidarse, en este sentido, que un Parlamento inánime en un momento de crisis puede suponer un factor de riesgo si el equilibrio de poderes se desestabiliza, como sucedió en la URSS y la RDA, donde los Parlamentos certificaron el final del régimen y del Estado mismo, quizá la única competencia que ejercieron de forma auténtica en toda su historia.

Esto último ha supuesto que el funcionamiento regular y controlado de la Asamblea haya sido un elemento fundamental durante este periodo, habiéndose celebrado cada cinco años elecciones parlamentarias en un ritual que *ad extra* supone que el modelo norcoreano aparente una normalidad institucional homologable en muchos elementos a su vecina la República Popular China o a Vietnam. No obstante, este apenas se ha quebrado desde 1948, lo que supone que los tres líderes de la RPDC han mantenido esta formalidad institucional parlamentaria como un elemento importante, pues

posiblemente en la Asamblea se concentran los referentes políticos de mayor a menor nivel que son dirigentes locales, provinciales y estatales¹⁹.

En todas las elecciones parlamentarias desde 1948 hasta 2019 han participado como candidatos todos los cargos más altos del país, civiles y militares, incluidos Kim Il Sung y Kim Jong Il. En las elecciones del periodo de Kim Jong Un (2014 y 2019), el nuevo dirigente fue candidato en 2014, pero no en 2019, en una estrategia de cambio que supuso que la máxima dirigencia del país ya no pasara por un candidato electo como diputado, sino que se basara en el linaje familiar, con origen en el «padre fundador» del Estado norcoreano.

En segundo término, debemos referirnos a un grupo de instituciones de más bajo perfil, pero también constitucionalmente reconocidas. Se trata de los órganos judiciales y la fiscalía y la Administración local. Es importante señalar que, pese a sus funciones, están subordinados a la política del máximo liderazgo político y al Partido. No existen, por tanto, un «poder judicial» y una «autonomía local» dignos de tal nombre en el sentido propio de una democracia liberal, se escoran más hacia el modelo chino.

Son órganos con la finalidad de controlar y sancionar, si es preciso, el incumplimiento de las normas impuestas en un primer supuesto —jueces, tribunales y fiscalía— y de gestionar los municipios y regiones, como en cualquier otro Estado, pero sin un perfil propio que pudiera permitir la gestación de un contrapoder en el futuro. Esta última crítica ha supuesto una fortaleza para el régimen, por cuanto las decisiones tomadas en Pionyang alcanzan en su cumplimiento a todo el territorio y a los diferentes estratos del funcionamiento administrativo, en un entramado de poderes cuya conformación ya se inició con Kim Il Sung, especialmente con la segunda Constitución de la RPDC, la de 1972.

En todo caso, sea cual sea el grupo en que cada una de las instituciones se inserte, el régimen de Kim Jong Un ha sido meticuloso y muy formalista a la hora de definir las —en especial la figura presidencial del máximo líder— y, aún más, vigorizó su funcionamiento a partir de 2012, incluso cuando se trata de instituciones puramente

¹⁹ En 2011 Kim Jong Un heredó el Parlamento que había sido elegido en los últimos años de vida de su padre, Kim Jong Il. En concreto, desde 1948, hemos contabilizado elecciones parlamentarias en 1947, 1948, 1957 —el salto de nueve años debe entenderse como consecuencia de la guerra intercoreana de 1950-1953—, 1962, 1967, 1972, 1977, 1982, 1986, 1990, 1998 —cabe recordar que en 1994 falleció Kim Il Sung y el orden secuencial se rompió a causa de las circunstancias internas—, 2003 y 2009.

formales, para lograr una finalidad no oculta: crear un Estado fuerte con instituciones bien estructuradas que puedan implementar las políticas de la máxima cúpula y del Partido y que eviten ser contrapeso a los auténticos poderes del país, lo que Kim Jong Un identificó en el 8.º Congreso del Partido del Trabajo como un «Estado de leyes» y un «Estado constitucional socialista» (enero, 2021).

A nuestro juicio, dos de estas instituciones han tenido un especial tratamiento durante las cinco reformas constitucionales del periodo 2012-2019: la Presidencia o máxima dirigencia del Estado, que recae en Kim Jong Un, y la Comisión de Asuntos Estatales.

Kim Jong Un heredó en 2011 una Comisión de Defensa Nacional instituida a imagen de su padre y para unas circunstancias históricas concretas con un presidente al frente. En las reformas llevadas a cabo entre 2012 y 2016, su carácter militar y defensivo fue desapareciendo. De tal forma, en la reforma de 2016 se sustituyó por la Comisión de Asuntos Estatales, institución con un perfil propio y un presidente al frente, encarnado en la persona de Kim Jong Un, que también es una institución propia y no un miembro *primus inter pares* integrado en su estructura. Ahora bien, tras el 8.º Congreso del Partido del Trabajo parece que se inicia una nueva lógica orientada a fortalecer más la versión presidencial del líder que su presidencia de la Comisión. En este sentido, Kim Jong Un fue entre 2012 y 2016 «primer presidente de la Comisión de Defensa Nacional» y entre 2016, con un carácter marcadamente civil, «presidente de la Comisión de Asuntos Estatales»²⁰.

Los miembros de la Comisión se insertan, en parte, en la más alta zona de la toma de decisiones, pero esta no puede definirse como la más alta cúpula del país *per se*, pues sus mismos integrantes asumen niveles distintos y no existe paridad entre ellos.

No obstante, su presidente —que coincide con la figura del «líder», aunque se trate institucionalmente de dos figuras diferenciadas—, Kim Jong Un, *de facto* hasta 2019 y *de iure* desde esa fecha es el jefe de Estado, pese a que su auténtica *auctoritas* procede de su condición de sucesor de Kim Il Sung y Kim Jong Il y a que ostente el cargo no escrito pero real de «líder». Esto es, Kim Jong Un aúna la figura institucional del jefe de

²⁰ Tras el 8.º Congreso del Partido de enero de 2021, progresivamente la denominación de Kim Jong Un ha pasado *de facto* de «Presidente de la Comisión de Asuntos Estatales» a «Presidente de Asuntos Estatales». Quizá se trate de un paso previo a la restauración de la figura del «presidente de la República», que nadie asumió tras la muerte de Kim Il Sung en 1994 y que desapareció formalmente en la reforma constitucional de 1998.

Estado y también la de líder o *ryongdoja* incontestable, como aconteció con su padre y su abuelo.

Este papel de Kim Jong Un como núcleo del sistema se plasmó de manera casi sorprendente en la constitucionalización de su nombre en 2019 —con la quinta reforma constitucional de su etapa de gobierno—, no tanto como presidente, sino como líder del Partido. En este sentido, la Constitución fija que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental defender al Comité Central del Partido y a su máximo dirigente, Kim Jong Un. Por tanto, el círculo se cerró en ese 2019 al instituirse un entramado formal completo que situaba a Kim Jong Un como jefe del Estado y del Partido. Siendo también comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, estas asumen la defensa del país, pero especialmente la protección del propio Partido del Trabajo y de su máximo dirigente, con «nombre y apellidos»²¹.

Ello conduce a una conclusión que, a nuestro juicio, es de gran importancia: siendo Kim Jong Un a la vez líder o *ryongdoja* por linaje de sangre, jefe del Estado, jefe del Partido y comandante en jefe del Ejército y encomendar a este último la defensa a «ultranza» del Comité Central y su dirigente, cualquier decisión o intentona de alguna persona o grupo —quizá lo que aconteció con Jang Song Thaek en 2013— supondría un enfrentamiento directo con el propio Ejército, si las instituciones no quiebran. Todo ello ha obligado al régimen a establecer un entramado de control absoluto sobre este último a través de organismos ajenos al mismo, como la Comisión Militar Central del Partido, presidida por Kim Jong Un, que ostenta las competencias de nombrar y cesar a generales, promover ascensos y tomar decisiones de todo tipo en el ámbito militar e imponerlas a las Fuerzas Armadas.

El modelo personalista del régimen norcoreano: el papel central de Kim Jong Un

Vinculado al anterior apartado, es evidente que debemos referirnos al esquema personalista del régimen, que se basa en un modelo de hiperliderazgo formal e incluso material, encarnado en la figura de Kim Jong Un.

²¹ Literalmente, «la misión de las Fuerzas Armadas de la RPDC consiste en defender de todo trance el Comité Central del Partido encabezado por el gran compañero Kim Jong Un» (art. 59).

Corea del Norte ha asumido un modelo familista desde el inicio mismo de la RPDC que vincula el mantenimiento de la élite familiar gobernante con la propia supervivencia del régimen. Gira en torno a la figura carismática del líder correspondiente en cada momento histórico —y en ocasiones de algunos otros miembros de la familia— en base al denominado «linaje del Paektu»²²: referente geográfico donde la historia norcoreana ubica el inicio de la guerrilla de Kim Il Sung en 1922 contra la ocupación japonesa, que finalizó en 1945. No obstante, este familismo, aunque hunde sus raíces en la tradición asiática y su existencia se constata en multitud de países —India, Pakistán, Tailandia, Taiwán, Indonesia, la propia Corea del Sur o la República Popular China—, se conforma con un perfil propio: supera a la familia misma para ser la pieza clave del funcionamiento del modelo antes de Kim Jong Un, pero también durante su mandato, sin que parezca que haya una quiebra en esta línea política.

La historia norcoreana de 1945 a 2022 no puede comprenderse sin ubicar correctamente las figuras de Kim Il Sung (1945-1994), Kim Jong Il (1994-2011) y Kim Jong Un, así como las de otros familiares que han tenido en determinados momentos históricos un papel más o menos influyente —como Kim Jong Suk, esposa de Kim Il Sung y considerada la «madre de Corea»—. Este elemento familiar ha instituido el núcleo del régimen en torno a un cambio generacional pactado y programado, que ha resultado vital para la primera década de Kim Jong Un, al ser el continuador del «linaje del Paektu»²³. Por ello, cualquier intento de aproximación a la historia de Corea del Norte requiere un buen conocimiento biográfico de Kim Il Sung y Kim Jong Il: hay un vínculo absoluto entre sus periodos de gobierno y la historia del país²⁴.

²² El monte Paektu está considerado como un lugar sagrado en la historia coreana desde siempre y también en la actualidad, tanto en el Norte como en el Sur, si bien se ubica en la frontera más noroeste de la RPDC, en una zona fronteriza con China. De nuestras visitas a la zona, más allá de su belleza natural inalterada durante décadas, se desprende el sentimiento místico que el monte despierta para todos los norcoreanos. Es buena prueba de ello que, cuando el presidente surcoreano Moon Jae-in visitó Pionyang en septiembre de 2018, tanto Kim Jong Un como él se desplazaron acompañados de sus esposas a la cima del monte Paektu (Cfr. BERLINGER, Joshua y YOONJUNG, Seo. «Mount Paektu: Moon and Kim visit mythical mountain», *CNN*. 20 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2018/09/20/asia/mount-paektu-kim-jong-un-moon-jae-in-intl/index.html>).

²³ Pese a las dificultades para conocer todos los detalles históricos, existen algunos buenos ensayos sobre los procesos sucesorios. Sobre la elección de Kim Jong Il como sucesor de su padre, cfr. GOMÁ, Daniel. «El nacimiento de la dinastía roja: la instauración de la sucesión hereditaria en Corea del Norte (1970-1974)», *Historia Contemporánea*, n.º 62. 2020, pp.159-186.

²⁴ La dificultad es, sin embargo, casi insuperable. Posiblemente las biografías de Kim Il Sung y Kim Jong Il son las más difíciles de plasmar por escrito de los dirigentes posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pues es imposible acceder a los archivos de Corea del Norte, China y Corea del Sur. Pese a que hemos consultado todas las obras completas atribuidas a Kim Il Sung y a Kim Jong Il, resulta muy complejo contrastar los datos personales e históricos que se derivan de ellas.

El régimen, sin embargo, reposa sobre la figura indiscutible e indiscutida de Kim Il Sung, fallecido en 1994, pero que consta como «padre fundador» del Estado, el Partido y el Ejército, el único calificado como *suryong* —esto es, «líder supremo» en la expresión coreana— y, hasta la reforma constitucional de 2016, calificado como «presidente eterno».

También líderes, tanto su hijo como su nieto asumen el término de *ryongdoja* para diferenciarse del abuelo, inicio de la etapa actual. Hubo que esperar a la muerte del *ryongdoja* Kim Jong Il en 2011 para que unos años después fuera elevado a un nivel similar —aunque no igual en todos los supuestos— al de su padre Kim Il Sung: en el preámbulo de la Constitución ambos se incorporaron como «líderes eternos», lo que dio pie a la «saga o linaje del Paektu», que continúa en la figura de Kim Jong Un, nuevo *ryongdoja*.

Este liderazgo supremo o carácter de figura superior a un *primus inter pares* ha otorgado una enorme virtualidad al liderazgo de Kim Jong Un, pues es reconocido formalmente por el régimen y la ciudadanía, con lo que atesora un liderazgo en teoría absoluto, aunque no a los mismos niveles que su abuelo y su padre. Quizá lo haga para adaptarse a la realidad del siglo XXI, con unos paradigmas distintos a la Corea comunista de la etapa de la Guerra fría y el periodo Posterior, y una posible dirigencia más colegiada²⁵.

El modelo norcoreano es inescindible de la figura del «líder supremo», *suryong* o *ryongdoja*, y cada etapa ha tenido sus singularidades. Estas pueden desglosarse en tres modelos continuadores desde la proclamación de la RPDC en base a los tres dirigentes mencionados, pues sus dinámicas de poder y la forma en que se han creado e interrelacionado las instituciones han sido diferentes, incluso dentro de cada periodo. Sin embargo, mantienen un hilo conductor básico, pese a las contingencias históricas acontecidas entre 1948 y 2022. A nuestro entender, podemos referirnos a un régimen norcoreano subdividido en tres subrégimenes, según quién fuese o sea su máximo dirigente.

²⁵ Nada inhabitual en los sistemas de modelo comunista. En la entrevista mantenida por este autor con Mijail Gorbachov en la fundación de su mismo nombre en 2017, a la pregunta sobre quién ostentaba el poder real en la URSS durante la etapa de Brézhnev, la respuesta fue que la dirigencia se concentraba en el primer ministro (Súslov), el ministro de Defensa (Ustinov), el representante del Partido (Chernenko), el exjefe del KGB (Yuri Andrópov) y el ministro de Exteriores (Gromiko). En último extremo y en el supuesto de discrepancias, la decisión última dependía de Leonid Brézhnev, secretario general del Partido. (Esta entrevista está recogida en nuestra tesis doctoral: BOLTAINA BOSCH, Xavier. *Op. cit.*, julio de 2021).

Este «líder supremo» asume *per se* un carácter incontestable y sus decisiones, instrucciones o pensamiento son corpus político y jurídico de primer nivel, que comprende normas de carácter incluso supraconstitucional²⁶.

Con independencia de que el «líder supremo» siempre haya ostentado desde 1948 un determinado cargo institucional fijado en la Constitución formalmente, la *auctoritas* real del mismo se deriva de su consideración de *suryong* o *ryongdoja*, más que del cargo para el que fue nombrado y que se revalida cada cinco años, coincidiendo con las elecciones a la Asamblea Popular Suprema. Aunque son un ritual formalista, las elecciones jamás han sido soslayadas desde 1948 y se han reiterado con escrupulosidad desde 2012 con Kim Jong Un —en concreto, en 2014 y 2019—.

Los setenta y cuatro años de existencia de la RPDC han conformado un modelo singular y único²⁷. Si bien guarda similitudes con algunos periodos históricos en otros países —la URSS con Stalin o China con Mao Zedong—, la RPDC ha mantenido esta figura del hiperliderazgo único e indiscutible a lo largo de toda su historia: ha llegado a la tercera década del siglo XXI sin atisbo de crítica al pasado ni de cuestionamiento de tal opción en el presente o el futuro, pero con dudas sobre cómo se desarrollará el liderazgo único en la década 2021-2031, al aparecer en escena algunos miembros de la familia significativos, como la hermana de Kim Jong Un, Kim Yo Jong, o la hipotética descendencia masculina futura, que, a buen seguro, es el objetivo de la cúpula dirigente²⁸.

La figura de cada uno de los tres «líderes supremos» es, por consiguiente, una pieza fundamental del esquema de poderes en Corea del Norte: el vértice absoluto que impide cualquier división de poderes o apariencia formal de dirección colegiada —aunque, al ser un Estado complejo, por lógica pueda desprenderse que sean diversos los dirigentes que se sitúan en la cúpula, vistos los modelos comparados—, en especial durante la actual etapa de Kim Jong Un, al mantenerse una cúpula entre cinco y diez miembros que ostentan un significado poder.

²⁶ *In extenso*, cfr. BOLTAINA BOSCH, Xavier. *Op. cit.*, enero-junio de 2022.

²⁷ Cfr. BOLTAINA BOSCH, Xavier. *Op. cit.*, julio de 2021.

²⁸ Nuestra teoría, absolutamente imposible de contrastar, es que sabiéndose desde 2012 que Kim Jong Un había contraído matrimonio con Ri Sol Ju —en fecha desconocida, pero posiblemente entre 2009 y 2010— y que el matrimonio se mantiene, no sería extraño que hubiera una descendencia masculina que en la próxima década (2022-2032) alcance la mayoría de edad y sea presentada en sociedad. En la tradición coreana, ser esposo y padre es un requisito social que cumplen todos los ciudadanos, especialmente en Corea del Norte.

Pese a este carácter personalista basado en el linaje familiar, Corea del Norte no ha instituido una «monarquía» donde la familia gobernante extiende su poder como en otras dictaduras basadas en el familismo. Este familismo no es comparable a las lógicas de la familia Marcos o Aquino (Filipinas), Park (Corea del Sur), Gandhi (India) o Nehru (Pakistán), por citar algunas de las más conocidas, aunque haya muchas otras en todo este ámbito geográfico; no es equiparable, pero bebe de fuentes parecidas, en la cultura y la historia.

A nuestro entender, la definición de la RPDC como una «monarquía roja» es un reduccionismo y no comprende gran parte de la filosofía de muchas culturas asiáticas, dado que este familismo no es visto con rechazo, sino al contrario en Corea y en muchos Estados con raíces confucionistas o budistas de Asia del Este, el Sudeste Asiático y otras zonas adyacentes. Este modelo transmite seguridad en la continuidad del Estado, como también de las personas implicadas, e irradia a otros miembros de las estructuras de poder²⁹.

De hecho, una de las conclusiones es que el poder se ha transmitido a una persona concreta del «linaje del Paektu» y, si bien aparecen familiares que en algún momento han ostentado algún poder o mucho, es tangencial. Lo significativo es que el traspaso generacional abarca a la familia presidencial, pero también a las restantes familias del régimen que hunden sus raíces en el origen de la República. De tal manera, es posible describir un «linaje del Paektu» en sentido familiar estricto y un «linaje» del grupo guerrillero que acompañó a Kim Il Sung en la década de 1940 y 1950, y que luego se ha mantenido en el poder generación tras generación.

En consecuencia, en torno al dirigente máximo coexiste una élite gobernante de larga experiencia personal, política, militar y social que estructura una fortaleza, que sin duda no se da en otros Estados considerados fallidos. Este elemento se ninguneó al inicio del periodo de Kim Jong Un, se le otorgó un carácter subalterno e incluso grotesco. Sin embargo, a nuestro entender, ha servido no solo para su supervivencia, sino para

²⁹ Marta Nuevo lo expresa en términos coloquiales pero muy claros: «Las dinastías familiares dominan la política asiática desde hace generaciones y al margen de las ideologías, ya sea en los regímenes comunistas de Corea del Norte y Vietnam o en democracias como Japón e India, pasando por China o Indonesia. Unas se mantienen, algunas sucumben y surgen otras nuevas, pero estas familias permanecen como fuente de poder en el continente» (NUEVO, Marta. «El poder del apellido: las dinastías familiares que controlan la política en Asia», *El Orden Mundial*. 6 de junio de 2021. Disponible en: <https://elordenmundial.com/el-poder-del-apellido-las-dinastias-familiares-que-controlan-la-politica-en-asia/>).

consolidar el sistema, ya que es socialmente aceptado por la ciudadanía —que lo reproduce en cascada, incluso entre las clases sociales más humildes—, y da garantías internas en la transmisión del poder —pacíficamente *ad extra*, sin perjuicio de las luchas de palacio que puedan existir en el interior—. Este último siempre fue el auténtico talón de Aquiles de los regímenes comunistas³⁰ y solo Corea del Norte logró sus objetivos de transmisión familiar, y parcialmente, durante un cierto tiempo, Cuba, con el traspaso de poder de Fidel a Raúl Castro, aunque luego su transmisión no ha sido familista.

El elemento histórico como configurador del liderazgo del entramado institucional de la República

Aunque la historia es un elemento clave para comprender cualquier sistema político y, por supuesto, ubicar adecuadamente su estructura institucional y fortaleza como Estado, en el supuesto de Corea del Norte este elemento se evidencia de manera excepcional. La RPDC es el resultado de la historia del siglo xx y del periodo que ya abarca el xxi.

La RPDC nació tras un periodo de ocupación japonesa (1910-1945) que legitimó el nuevo régimen —y sigue haciéndolo, por el recuerdo permanente por parte de las autoridades—, dado el carácter genocida de muchos elementos de tal ocupación y el posterior conflicto durante la Segunda Guerra Mundial.

A Kim Il Sung se le atribuye en la historiografía norcoreana la liberación del país, más allá de la realidad histórica de esa circunstancia o los claroscuros existentes. Los análisis históricos acreditan que la ocupación de Corea por parte de Japón fue una de las más crueles en Asia-Pacífico, con muchos elementos de genocidio y crímenes contra la humanidad, como la prostitución obligada de cientos de miles de mujeres coreanas, las

³⁰ Ello fue precisamente un punto débil de los cambios de dirigencia en los antiguos países comunistas y en la misma China. De hecho, a menudo esta transmisión del poder acontecía en medio de grandes purgas, movimientos internos incruentos o golpes de palacio. Valga señalar cómo alcanzó el poder Stalin, el asesinato masivo de dirigentes y como luego, tras su muerte en 1953, se optó por una dirigencia relativamente colegiada para evitar la orgía de sangre del estalinismo. En los países europeos del Este el paso de un dirigente a otro supuso siempre convulsiones, incluso en los más estrictos, como Albania, donde el sucesor de Enver Hoxha (Mehmet Shehu) se «suicidó» —eufemísticamente, por supuesto— unos años antes de la muerte de Hoxha (1985), o como sucedió durante el caos sucesorio de la China de Mao, tan bien descrito por las monografías publicadas al respecto. La Primavera de Praga comportó la intervención militar de la URSS; ídem ocurrió en Hungría en 1956. El caso más extremo es el de un golpe de Estado comunista dentro de un régimen comunista, como el protagonizado por el general Jaruzelski en Polonia, aunque se produjo siguiendo las «normas legales» del sistema (diciembre, 1981). Hemos accedido a documentos desclasificados que recogen la pregunta de Zhou En Lai a Kim Il Sung sobre las razones para elegir a Kim Jong Il en 1974 como posible sucesor —lo que aconteció en 1994, tras su muerte—. La respuesta fue que evitaba rivalidades entre los posibles candidatos, lo que fue bien visto por Zhou. (La fuente ha sido consultada, pero no se pudo obtener copia de los documentos desclasificados de la Embajada de Alemania Oriental en Pionyang).

mal llamadas «mujeres de confort». Este hecho, indiscutible, ha sido sin duda una fuente de legitimación que alcanza hasta nuestros días.

Con posterioridad, un Kim Il Sung aún en construcción como líder hizo frente a la guerra de Corea, un conflicto que se alargó entre 1950 y 1953. Los resultados de desastre y devastación para Corea del Norte pudieron dar pie al colapso de la RPDC, que, pese a ello, sobrevivió, gracias en gran parte a la URSS y China, pero también a la resiliencia del pueblo coreano, muy a menudo olvidado como factor clave³¹.

La guerra de 1950-1953 supuso la primera gran guerra internacional tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y el itinerario de Kim Il Sung coincide históricamente con el inicio (1945) y el fin de la Guerra Fría (1985-1990), que pudo ver en vida, a diferencia de Mao Zedong, fallecido en 1976. El traspaso de poder a la segunda generación se produjo en un contexto histórico imposible de obviar: Kim Jong Il asumió el liderazgo en 1994, tras el fin de la URSS y del bloque europeo del Este y los inmensos cambios que inició Deng Xiaoping, aunque con un proceso de «aprendizaje» muy dilatado, iniciado en 1974 —y quizá unos años antes—.

Sin la existencia de este contexto y, en concreto, de la guerra contra Japón, la guerra de Corea y fin del sistema comunista europeo, el régimen de Kim Il Sung posiblemente no hubiera superado las cuatro décadas y, mucho menos, habría transmitido a su hijo la dirigencia del país, caso único entre los modelos comunistas. Estas tres circunstancias, más que reducir la supervivencia, supusieron una importante galvanización interna y la consolidación del régimen.

Por lo demás, la etapa de Kim Jong Il es inescindible del contexto de la Posguerra Fría, el fin de la URSS y los cambios en China, lo que comporta que toda la estructura institucional del periodo de Kim Jong Il se sustentase en la supervivencia y la adaptación del régimen a esta finalidad mediante la complementación de dos conceptos ideológicos: el puramente político, la idea *Juche*, una versión autóctona del socialismo norcoreano, y el militar, transitorio pero importante en aquel momento, la política *Songun* de priorización de los asuntos militares.

³¹ No debe olvidarse que China se proclamó República Popular en 1949 y que la guerra intercoreana aconteció entre 1950 y 1953, por lo que la ayuda a la RPDC fue forzosamente limitada. La URSS, con Stalin ya muerto en 1953, aún se estaba reconstruyendo tras la Segunda Guerra Mundial, finalizada en 1945. No hubo, por tanto, un «Plan Marshall comunista» para Corea del Norte.

Ambos periodos, el de Kim Il Sung y el de Kim Jong Il, estuvieron marcados por acontecimientos internacionales e internos de gran magnitud. Sin duda, en el primer supuesto fue la guerra de Corea y, en el segundo, la gran hambruna del periodo 1994-1998/2000, coetánea al fin del sistema soviético. Estos hechos históricos pudieron haber supuesto el fin del régimen norcoreano, que, sin embargo, sobrevivió. En todo caso, las instituciones públicas del Estado se adaptaron en cada situación a las necesidades y, aún más, se configuraron en la primera década del siglo XXI para realizar la apuesta más singular del modelo: traspasar el poder a la tercera generación de la familia Kim a finales de 2011, a la persona de Kim Jong Un.

El régimen de Kim Jong Un, desde 2012 hasta la actualidad, no ha debido hacer frente a hechos históricos tan confrontativos ni críticos, aunque a 2022 mantenemos una duda razonable sobre el estallido y descontrol de la pandemia de la COVID-19. Asimismo, ha lidiado con un órdago militar bajo dos presidencias norteamericanas (Obama y Trump) y el inicio de una tercera en enero de 2021 (Joseph Biden) y con una Corea del Sur con una capacidad económica *in crescendo* que, a nuestro entender, impide una reunificación igualitaria. También ha adaptado en cinco ocasiones la Constitución formal a las necesidades del nuevo liderazgo, pasando de un modelo militarista —la política *Songun*— a un modelo más político, de fortalecimiento del Partido y del Estado.

Tras el 7.º Congreso del Partido de 2016, se celebró el 8.º Congreso en enero de 2021 con la finalidad fundamental de orientar la economía, una vez lograda la garantía militar nuclear —según el discurso oficial—, otro de los ejes básicos que han marcado el periodo de Kim Jong Un. En este sentido, hay un indudable hilo conductor de carácter histórico que une las respectivas figuras de Kim Il Sung, Kim Jong Il y Kim Jong Un y que informa todo el sistema norcoreano. De tal forma, no puede localizarse un modelo comunista pasado o presente que se aproxime al de la RPDC.

De la legitimación militar del pasado al programa nuclear del presente

En relación con las anteriores conclusiones, el linaje familiar de Kim Il Sung y sus sucesores y de la cúpula del Estado norcoreano se basa en una legitimación configurada por dos hechos históricos muy específicos: la ocupación japonesa entre 1910 y 1945 y su inserción en la Segunda Guerra Mundial, tras lo cual la República se proclamó en

1948, después de la división de la Península en 1945 y la guerra entre Coreas de 1950-1953. Por ello, no era descartable al inicio del 2012 que Kim Jong Un buscara su propia base de legitimación militar. Y ha sido precisamente el arma nuclear el pilar fundamental de la misma, hasta el punto de ser recogida en el preámbulo de la reforma constitucional del 2013: «Pese al desmoronamiento del bloque socialista y la perversa ofensiva de la alianza imperialista para asfixiar la RPDC [...], convertir a nuestra patria en una invencible potencia político-ideológica, nuclear y militar»³².

Pese a la importancia histórica de la guerra intercoreana, desde el punto de vista legitimador, la raíz del discurso se basa en la guerra contra los japoneses. Este discurso fue constante y sigue presente en el régimen actual. De tal manera, Kim Jong Un se proclama heredero del «linaje del Paektu», que inició su abuelo en la presunta lucha contra el Japón ocupante.

Ello lleva a menudo a conclusiones erróneas, como que el Ejército es la institución real y fundamental que dirige el país, fruto de la posición que alcanzó en la etapa *Songun* de «priorización de los asuntos militares».

Se trata de un discurso político y académico superado a nuestro juicio, posiblemente incluso antes de la muerte de Kim Jong Il. La legitimación militar no supone en el régimen de Kim Jong Un, e incluso no suponía en el periodo de Kim Jong Il, que el Ejército gobierne o que gobernara en el pasado. Por el contrario, esta legitimación constituye la *auctoritas* de los máximos dirigentes —ni Kim Jong Il³³ ni Kim Jong Un han combatido nunca ni han sido testigos de una guerra—, en base a un linaje de sangre derivado del pasado familiar y del papel que el padre y madre o abuelo y abuela tuvieron en la lucha contra Japón o en la década de 1950.

Esta legitimación impregna a muchos altos cargos del régimen actual y permite comprender la supervivencia de algunas personas y su mantenimiento en el poder. Por citar un ejemplo, el vicepresidente de la Comisión de Asuntos Estatales y presidente del Parlamento, Choe Ryong Hae, es hijo de uno de los militares más próximos a Kim Il Sung en las décadas de 1950 a 1970, el general Choe Hyon, y se señala —dato no

³² Preámbulo de la Constitución de la RPDC, reforma de 2013, vigente a 2022.

³³ Kim Jong Il nació oficialmente en 1942. Por tanto, en 1950 había cumplido ocho años y al finalizar el conflicto tenía once.

contrastable— que su hijo forma matrimonio con Kim Yo Jong, la hermana de Kim Jong Un.

Sin embargo, existe otra legitimación paralela a la familiar y la del grupo amplio del Paektu, que se derivaría de nuevos paradigmas, como el ascensor social de la universidad, que permite la progresión de la élite a puestos más elevados, la militancia en el Partido o la inserción en la carrera militar.

En el 2022 la cuarta generación descendiente de los guerrilleros de las décadas de 1940 y 1950 guarda escasa relación con los lugares comunes que unieron a los miembros del poder en Corea del Norte en los periodos de Kim Il Sung y Kim Jong Il. Así pues, el discurso del actual régimen, sin olvidar ese paradigma militar, ha buscado otro nuevo: aglutinar a las nuevas generaciones en torno al concepto político denominado *kimilsungismo-kimjongilismo*, que aúna los elementos ideológicos de los periodos de Kim Il Sung y Kim Jong Il con la voluntad de construir un «Estado fuerte y poderoso» y «constitucional socialista», tal como declaró Kim Jong Un en su discurso ante el 8.º Congreso del Partido del Trabajo (enero de 2021). Este modelo de constitucionalismo socialista, sin alcanzar los niveles de China y Vietnam, parece marcar el rumbo a seguir para el periodo 2021-2030. Sin embargo, a 2022 todavía no se entrevé la luz de esta opción, quizá porque la RPDC está haciendo frente a un peligro no previsto hace una década: la pandemia de la COVID-19, de resultados insospechados.

Junto a este concepto, durante 2021 y 2022 el término «socialista» ha sido ampliamente usado, así como también han vuelto a escena el «comunismo», el desarrollo del arma nuclear, el fortalecimiento de la ciencia y la técnica y la legitimidad que da tratar de «tú a tú» con las grandes potencias mundiales: un éxito legitimador de Kim Jong Un, con sus encuentros en 2018 y 2019 con presidentes diversos, en especial con Donald Trump y Moon Jae-in, además de con Xi Jinping y Vladímir Putin, como el mismo Joseph Biden ha reconocido³⁴. Este proceso de legitimación histórica ha favorecido claramente a Kim Jong Un con un dato importante: los líderes occidentales citados —incluido el surcoreano— ya no ostentan el poder y sí los de China y Rusia.

Así pues, Kim Il Sung y su etapa se legitimaron durante la guerra contra Japón y la guerra entre las dos Coreas (1950-1953); Kim Jong Il, que no pudo combatir ni dirigir

³⁴ Encuentro entre el presidente Biden y el presidente Moon Jae-in (Washington, 25 de mayo de 2021).

militarmente por razones de edad, logró su legitimidad —con grandes dificultades— manteniendo el régimen tras su ascenso al máximo liderazgo en el contexto del final de la Guerra Fría, la Ardua Marcha —esto es, en la terminología norcoreana, la gigantesca hambruna acontecida entre 1994 y 1998 y que se prolongó hasta algo más del 2000— y el cambio de paradigma con el hundimiento del bloque socialista a nivel mundial y los cambios en China, lo que supuso que la RPDC perdiera a sus tradicionales aliados europeos y debiera reconfigurar su política exterior y también interior.

Finalmente, Kim Jong Un en apenas diez años ha desarrollado un programa militar nuclear que, más allá de las críticas que puedan producirse, obligó a Donald Trump, Moon Jae-in, Vladímir Putin y Xi Jinping a reunirse y conversar con él en diversas ocasiones entre 2018 y 2019. Así, su rango se elevó al de líder internacional desde un punto de vista interno, pero también como actor internacional, en un grado que no alcanzaron su padre ni su abuelo y que durante el 8º. Congreso del Partido celebrado en 2021 se resaltó permanentemente: se planteó que había logrado un currículo militar al mismo nivel que sus antecesores y el mismo máximo dirigente afirmó que «nunca jamás habrá guerra en el futuro en Corea», gracias a este liderazgo *inter pares* con los más altos dirigentes de EE. UU., Corea del Sur, Rusia y China.

El Partido del Trabajo de Corea como institución troncal de la estructura del Estado

Desde 1948 el Partido del Trabajo de Corea (PTC) se ha configurado progresivamente como la vertiente política por excelencia del régimen, como en los Estados socialistas europeos y en los países asiáticos actuales de Partido Comunista. De tal manera, en 1972 el partido se institucionalizó como el único que dirigía la actividad de la República en una declaración constitucional mantenida hasta la actualidad: «La RPDC efectúa todas sus actividades bajo la dirección del Partido del Trabajo de Corea»³⁵.

Una de las notas de singularidad del modelo del PTC es que, a diferencia de otras formas colegiadas, se entrelaza con el líder, que en todo momento ha ostentado la máxima dirigencia. De tal forma, hoy se define como «el Partido del Líder», lo que en gran medida se quiso evitar tras la muerte de Stalin en la URSS y los países del Este y dio pie a que los sistemas comunistas cayeran rápidamente con el inicio del proceso impulsado por

³⁵ Art. 11 de la Constitución de la RPDC.

Mijaíl Gorbachov, ante la falta de un liderazgo carismático indiscutible e indiscutido, cuando no desautorizado, como fue el supuesto de Ceaușescu o Honecker en Rumanía y Alemania Oriental respectivamente.

Durante el periodo de Kim Jong Un el régimen se ha basado en esta función del PTC y no ha puesto en duda esa legitimidad, que impregna el resto de estructuras del Estado: los altos cargos políticos y también los de nivel medio, así como la dirigencia militar, son miembros del Partido y este, a la vez, se inserta a través de órganos específicos en el funcionamiento de las instituciones estatales y en el propio Ejército, como acredita la existencia de una todopoderosa Comisión Militar Central, que no es un órgano militar, sino político del PTC, presidido por Kim Jong Un.

Por lo demás, el PTC ha optado siempre por tener una alta afiliación, enlazada con el hecho de que cualquier ciudadano que no pertenezca al mismo está integrado en alguna de las organizaciones que dependen de él, como la Liga de la Juventud, la Liga de Mujeres, las organizaciones sindicales o las uniones de campesinos. En este sentido, la pertenencia de toda la ciudadanía a algún tipo de organización vinculada al Partido, desde la niñez —Unión de Muchachos— hasta el fallecimiento, supone una fórmula de control del sistema por parte del poder norcoreano, pero también de interrelación de esa ciudadanía con las estructuras del régimen.

Pese a que la trayectoria del PTC ha sido turbulenta —con purgas, luchas internas por el poder y discusiones sobre la forma de sucesión—, a que su historia real está pendiente de escribirse y a que el periodo de Kim Jong Il fue complejo —cedió parte de su poder de decisión al Ejército, pero sin transformar Corea en una dictadura militar al uso, gobernada por una Junta—, la etapa de Kim Jong Un ha supuesto la institucionalización formal del Partido como eje central de la vida política, económica y social de Corea del Norte y el alejamiento de políticas anteriores.

A diferencia de la etapa de Kim Jong Il, el funcionamiento del Partido se ha regularizado y sistematizado, elemento fundamental para comprender el periodo de Kim Jong Un: los diferentes órganos y estamentos progresivamente han normalizado sus actividades y se han secuenciado. Así, el 6.º Congreso del Partido se celebró en 1980 y hasta 2016 y 2021 no tuvieron lugar el 7.º y el 8.º Congreso. Durante los últimos catorce años del régimen de Kim Il Sung no se celebró ningún acto congresual, durante el periodo de Kim

Jong Il no hubo ninguno. Sin embargo, la secuencia se normalizó a partir de la llegada al poder de Kim Jong Un.

En este sentido, podemos deducir que las entidades internas fundamentales del PTC son su «secretario general» —hasta enero de 2021 «presidente», cargos ambos siempre desempeñados por Kim Jong Un desde 2012—, el Presídium, el Politburó y el Comité Central, en orden de importancia descendente. Ahora bien, la fluidez de estas entidades las interrelaciona con otras de gran competencia o poder, como la Comisión Militar Central o con departamentos que dependen del Comité Central, encargados de la propaganda, la información, la vigilancia y la organización, en un modelo no ajeno a sus homólogos en el derecho comparado de los países comunistas, aunque quizá con mayor compactación y secretismo.

El régimen de Kim Jong Un incorpora todas estas entidades de alta dirección del Partido en el concepto amplio de Comité Central —con la excepción de los congresos y conferencias—. No obstante, existe un concepto reducido que comprende la cúpula máxima dirigente y que desde 2019 constitucionalizó que las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental defender a este Comité y a su dirigente, Kim Jong Un. Estas dos menciones expresas no se habían producido durante toda la historia norcoreana, lo que implica que el *ryongdoja* Kim Jong Un y el Partido, o más específicamente el Comité Central, son los dos elementos clave del sistema institucional del régimen, espina dorsal del Estado.

Todas las instituciones políticas y administrativas fijadas por la Constitución de 1972 —reformada hasta en nueve ocasiones, cinco de las cuales tuvieron lugar durante el periodo 2012-2019— están penetradas por el Partido y ejecutan las políticas que previamente este decide o que la máxima dirigencia ha establecido. En esta secuencia, el Partido es el segundo eslabón real tras Kim Jong Un y la máxima dirigencia, en la práctica superior a la Constitución formal, ya que todas las leyes, incluso las de reforma constitucional, son adoptadas previamente por el Partido y luego implementadas por el Parlamento, el Consejo de Ministros o las restantes instituciones, incluidas la judicatura y la fiscalía.

Este esquema de fuerte compactación en torno al Partido o sus entes afiliados supone un elemento de gran fortaleza para el régimen y ha sido empleado con habilidad en la

etapa de Kim Jong Un. De tal forma, no se conocen a día de hoy disidencias internas explicitadas en público, ni tampoco voces que modulen el discurso oficialista. Este mensaje único *ad extra* ha sido fundamental para que Kim Jong Un consolidara su posición y también la continuidad del régimen, por lo que, sin duda, escribir la historia del PTC será fundamental para entender el pasado y fundamentalmente el presente de la Corea del Norte que enfila la tercera década del siglo XXI.

Las Fuerzas Armadas: institución al servicio del liderazgo, del Partido y del Estado

Si bien la etapa de Kim Jong Il y la política *Songun* supusieron la priorización de los asuntos militares, nuestra conclusión es que Corea del Norte no se militarizó al modo de una dictadura militar, sino que el Ejército fue la herramienta para la supervivencia del Estado, así como también de la élite —incluida la militar— y del régimen mismo en un contexto internacional de naufragio del socialismo europeo y de reformas en China y Vietnam.

En este sentido, posiblemente el papel fundamental del Ejército Popular de Corea fue impedir una caída del sistema, pero también evitó situaciones sangrientas descontroladas, como las que acontecieron en China con la crisis de Tiananmén en 1989. Ello podría suponer que la política *Songun*, analizada en perspectiva, fuera una opción inteligente ante una crisis interna brutal —la hambruna de 1994-1998/2000 fue literalmente dantesca—, el corte de la ayuda económica que provenía de Europa del Este y la URSS y el inicio de unos cambios en China, que, al acelerarse, fueron vistos y siguen viéndose de manera refractaria por Pionyang, como también ha sucedido con la reforma de la Doi Moi en Vietnam. Ante un evidente sentimiento de soledad, el recurso a las Fuerzas Armadas como institución clave debe entenderse como la actuación frente a un Partido por aquel entonces muy debilitado y un contexto donde el contrato social entre el Estado y la ciudadanía se había roto. Posiblemente no deba extrañarnos que de nuevo se haya encargado al Ejército un importante papel de vigilancia y contención de la situación ante el descontrol de la pandemia de la COVID-19 a partir de mayo de 2022.

En nuestra opinión, si bien se quiso construir un perfil político de la doctrina *Songun* —elevándola incluso de rango con el concepto de socialismo *Juche*—, lo cierto es que su periodo álgido se produjo durante la etapa de inestabilidad de la década de 1990. Ya

a finales del mandato de Kim Jong Il, el Ejército inició la cesión de su papel fundamental y, durante el periodo de Kim Jong Un, el *Songun* ha ido progresivamente desapareciendo del discurso público —en especial, a partir del 7.º Congreso del PTC (2016), que de alguna manera oficializó su superación—, hasta el punto de que el Ejército se ha instituido más que nunca como el «Ejército del Líder» y el «Ejército del Partido». El Ejército orientado a defender la RPDC y el *Songun* no aparece, ni siquiera como concepto político, desde 2019 —también se suprimió su referencia de la Constitución—, lo que se confirmó durante todas las sesiones del 8.º Congreso de 2021, en los actos del Partido posteriores —ya fueran del Comité Central o de la Comisión Militar Central— o en los discursos de Kim Jong Un pronunciados durante 2021 y 2022.

A nuestro entender, si durante el periodo de Kim Jong Il las Fuerzas Armadas fueron el elemento clave para la supervivencia del Estado, durante la etapa de Kim Jong Un han pasado a un segundo plano —aunque sea muy relevante— por no ser necesarias, con independencia de que la opción de la nuclearización tenga un componente militar y también político.

El Ejército es, así, una institución básica del régimen, pero su función es fundamentalmente militar y de implementación de las medidas adoptadas por el máximo liderazgo y la cúpula del Partido. Tales Fuerzas Armadas están absolutamente controladas y penetradas por el Partido, que hunde sus raíces en todos y cada uno de los estamentos militares en cascada, hasta los niveles más inferiores. En este sentido, resulta fundamental el órgano del Partido denominado Comisión Militar Central.

De los discursos, debates y conclusiones del 8.º Congreso del PTC se desprende con claridad que su finalidad es la defensa del Estado ante las amenazas exteriores y, si acaso, la defensa interior en situaciones específicas, que no se clarifican de manera expresa, pero se han constatado en los últimos años: la participación en misiones de reconstrucción tras tragedias naturales, la lucha contra la COVID-19 —evidenciada incluso antes de mayo de 2022— o la construcción de viviendas, entre otras acciones que tienen una finalidad más económica, sanitaria y social que militar.

Según nuestras conclusiones³⁶, el Partido ha tomado el control absoluto del Ejército y este ya no marca las políticas, salvo las de defensa no estratégicas, pues las que sí lo

³⁶ Cfr. BOLTAINA BOSCH, Xavier. *Op. cit.*, julio de 2021.

son —como el desarrollo del arma nuclear, la más fundamental— conforman una decisión de Kim Jong Un y del Partido. Aún más, si asumimos que el programa militar nuclear ha llegado a un punto de no retorno³⁷ y que no existe ningún atisbo de desnuclearización militar, sino más bien al contrario —como ilustran los lanzamientos de cohetes llevados a cabo en marzo de 2022—, se afianza la idea de que, sin este «seguro de vida», los riesgos futuros de la RPDC se acrecentarían en gran medida.

Llegada la tercera década del siglo XXI, podemos dar por finalizada la política *Songun* y, tras la reforma constitucional del 2019, se puede colegir que el Ejército, una extensísima y poderosa institución, no incorpora elementos —o los incorpora muy difícilmente— que le permitan oponerse a las decisiones marcadas por el líder y el Partido, dos instituciones externas, así como por algunas instituciones específicas del Estado, como la Comisión de Asuntos Estatales, de la cual dependen los ministerios militares, la policía y los servicios de inteligencia. Su gran fortaleza como estructura y la gran capilaridad territorial, también inserta en las instituciones y unida a su interrelación con los otros poderes del Estado, han supuesto que los riesgos que han ido surgiendo durante el periodo 2012-2022 se hayan podido controlar, en una labor de retroalimentación entre todas las partes que conforman el poder en la RPDC.

La evolución ideológica del régimen como elemento de supervivencia y consolidación

La RPDC nació en 1948 formalmente como un régimen comunista marxista-leninista, pero en las décadas de 1960 y 1970 se formalizó una concepción autóctona: la idea *Juche*, considerada una forma original del comunismo, propia de Corea, según la Constitución de 1972. Progresivamente tal definición fue diluyéndose, hasta pasar a ser una idea autóctona en su descripción final. En este sentido, hay consenso en definirla como una concepción coreana de la política que defiende la «independencia política» (자주, *jaju*), la autosuficiencia económica (자립, *jarip*) y la autodeterminación militar (자위, *jawi*).

³⁷ BLANK, Stephen. «North Korea: nuclear threat or security problem?», *Journal of Indo-Pacific Affairs*. Primavera de 2021, pp.1-22. En concreto la referencia a este punto de no retorno se encuentra en la página 4.

La idea *Juche*, atribuida en su sistematización a Kim Jong Il, especialmente a partir de su obra *Sobre la idea Juche* (1982)³⁸, llegó al inicio del régimen de Kim Jong Un unida a la política *Songun*, pero desde 2012 ha confluído progresivamente en un nuevo concepto: el *kimilsungismo-kimjongilismo*, una denominación que recuerda al marxismo-leninismo. Esta ideología, que supone la superposición de conceptos políticos del pasado con otros del presente —*Juche*, *Songun*, *byungjin*, predominio de la economía sobre la defensa en la segunda etapa del *byungjin*, liderazgo único y monolítico, etcétera—, es la política oficial que desde 2019 fija el artículo 3 de la Constitución como directriz de obligado seguimiento para toda la ciudadanía³⁹: «La RPDC toma el *kimilsungismo-kimjongilismo* como única directriz en la construcción y las actividades del Estado».

Por consiguiente, durante los sucesivos periodos de Kim Il Sung, Kim Jong Il y Kim Jong Un se ha ido moldeando el concepto ideológico predominante con la finalidad de que todo el régimen y sus instituciones se alineen con las necesidades del momento. Llegado el siglo XXI, y sin ausencia de críticas al pasado, el régimen ha oficializado el *kimilsungismo-kimjongilismo* a todos los niveles para fijar una ideología única, que construye un modelo aparentemente monolítico y sometido a un liderazgo también único.

Todas las instituciones norcoreanas, tanto las estatales como el Partido y el Ejército, han adaptado su discurso a la secuencia evolutiva ideológica del régimen y, a buen seguro, seguirán haciéndolo en el futuro, por cuanto desde 1948 la RPDC ha dado a la ideología un papel fundamental, pero la ha adecuado en cada momento a las necesidades de pervivencia y desarrollo del Estado. Ello diferencia a la RPDC de otros Estados de la zona, en donde la carga ideológica aparece diluida, resulta muy formal —China, Vietnam— o no existe apenas —Myanmar o las autocracias de Asia Central—. Por consiguiente, al ser la ideología del Estado única y no haber desviaciones o interpretaciones paralelas, el control político y social ha permitido la estabilidad, aunque sea por ausencia de debate.

³⁸ Es posible que la autoría real de la idea *Juche* corresponda a Hwang Jang Yop, uno de los más altos cargos del régimen, que huyó a Corea del Sur en 1997 y falleció en 2010.

³⁹ El *byungjin* apareció descrito oficialmente en 2013 como una política de doble alineamiento: desarrollo económico y, a la vez, desarrollo militar. No obstante, a partir de 2016, y más significativamente a partir de 2017 y 2018, ha dado paso a una fórmula más perfilada: el desarrollo económico y el desarrollo específico del arma nuclear, habida cuenta de la imposibilidad de mantener un ritmo de crecimiento aceptable de las Fuerzas Armadas convencionales para un enfrentamiento con Corea del Sur o EE. UU.

Por ello, valoramos⁴⁰ que el 8.º Congreso del PTC de 2021 ha supuesto una baja intensidad de la ideología, escasas referencias a conceptos políticos y una presencia más ambigua del concepto de «socialismo a la coreana», lo que quizá vaticina un Partido y un Estado mucho menos ideologizados y más pragmáticos para así sobrevivir y adaptarse con mayor facilidad.

Este aparente giro es importante, posiblemente porque la sociedad norcoreana, muy distinta a la que dejó construida Kim Il Sung al fallecer en 1994, ya no está tan impregnada de ideología, sino de otros valores, acreditables sobre el terreno: una mayor incidencia en la profesionalización de los ciudadanos, una mayor atención a la educación y a la universidad, el surgimiento de una cierta clase empresarial paralela al Estado y el deseo unánime de mejorar las condiciones de vida. En suma, se trata de una sociedad más preocupada por el bienestar económico e incluso por el enriquecimiento personal. Esta lógica es muy similar a lo acontecido en China y Vietnam, donde, sin renunciar a la ideología —formalmente—, se orienta el discurso político a otros valores más propios de un mundo cada vez más globalizado, incluso para la hermética Corea del Norte.

La ausencia de confrontación institucional interna y una coalición de dirigentes con una finalidad compartida

Si bien en los apartados anteriores hemos fijado cuatro ámbitos institucionales esenciales —el *ryongdoja*, las instituciones contempladas en la Constitución, el PTC y el Ejército— para comprender que el régimen de Kim Jong Un se ha consolidado progresivamente en estos diez primeros años de mandato, nuestra conclusión es que, sin perjuicio de que pueda haber debates y colisiones entre las instituciones citadas, estos no alcanzan un nivel crítico que ponga en riesgo al régimen —quizá con la excepción de diciembre de 2013 y el presunto golpe del general Jang—: hay elementos que las unen inescindiblemente, de los cuales el más fundamental es la supervivencia, auténtico objetivo número uno del modelo norcoreano.

Esto es, la República norcoreana no puede reinventarse porque es un Estado «artificial», como lo es también Corea del Sur. Esta «artificialidad», fruto de la división de 1945, hace

⁴⁰ BOLTAINA BOSCH, Xavier. «Corea del Norte y Kim Jong Un tras el 8.º Congreso del Partido de Trabajo de Corea de 2021: ¿Un nuevo paradigma norcoreano para la tercera década del siglo XXI?», *Comillas Journal of International Relations*, n.º 21. 2021, pp.1-29.

que cualquier movimiento no controlado sea susceptible de suponer el fin de la RPDC, ya que la partición de la Península finalizaría de una forma u otra y, como aconteció en el pasado en Alemania, Vietnam o Yemen, surgiría un nuevo Estado en toda Corea.

Al igual que acontecía con los citados Estados, Corea del Norte tiene una contraparte, que es Corea del Sur. Cualquier modificación del régimen, sea cual sea la dirección que tome, afectará a su relación con el Sur y, en último extremo, el colapso supondría la unificación por absorción total y completa y, a buen seguro, la pérdida del *statu quo* del régimen actual y de los integrantes de su élite política, militar y de la naciente clase empresarial, pero también de la ciudadanía de a pie, como sucedió en el modelo de la reunificación alemana.

El modelo confederal del 1:1 es un desiderátum que no pasa por ninguna hoja de ruta de Seúl y un canto de sirenas de Pionyang, pues no ha existido ninguna mesa de diálogo, antes de Kim Jong Un ni con él, que trate una hipotética unificación mediante alguna fórmula que permitiera al Norte mantener su régimen.

Por ello, aunque pueda haber discrepancias entre las instituciones públicas y entre estas y el Partido y el Ejército, e incluso con determinadas políticas de Kim Jong Un, las diferencias se revelan como menores frente a la necesidad final de que el régimen se mantenga y la República norcoreana se afiance internamente y como actor internacional. Por ello, hay una intersección permanente entre todas las instituciones mencionadas, a la cabeza de las cuales se sitúa formal y/o materialmente Kim Jong Un.

Kim Jong Un pertenece a la tercera generación familiar, pero también acoge a la tercera generación de las élites que ganaron la guerra en 1945 y superaron la posguerra entre 1945 y 1948 y la atroz guerra intercoreana de 1950-1953, importantes elementos de legitimación en el pasado y en la actualidad. Y es el eslabón, junto a su máxima cúpula, con la cuarta generación que irá ocupando puestos cada vez más relevantes en esta tercera década del siglo XXI y, a buen seguro, a partir de 2030.

Dicha generación debe preparar y posicionar a sus «herederos»: la cuarta generación que se otea tras el 8.º Congreso del Partido (2021) y las elecciones a la 15.ª legislatura de la APS (2023), con un Kim Jong Un en su segunda década de régimen, cuyas principales dos o tres figuras, a 2022, posiblemente se jubilarán. Kim Jong Un permanecerá al frente con un nuevo equipo —acompañado de su hermana Kim Yo

Jong—: un grupo dirigente cada vez más alejado de la herencia de su padre y, por supuesto, de su abuelo. Si la hoja de ruta se mantiene en esta línea, Kim Jong Un sustituirá la estructura política, gubernamental y militar que heredó de su padre en 2011 por otra nueva, con personas diferentes y adaptadas a la realidad de un contexto interno e internacional absolutamente distinto al que debieron hacer frente su padre y su abuelo.

Nuestra conclusión es que las cuatro esferas institucionales mencionadas están completamente alineadas en su objetivo: mantener la República norcoreana, sostener y fortalecer el régimen, sobrevivir como élite gobernante y evitar cualquier cambio no controlado que pueda suponer la pérdida de ese poder y, en último extremo, una unificación con el Sur con efectos perjudiciales para sus intereses, como aconteció con los políticos, funcionarios y militares de Alemania Oriental tras 1989. La «unificación insensata», parafraseando a Günter Grass a propósito de Alemania, no figura en ninguna hoja de ruta de Pionyang, lo que incluso puede tener un elevado grado de aceptación entre parte de la población: aunque conocedora en parte de la forma de vida de Corea del Sur, tras casi ochenta años de división ha generado su propia idiosincrasia, valores y formas de entender la vida. Es buena prueba de ello la enorme dificultad de adaptación de los norcoreanos desertores que residen en Corea del Sur, así como también lo es un innegable nacionalismo norcoreano, que ha impregnado a la sociedad tras tantas décadas de división con el Sur.

Un sistema institucional conformado por individuos en permanente estado de interrelación

Nuestra conclusión es que la máxima cúpula del régimen es cambiante: se constituye en torno a un grupo de personas que no supera los diez individuos, pero cuyo *statu quo* se ha ido modificando con el tiempo y así seguirá en el futuro. En las sucesivas etapas, el «líder» es el único que ha permanecido siempre en su puesto.

Sin embargo, ello no supone que los cambios impliquen defenestraciones, como las purgas violentas del pasado —o no necesariamente, salvo que se crucen las líneas rojas del régimen, como aconteció con Jang Song Thaek—, sino que se basan en un modelo «fluido»: los individuos de la más alta cúpula, así como los de diversos círculos de la élite que rodean al líder y este núcleo central, se integran en ella en base al poder que

ostentan en sus respectivos puestos oficiales en el Estado, el Partido o el Ejército. Se conforma así un grupo que oscila entre los dos mil y los tres mil individuos y ronda las cincuenta familias y que, en sentido estricto, constituye la auténtica élite del régimen. Este modelo, por otro lado, se da tanto en los países neocomunistas asiáticos —China, Vietnam, Laos— como en democracias liberales o autocracias del Sudeste Asiático⁴¹.

Esta interrelación, lejos de ser confrontativa, es de macrocooperación, esto es, no hay publicidad de la colisión entre las instituciones y, especialmente, entre los individuos. El sistema tiene sus propias fórmulas para resolver el conflicto interno y, a menudo, pasan por el intercambio de puestos, de forma que todas las instituciones públicas de la Constitución están compuestas por funcionarios del Estado, del Partido y del Ejército —Comisión de Asuntos Estatales, Consejo de Ministros, Parlamento, etcétera—, sin agentes o individuos externos o ajenos. La colonización del Estado es absoluta y la disidencia expurgada completamente, sin oposición —conocida— en el interior del país, pero tampoco en el exterior.

Dado que el modelo permite que un general u oficial militar ostente cargos políticos, no hay inconveniente para que todas las instituciones del país estén integradas por individuos cuya base de poder reside en otra institución. Esto no impide la existencia de personalidades cuya única fuente de poder es la institución a la que pertenecen —miembros del Partido o militares de carrera—, pero el análisis de los perfiles de cada uno de ellos revela que son los menos. Para voces autorizadas desde la diplomacia occidental, tal impregnación de militares en el cuerpo civil y en el Partido hace prácticamente imposible una colisión de poderes autónomos, tal como expone el exembajador alemán en Pionyang, Thomas Schäfer⁴².

La práctica del régimen es intercambiar los puestos, sustituir a los integrantes de las instituciones y diluir cualquier posibilidad de que se conformen grupos o sectores estables que pudieran suponer un peligro para la dirigencia, al entablar lazos individuales entre ellos.

⁴¹ Hay diversos documentos que han analizado esta evolución en el periodo de Kim Jong Un. Otras cifras contemplan que las clases medias y la élite en su sentido más amplio abarcarían ya dos o tres millones de personas, por lo que la referencia a las cincuenta familias se referiría a la máxima cúpula del país (*Cfr.* «Elite and relatively rich of North Korea», *Facts and Details*, Julio de 2021. Disponible en: https://factsanddetails.com/korea/North_Korea/People_3/entry-7325.html).

⁴² SCHÄFER, Thomas. *From Kim Jong Il to Kim Jong Un: How the hardliners prevailed: on the political history of North Korea (2007-2020)*. Amazon Printer, 2021.

Ejemplo de ello son la constante rotación de los diputados elegidos para el Parlamento (Asamblea Popular Suprema) o el movimiento permanente de ministros en carteras clave, como las Fuerzas Armadas o el propio primer ministro. Además, si los militares pueden insertarse en las instituciones públicas, los funcionarios del Partido pueden integrarse en el Ejército y los funcionarios del Estado pueden incorporarse en las dos anteriores instituciones. O, lo más relevante, se pueden acumular cargos en todos esos organismos, como sucede con la reducida máxima cúpula, en la que destaca Kim Jong Un, pero también lo hacen otros dirigentes, como Choe Ryong Hae o la hermana del primero, Kim Yo Jong.

Hemos expuesto que la auténtica «muy alta» y «alta» élite del país, más allá de su núcleo más elevado, conformado por muy pocas personas —no más de cinco o diez individuos—, puede suponer un grupo de entre dos mil y tres mil personas, agrupadas en cincuenta familias, lo que no impide que haya una población de en torno a dos o tres millones de ciudadanos que gozan de las ventajas de su proximidad a las estructuras estatales, políticas y militares.

Si bien todo lo que se pueda escribir en torno a la muy alta élite se basa en fuentes muy difíciles de corroborar o contrastar, lo cierto es que condiciona toda la política del régimen y, a su vez, el régimen se basa en ella para fijar sus políticas. Todos sus integrantes, o gran parte, ostentan cargos de mayor o menor relieve en las tres esferas institucionales —Estado, Partido y Ejército— o se insertan en el círculo interior del máximo dirigente. Una cuestión distinta es que, en otros escalafones y territorialmente, puedan ser varios millones los ciudadanos adscritos a un concepto «liviano» de élite, en los ministerios, el Ejército o en la inmensa y elefantíaseca Administración estatal y local.

La inexistencia de una sociedad civil organizada es un «logro» del régimen norcoreano, que impide contrapesos externos a la élite, sea cual sea su rango, y conforma un déficit que dificulta de manera extraordinaria un cambio, incluso por evolución natural, o cierto desarrollo de la vida política y cultural más allá de las estructuras del Partido y el Estado, y que, en la práctica, —entre otras razones— en el pasado supuso la quiebra de otros sistemas autocráticos, no solo en el Este europeo, sino entre las dictaduras sudamericanas o en la propia España.

También el hecho de que no haya una oposición política en el extranjero digna de ser calificada como tal, ni disidencia interna intelectual o política conocida diferencia a Corea del Norte de la mayoría de los Estados socialistas habidos o actuales, o de dictaduras como Myanmar, de Asia Central o de los supuestos de plena actualidad en 2022 de Rusia y Bielorrusia. La existencia de niveles económicos informales o de una economía descentralizada se basa siempre en individuos pertenecientes al *statu quo* norcoreano, pero existe también una economía menor, del día a día, para la supervivencia personal, que no pone en peligro al régimen, sino que coadyuva a su mantenimiento.

La escalera social ascendente está plenamente controlada por el Partido y no hay carrera fuera de la oficialidad marcada por el régimen. En este sentido, el ingreso en la más alta élite supone la entrada en el *statu quo* del régimen y, por consiguiente, la ligazón entre sus miembros, que se insertan en todas las instituciones.

No es extraño, en este sentido, que todos los miembros de esa élite conformen familias con cargos políticos, estatales o militares. Los matrimonios se celebran entre miembros de niveles similares, como acredita el hecho de que el «matrimonio concertado» por los padres sea una práctica habitual, más entre las élites, pero también entre la ciudadanía ordinaria, lo que tampoco supone una diferencia sustancial con otros países de la zona.

En todo caso, esta alta élite se divide en función de su proximidad con el núcleo central del régimen, formado por Kim Jong Un y un grupo reducido de personas, algunas pertenecientes al linaje familiar y otras vinculadas al «linaje del Paektu» en un sentido amplio. A nuestro entender, este encaje de círculos y vínculos asegura en gran medida una enorme estabilidad del Estado y ha permitido que el régimen transitara estos diez años sin sobresaltos que realmente hayan puesto en duda su continuidad, lo que permite iniciar la tercera década del siglo XXI con una mayor solvencia y estabilidad que la vivida hasta ahora.

Elementos para la conclusión: un Estado y un régimen consolidados como consecuencia de su propia idiosincrasia institucional

A nuestro juicio, el régimen norcoreano ha sido buen alumno y ha aprendido de los modelos del pasado. En concreto, ha hecho una lectura detallada y ha sacado sus

propias conclusiones de cinco hechos históricos, generalmente vinculados al bloque de Estados que fueron calificados como comunistas o aún se califican así:

- a) Las razones por las cuales la URSS y los países del Este se desmoronaron: El discurso político de la década de 1990 fue claro desde Pionyang: el Ejército debía ser el garante de la pervivencia, lo que no aconteció en la Unión Soviética ni en sus países satélites, muy posiblemente porque el grupo interno de Gorbachov nunca se planteó acciones militares para mantener la Unión y los países satélites.

De ahí que la política *Songun* fuera la clave del régimen de Kim Jong Il, pero, superado ese momento histórico y a fin de evitar un excesivo posicionamiento a favor de las Fuerzas Armadas como actor principal, el discurso se recondujo a partir del 2008-2009, hasta llegar a adquirir un papel secundario en la política interna —excepto el desarrollo del arma nuclear—.

- b) Un esfuerzo significativo desde el poder, aunque no necesariamente difícil, visto lo expuesto, para evitar fraccionamientos: «Señores de la guerra», clanes que controlan zonas del territorio o la composición del Ejército y el Partido en base a minorías o mayorías étnicas o de otro tipo. A ello ha ayudado, de manera absoluta, el primer elemento indicado en este documento: Corea del Norte —junto a Corea del Sur también— es uno de los Estados más homogéneos del mundo, toda la ciudadanía es coreana y no hay minorías de ningún tipo, étnicas, lingüísticas o, mucho menos, culturales.

Por tanto, la dificultad para construir Ejércitos como el de Irak, Afganistán, Myanmar o la misma Rusia —Fuerzas Armadas compuestas por una pluralidad de etnias— no se ha producido en Corea del Norte. Esta lectura, que también se aplica al Partido, no puede obviarse a la hora de plantear hipotéticos cambios internos.

- c) A diferencia de Estados socialistas de África o Asia, el régimen de la RPDC ha mantenido una fuerte estructura estatal, que contrasta con países como Libia, Irak o la Camboya de Pol Pot. Fruto de una larga historia milenaria y de la presencia latente del confucianismo, la RPDC decidió desde el primer momento consolidar el Estado, el Partido y el Ejército, sin olvidar ubicar en la cúspide de los tres al máximo dirigente electo en cada momento. El modelo es muy similar al existente

en China, Vietnam y Laos, pero extraordinariamente reforzado, lo que lo conforma casi como único.

- d) Finalmente, las referencias a China no pueden obviarse, como tampoco a Vietnam. Muchas voces han proclamado que la RPDC debería evolucionar hacia modelos parecidos a los de estos Estados o, en menor medida, al de Laos.

Por ahora, pese a determinados elementos de apertura económica interna y del funcionamiento de la economía a doble velocidad —economía estatal y economía privada tolerada—, no se desprende de los documentos norcoreanos una idea clara de cuál debe ser el modelo futuro.

Hasta ahora, la RPDC ha fracasado en gran medida en sus políticas económicas, tanto por errores internos (¿Es posible el funcionamiento de una economía estatalizada, aunque sea con coparticipación del sector privado? Nuestra respuesta es que el modelo comunista o altamente centralizado jamás ha funcionado en ningún Estado del mundo) y circunstancias complejas, también internas —graves sequías alternadas con descomunales inundaciones—, como por una dimensión externa muy adversa, consecuencia del programa militar nuclear hasta 2018, de las sanciones internacionales y, desde 2020, de la cerrazón del país ante la pandemia de la COVID-19, que parece haberse desbocado en mayo de 2022.

Pese a ello, Corea del Norte mantiene relaciones diplomáticas con casi ciento setenta Estados, cifra nada despreciable, y está presente en todas las organizaciones internacionales, lo que la dota de una capacidad de interrelación no desdeñable y por lo que, en comparación con modelos de ruptura y aislamiento —sin ir más lejos, la Albania de Enver Hoxha (1945-1990) o el Afganistán posterior a agosto de 2021—, se trata de un Estado que intenta cuidar, aunque con dificultades, su actividad internacional para evitar el enclaustramiento, la dependencia exclusiva de China y, en menor medida, de Rusia.

No obstante, no puede negarse que durante los últimos diez años y en los que vendrán, la RPDC ha afrontado y deberá afrontar de nuevo desafíos nada menores, fruto de su propia naturaleza y del contexto interno e internacional. Quisiéramos exponer en un próximo documento qué posible hoja de ruta, fortalezas y debilidades tendrá por delante

la República norcoreana. En todo caso, basándonos en el haber pasado y presente, creemos que la RPDC deberá estar especialmente alerta frente a cinco puntos:

- a) La situación económica y la excesiva dependencia de China, que se ha incrementado por la pandemia mundial de la COVID-19 y que supone que la RPDC sea un «isla fortificada», sin contacto exterior para evitar que aumenten los riesgos de la enfermedad. Lo hemos indicado en diversas ocasiones: hoy por hoy, la pandemia puede ser uno de los elementos de riesgo graves para el régimen, que había logrado contenerla durante 2020 y 2021.
- b) Las relaciones internacionales en un contexto fluido. Un relativo aliado, el presidente surcoreano Moon Jae-in, ha sido relevado por el nuevo presidente en las elecciones de mayo 2022: Yoon Suk-yeol, el cuarto presidente de Corea del Sur, con quien deberá relacionarse Kim Jong Un y a cuyo respecto la hoja de ruta norcoreana se desconoce, pero que parece que será menos dialogante que su antecesor. Mientras, la pugna futura derivada de la guerra de Ucrania intensificará las dificultades para cualquier dialogo por parte de Corea del Norte sobre su hipotética desnuclearización. Hemos de estar alerta a los aprendizajes que la cúpula de Pionyang saque de la invasión de una Ucrania que renunció a tener armas nucleares.
- c) Los interrogantes sobre el futuro del liderazgo interno. Durante diez años ha sido recurrente cuestionar la salud y la estabilidad de Kim Jong Un, un debate que ha resultado estéril: a 2022 no parece que ninguno de los vaticinios, incluida su muerte, se haya concretado. Pero deberemos estar alerta al proceso sucesorio entre las elites de mayor nivel, pues muchos de sus miembros superan los setenta años y, por tanto, serán sin duda relevados por personas que quizá ahora son desconocidas, aunque se mantenga la primacía absoluta de Kim Jong Un. En la próxima década, posiblemente aparecerán en público algún hijo o hijos varones que puedan encarnar la herencia del Paektu en las futuras décadas.
- d) El debate ideológico no es una cuestión menor en un régimen como el norcoreano. En este sentido, debemos valorar qué recorrido tendrán el concepto de «socialismo al modo coreano» y el *kimilsungismo-kimjongilismo* ante los nuevos paradigmas internos y externos y hasta qué punto el factor ideológico se debilitará como pegamento entre la ciudadanía y será sustituido —o no— por otros valores

o formulas, en la línea de Vietnam o China. Posiblemente el pragmatismo económico, el enriquecimiento personal y familiar y un mayor bienestar serán la auténtica ideología del futuro, si no lo son ya del presente.

- e) Y, sin duda, la posición militar y, en especial, el *statu quo* nuclear. A nuestro entender, la Corea del Norte nuclearizada ha venido para quedarse y los referentes históricos en que pueda mirarse —Yugoslavia, Irán, Libia, Ucrania— no permiten aventurar que el régimen esté dispuesto a deponer su arma nuclear en base a promesas exteriores con una difícil garantía de cumplimiento, vista la historia acontecida en Europa tras el fin de la URSS. La clave está en saber cuándo y de qué forma EE. UU., Corea del Sur y Japón aceptarán este *statu quo* nuclear y cerrarán el hoy por hoy estéril debate de la desnuclearización.

*Xavier Boltaina Bosch**

Profesor de Estudios de Derecho y Ciencia Política
Universitat Oberta de Catalunya



68/2022

5 de julio de 2022

Isidre Ambrós *

Filipinas, un país en busca de su futuro

Filipinas, un país en busca de su futuro

Resumen:

Filipinas es el segundo país más poblado del sureste asiático y la tercera mayor economía de la región. Sin embargo, el país mantiene unos altos niveles de pobreza y de desigualdad social que se han agravado en los dos últimos años debido a la pandemia del COVID-19 y la consiguiente crisis económica. Los filipinos eligieron el 9 de mayo como nuevo presidente a Ferdinand *Bongbong* Marcos, hijo del dictador Ferdinand Marcos que gobernó el país entre 1965 y 1986, con la esperanza de que impulse el desarrollo del país y reduzca la enorme brecha social existente. Pero sus planes son una incógnita. Hasta ahora se ha limitado a señalar que bajo la autoridad de su padre Filipinas vivió una «época dorada», que pretende recordar. La gran cuestión es saber si se dedicará a recuperar el honor de la familia y entregar el país a los inversores chinos o intentará reactivar la economía del país y convertir Filipinas en una potencia emergente regional.

Palabras clave:

Filipinas, China, Estados Unidos, Marcos, Duterte, Indopacífico, mar de China Meridional, COVID, pobreza.

***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.

Philippines, a country in search of its future

Abstract:

The Philippines is the second most populous country in Southeast Asia and the third largest economy in the region. However, the country keeps high levels of poverty and social inequality that have worsened in the last two years due to the Covid-19 pandemic and the subsequent economic crisis. Filipinos elected Ferdinand "Bongbong" Marcos, the son of dictator Ferdinand Marcos who ruled the country from 1965 to 1986, as their new president on May 9, to promote the country's development and decrease the huge social gap that exists. But his plans are unknown. Until now, he has limited himself to pointing out that under the authority of his father, the Philippines lived a "golden age", which he intends to recover. The big question is whether he will dedicate himself to recovering the family's honor and handing over the country to Chinese investors or try to reactivate the country's economy and turn the Philippines into a regional emerging power

Keywords:

Philippines, China, United States, Marcos, Duterte, Indo-Pacific, South China Sea, Covid, poverty

Introducción

Filipinas es un país difícil de encasillar en el contexto asiático, y más concretamente en la región del sudeste asiático, hasta el punto de que muy bien se le podría definir como «el país desubicado de Asia». Se trata de un Estado grande, con una población de más de 100 millones de habitantes, y con una economía equivalente a la de Singapur, pero aquí se acaban las comparaciones. Este último está considerado como ejemplo mundial de economía abierta y dinámica, mientras que el primero es una de las naciones más corruptas de la zona y de las más restrictivas en materia de inversiones extranjeras. Con sus más de 7.000 islas es el segundo país más poblado del sureste de Asia, sin embargo, su influencia internacional es mínima, parece hallarse desconectado de la región en la que se encuentra y poco comprometido con sus vecinos a nivel político.

Una apatía que habría que achacar al funcionamiento de su sistema político, que, a pesar de ser una democracia formal, está controlada por unas pocas familias, que constituyen una oligarquía y construyen unas dinastías que usan sus riquezas para ocupar y ganar cargos públicos en beneficio propio, mientras uno de cada cuatro filipinos vive por debajo del umbral de la pobreza, que en el 2021 se fijó en 230 dólares mensuales para una familia de cinco miembros¹. Un panorama que les empuja a sentirse decepcionados con el sistema democrático liberal de Occidente y a votar masivamente por el hijo del dictador Ferdinand Marcos como nuevo presidente del país.

Se trata de una decisión que sitúa a Filipinas ante un camino desconocido, en la medida que nadie se atreve a pronosticar hacia donde conducirá Ferdinand *Bonbong* Marcos el país durante los próximos seis años. Si seguirá la senda dictatorial de su padre, el autoritarismo de su antecesor, Rodrigo Duterte, o se dejará llevar por las reglas del sistema democrático. Un reto, en definitiva, lleno de obstáculos, ya que su predecesor, que ha ejercido el poder de una forma autoritaria, no ha logrado avances significativos a la hora de enfrentar los problemas de pobreza, drogas, corrupción, violencia, la pandemia del COVID-19 y la consiguiente crisis económica, que frenan el desarrollo de Filipinas.

La realidad es que Bongbong Marcos ha alcanzado el momento que había soñado siempre, que no es otro que el de dirigir el destino de Filipinas y restaurar el honor

¹ Proporción de filipinos pobres registrados en el primer semestre de 2021. Autoridad Estadística de Filipinas. <https://psa.gov.ph/content/proportion-poor-philipinos-registered-237-percent-first-semester-2021>

familiar. El momento, sin embargo, es grave y le sitúa ante un gran dilema, como es el de dedicarse a su obsesión, que es el de recuperar el buen nombre de la familia, acusada de expoliar el país, o intentar resolver los grandes y graves problemas que afectan al archipiélago, ya sea aplicando la misma política de mano dura de Duterte o siguiendo los consejos de las grandes oligarquías filipinas, que priman reactivar la economía en beneficio propio. Una disyuntiva sobre el futuro de este Estado del sureste asiático que sigue sin despejarse.



Figura 1. Mapa de Filipinas. Fuente: Wikipedia

Cambio o regresión

El 9 de mayo del 2022, la mayoría de los filipinos votaron por el cambio, o más bien por la regresión, según se deduce de las promesas que Bongbong Marcos realizó durante la campaña electoral. Una victoria, con el 58,7 % de los votos, frente al 27,9 % de su

opponente, la liberal Leni Robredo, que permitirá a la familia Marcos regresar al palacio presidencial de Malacañang, en Manila.

Se trata de un escenario que parecía imposible después de que el 26 de febrero de 1986 la familia Marcos huyera de Filipinas hacia Hawái, tras una revolución popular impulsada por grupos de la oposición civil, parte de las fuerzas armadas y la poderosa Iglesia católica filipina, contra la violencia del régimen. Un movimiento que encumbró a la presidencia del país a Corazón Aquino, la viuda del líder de la oposición, Benigno Aquino, asesinado en el aeropuerto de Manila nada más descender del avión que lo trasladaba de nuevo a Filipinas tras años de exilio.

Pero ahora, los Marcos, 36 años después de que abandonaran de prisa y corriendo el palacio presidencial de Malacañang, han regresado respaldados por la fuerza de las urnas. Un retorno que se apoya en una suma de factores impensables en aquellos años ochenta del siglo pasado. El principal es que más de la mitad de los 60 millones de votantes del país tienen menos de 40 años y no vivieron el régimen de Marcos, ni su opresión, ni su saqueo de las arcas públicas, y han visto en su candidatura una posible solución a los males que asuelan al país. A ello ha contribuido una eficaz campaña de lavado de imagen de la familia Marcos llevada a cabo durante los últimos años, según la cual Filipinas vivió entre 1965 y 1986 una «época dorada» bajo el gobierno de Ferdinand Marcos como nunca más se ha vivido, obviando que fueron acusados de acumular una fortuna de más de 10.000 millones de dólares durante sus años de presidencia y que bajo su gobierno 70.000 personas fueron encarceladas, 34.000 torturadas y 3.240 asesinadas, según Amnistía Internacional².

Marcos Jr. también ha sabido aprovecharse del desencanto que despiertan los líderes políticos locales entre los filipinos. Un conformismo que se ha apoderado de una gran parte de la población tras constatar cómo los sucesivos gobiernos democráticos se han mostrado incapaces de remediar, durante décadas, la enorme desigualdad social que impera en el país. Un panorama que confirman las estadísticas de las autoridades locales, que señalan que al menos 26 de los 110 millones de filipinos que habitan en el

² «Fast facts on Martial Law», *Philippine Daily Inquirer*. 23-2-2022. <https://newsinfo.inquirer.net/1558472/fast-facts-on-martial-law>

archipiélago viven por debajo del umbral de la pobreza, una frontera que en el año 2021 suponía que una familia de cinco miembros subsistía con 230 dólares al mes.

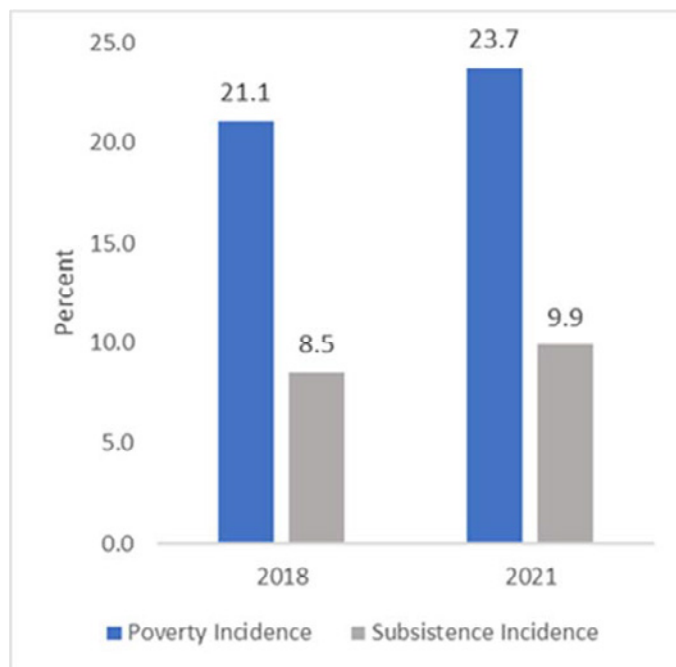


Figura 2. Evolución de la tasa de pobreza. Fuente: PSA

Una resignación social que se refleja en el último informe sobre la percepción de la corrupción, elaborado por la organización Transparency International. Un estudio que sitúa a Filipinas en el puesto 119 sobre un total de 180 países³ analizados y que pone de manifiesto que el país se halla en el nivel más bajo de su trayectoria en lo que se refiere a la lucha anticorrupción. Un deterioro que se ha agravado en los últimos años bajo la presidencia de Duterte, hasta el punto de que Filipinas se convirtió en el 2020 en el segundo país con mayor número de asesinatos de defensores de los derechos humanos, con 25 víctimas⁴.

³ Índice de la percepción de la Corrupción 2021. *Transparencia Internacional 2021*. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf

⁴ «Corrupción y asesinatos de defensores de los derechos humanos». Índice de percepción de la corrupción 2021. *Transparencia Internacional 2021*. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf

Tampoco ayuda a la regeneración política y social el hecho de que las elecciones en Filipinas se conviertan en un pulso entre dinastías políticas por conquistar puestos clave de la Administración en beneficio propio. Una dinámica que desanima a los filipinos a creer en el sistema democrático y en sus políticos. Un ejemplo de ello fue la alianza que forjaron antes de las elecciones del 9 de mayo la familia Marcos, con la del aún presidente Rodrigo Duterte, la de la expresidenta Gloria Macapagal Arroyo y la del también expresidente Joseph Estrada, para asegurarse el éxito en los comicios. Todos ellos salpicados por escándalos de corrupción. El resultado de esta suma de fuerzas fue una gran coalición que extendió su poder desde la norteña región de Ilocos del Norte, feudo de los Marcos, hasta la sureña isla de Mindanao, controlada por los Duterte. Un pacto al que se sumaron diversos alcaldes, gobernadores y caciques locales.

Una alianza denominada UniTeam que ha permitido a Ferdinand *Bonbong* Marcos, de 64 años un regreso triunfal al palacio de Malacañang. Un retorno arropado por la confianza de una mayoría de filipinos que esperan que aborde de manera efectiva los problemas de pobreza, drogas, corrupción y violencia, así como la crisis económica provocada por la pandemia del COVID-19 que hereda de su antecesor, Rodrigo Duterte. Sin embargo, nadie descarta que en lugar de eso se esfuerce en defender a su familia y detenga los esfuerzos de las administraciones anteriores por recuperar parte de la riqueza que sustrajeron en su huida y proteja a su madre Imelda de cumplir la condena por corrupción a que fue sentenciada y que sus abogados han recurrido.

El legado de Duterte

No obstante, aunque Bonbong Marcos quiera restaurar el honor de su familia durante su sexenio presidencial, no será fácil que pueda dedicarse a ello. Hereda un país con un sistema democrático tambaleante, una sociedad hastiada de los desmanes de sus dirigentes y una poderosa Iglesia católica que no ha perdonado las tropelías que cometió su familia durante el régimen de su padre, Ferdinand Marcos. Un panorama poco halagüeño para el descendiente de un dictador para nada acostumbrado a bregar con los problemas políticos cotidianos, pero al que los filipinos le van a exigir respuestas rápidas y eficaces a los acuciantes problemas del país.

El legado que le deja Duterte es ciertamente el de un país que precisa una rehabilitación en profundidad para salir del abismo en el que se encuentra y que le puede estallar en

las manos a Marcos Jr. si persiste en continuar con la política de mano dura de su predecesor. Y es que, durante su mandato presidencial, Duterte ha desmantelado las instituciones democráticas que velaban por la separación de poderes, ha utilizado la violencia masiva para atemorizar a la población y reprimir a la disidencia y se ha alejado de Estados Unidos y Europa, al tiempo que se echaba en brazos de China. Un panorama político que, unido a la falta de infraestructuras y logística y las restricciones a la inversión extranjera, convierten a Filipinas en uno de los destinos menos atractivos para las inversiones extranjeras directas, un motor fundamental para el desarrollo económico del país.

Todos los analistas locales coinciden en señalar que el abuso de la utilización de los poderes de emergencia por parte de Duterte, saltándose las reglas del juego democrático, es la herencia más peligrosa que este político de 77 años traspasará a su sucesor el 30 de junio. Una iniciativa que supone la presencia omnipresente de las fuerzas armadas en la calle, tras haber impuesto la ley marcial en el 2017, como repuesta a un atentado terrorista vinculado al Estado Islámico en la ciudad de Marawi, en Mindanao, hasta el último día del 2019. También ha utilizado al ejército desde el año 2017 en su lucha sin cuartel contra las drogas, y ha situado a Filipinas bajo estado de calamidad nacional, desde marzo del 2020, debido a la pandemia del COVID-19.

Tampoco le tembló el pulso a Duterte a la hora de promover la destitución de la presidenta del Tribunal Supremo, María Lourdes Sereno, en el 2018 por criticar abiertamente su violenta guerra contra las drogas. Ni tampoco para retirar a Filipinas de la Corte Penal Internacional (CPI) en el 2019, después de que iniciara una investigación contra su persona por posibles crímenes de lesa humanidad en el marco de la lucha contra el narcotráfico. Y tampoco tuvo remordimiento de conciencia para silenciar a los medios de comunicación críticos con su gestión, como fueron la publicación digital Rappler⁵ o la poderosa empresa audiovisual ABS-CBN⁶, argumentando el fin de las

⁵ «Case N. 08-17-001. In Re: Rappler, Inc and Rappler Holdings Corporations». Rep. of Philippines, Department of Finance. Securities Exchange Commission. January 11, 2018. <https://www.sec.gov.ph/decision-2018/sp-case-no-08-17-001-in-re-rappler-inc-and-rappler-holdings-corporations/>

⁶ «ABS-CBN goes off following NTC order», *CNN Philippines*. May 5, 2020. <https://www.cnnphilippines.com/news/2020/5/5/ABS-CBN-off-air-NTC.html>

licencias de explotación. Unos medios que han podido volver a ver la luz mediante diversas estrategias jurídicas y pactos empresariales con otras compañías del sector.

Un panorama, en definitiva, que deja el camino expedito para que Ferdinand *Bonbong* Marcos, presida el país con la misma intransigencia política que Duterte y lo justifique esgrimiendo que pretende emular la política con que gobernó su padre, que sacó al país de la peor crisis de su historia a través de un durísimo plan de ajuste económico.

La salud económica, el gran reto pendiente

La realidad es que ahora Marcos Jr. y su equipo de gobierno deberán emplearse a fondo para reactivar la economía en el menor tiempo posible. Deberán esmerarse en sanear las finanzas públicas, restaurar el ritmo de crecimiento económico para garantizar el desarrollo del archipiélago, reducir la desigualdad y mejorar el bienestar de la población, si quieren evitar que estallen las protestas y la contestación social. Unas metas para las cuales se verá obligado a aplicar unas duras reformas estructurales para modernizar la economía y reducir la deuda de 11,73 billones de pesos filipinos⁷ (229.000 millones de dólares) que le ha dejado Duterte.

Un panorama poco alentador debido a que la salud de la economía filipina es delicada y queda mucho camino por recorrer para que este país del sureste asiático ingrese en el club de los países desarrollados. Dos datos revelan su fragilidad económica. El primero se refiere al impacto en el presupuesto nacional que tienen las remesas que envían los cerca de dos millones de trabajadores filipinos registrados en el extranjero. Una cifra que alcanzó los 34.900 millones de dólares en el 2021⁸, según el Banco Central filipino. Unos ingresos que representan el 10 % del PIB nacional y que las familias de este colectivo desplazado en el extranjero utilizan para sufragar sus gastos de alimentación, educación y salud. Una cifra importante pero muy voluble al mismo tiempo, ya que depende exclusivamente de la demanda mundial de esta mano de obra estrechamente relacionada con los servicios médicos y de salud, así como con la construcción y el servicio doméstico. Una demanda que, en tiempos de crisis o de la pandemia del COVID-

⁷ FELICE ROSALES, Elijah. «Philippines debt grows 20 % to =11.73 trillion in 2021», *Philippine Star*. February 2, 2022. <https://www.philstar.com/business/2022/02/02/2157886/philippines-debt-grows-20-p1173-trillion-2021>

⁸ «La demanda de OFW acelera el crecimiento de las remesas», *Philippine Daily Inquirer*. 28-3-2022. <https://business.inquirer.net/344458/demand-for-ofws-revving-up-remittances-growth>

19 puede verse seriamente afectada y, de carambola, causar una crisis social enorme en el país al provocar una disminución del envío de esas remesas.

Otro de los pilares que sustenta la economía filipina, pero que está fuera de su control, es el sector de la subcontratación de servicios de telecomunicaciones. Una industria que ha llevado a este país asiático a convertirse en la última década en el núcleo mundial del sector de los centros de llamadas extraterritoriales, popularmente conocidos como *call centers*. Una industria que emplea a más de 1,3 millones de filipinos trabajando como agentes de dichas empresas de llamadas y que aporta a las arcas del país en torno a los 30.000 millones de dólares cada año⁹. Un flujo de capital que, sin embargo, corre peligro de desaparecer como consecuencia de las nuevas tecnologías y la automatización de muchos de estos procesos. Un horizonte que podría dar al traste con una buena parte de estos puestos de trabajo.

No obstante, el estado de salud de la economía filipina no solo se ve lastrada actualmente por las dificultades que afectan a estos sectores. Su debilidad obedece también a una serie de problemas estructurales que los sucesivos gobiernos van heredando uno tras otro, sin acometer su resolución. Los más importantes se refieren a la carencia de infraestructuras y a las restrictivas limitaciones a la inversión extranjera, además del elevado coste de la electricidad (el segundo más alto de toda Asia después de Japón)¹⁰. Unos obstáculos que desaniman a los inversores extranjeros, que consideran Filipinas como uno de los destinos menos atractivos de la región de Asia Pacífico para la inversión directa de capital.

Para paliar esta situación el presidente Duterte centró su estrategia de desarrollo económico en el aumento de la inversión en infraestructuras. Un plan que se materializó en el llamado programa «Build, Build, Build» (BBB), o sea «construir, construir, construir». Una iniciativa que en el 2020 se reflejó en inversiones presupuestarias por valor de 869.900 millones de pesos (16.600 millones de dólares estadounidenses), equivalentes al 4,8 % del PIB, que un año después se elevaron hasta 1,12 billones de

⁹ TALMAGE-ROSTRON, Mark. «The future of BPOs in the Philippines and growth opportunities». Nexford University. September 15, 2021. <https://insights.nexford.org/the-future-of-bpos-in-the-philippines-and-growth-opportunities>

¹⁰ LECTURA, Lenie. «Average electricity price in PHL 2nd highest in Asia», *Business Mirror*. August 7, 2018. <https://businessmirror.com.ph/2018/08/07/average-electricity-price-in-phl-2nd-highest-in-asia-think-tank/>

pesos (21.600 millones de dólares), el 5,8 % del PIB¹¹. La idea era buena, se proyectaron carreteras, aeropuertos y líneas de ferrocarriles, entre otros proyectos, pero la pandemia del COVID-19 frenó estos planes y gran parte de los recursos presupuestados se reasignaron a la lucha contra el coronavirus. Está claro, sin embargo, que la próxima administración retomará estos proyectos de infraestructura con el objetivo de llevarlos a cabo y superar este cuello de botella que afecta a la economía filipina.

No está tan claro, sin embargo, que la administración de Bongbong Marcos ponga fin a los otros dos grandes lastres que drenan la economía del país. El primero se refiere a la necesidad de eliminar las restricciones a la inversión extranjera, lo que supondría enfrentarse a los grandes grupos locales, que actualmente ejercen de intermediarios, una función que les reporta suculentos beneficios y que no están dispuestos a perder. Y un problema parecido suscita el segundo escollo, que implicaría abrir la disponibilidad de la electricidad a la competencia en las fases de generación y distribución de la energía, lo que abarataría mucho los costes, pero provocaría tensiones entre las oligarquías locales, poco dispuestas a ver disminuidas sus ganancias. Unos retos que no está claro que Marcos Jr. esté dispuesto a enfrentar.

A pesar de todas estas limitaciones, Filipinas registró el pasado año 2021 una entrada récord de inversión extranjera directa, que ascendió a un monto total de 10.520 millones de dólares¹². Una cifra que representa un aumento del 54,2 % respecto a los 6.820 millones de dólares correspondientes al ejercicio anterior, según el Banco Central de Filipinas.

Por el momento, el sector privado ha decidido esperar a que Marcos Jr. tomé posesión de su cargo el próximo primero de julio y nombre a su equipo económico, para juzgar si le dan su respaldo para dirigir la tercera mayor economía del sureste asiático, después de Indonesia y Tailandia. En cualquier caso, le exigirán que controle la inflación y reduzca la deuda para impulsar la recuperación económica del país tras dos años de crisis inducida por el coronavirus.

¹¹ BACLIG, Cristina Eloisa. «Targets missed in Duterte's 'Build, Build, Build': What's next?», *Philippine Daily Inquirer*. April 4, 2022. <https://newsinfo.inquirer.net/1578195/targets-missed-in-dutertes-build-build-build-whats-next>

¹² «PH registra entradas de IED récord de \$10.5-B en 2021», *Agencia Filipina de Noticias*. 10 de marzo de 2022. [https://www.pna.gov.ph/articles/1169514#:~:text=MANILA%20%E2%80%93%20The%20Philippines%20recorded%20its.Pilipinas%20\(BSP\)%20reported%20Thursday](https://www.pna.gov.ph/articles/1169514#:~:text=MANILA%20%E2%80%93%20The%20Philippines%20recorded%20its.Pilipinas%20(BSP)%20reported%20Thursday)

Pero el futuro decimoséptimo presidente filipino no solo deberá marcar el rumbo económico de este archipiélago de más de 7.000 islas, sino también será su máximo responsable diplomático. Inicialmente, Marcos prometió continuar las excelentes relaciones de amistad que Duterte estableció con China, sostener una relación formal con Estados Unidos y mantener a raya a la Corte Penal Internacional, que investiga a este último mandatario y a sus hombres por presuntos crímenes de lesa humanidad por los miles de asesinatos cometidos durante su violenta campaña contra las drogas.

La influencia de China

Pero si en el ámbito nacional los filipinos confían en que Bongbong Marcos despeje el horizonte socioeconómico, genere empleo para los jóvenes y mejore el acceso a la sanidad pública, que no es ni universal ni gratuita, también esperan de él que se enfrente a Pekín y desarrolle una política de mayor firmeza que la mostrada por su antecesor en el cargo.

La realidad, sin embargo, es que a los filipinos tampoco les disgustaría que Manila mantuviera el equilibrio que había logrado Duterte al final de su mandato, que era el de haberse hecho amigo de todas las grandes potencias. Con Estados Unidos, Filipinas ha rehecho sus relaciones y Washington lo considera un fiel aliado y un país donde puede estacionar sus tropas, además de ser el único socio en las conflictivas aguas del mar Meridional de China, que constituyen una ruta de transporte marítimo vital para el conjunto del planeta.

Con Pekín, las relaciones se han enturbiado en los últimos tiempos. Las autoridades chinas se muestran cada vez más asertivas y consideran ese archipiélago como un enorme refugio de recursos por explotar, con oligarcas prestos a contribuir a su explotación. Una postura que disgusta a los filipinos, que han obligado a Duterte a mostrarse menos lisonjero con el gigante asiático. Y con Rusia, las relaciones son meramente comerciales. En el Kremlin consideran al país asiático como un cliente leal, dispuesto a comprarle helicópteros sin ningún pudor, aunque ningún otro país del mundo está dispuesto a hacer negocios con Moscú, a causa de una guerra; una conclusión que las autoridades rusas han alcanzado provocada por el desdén que Duterte tiene por las relaciones exteriores.

Con toda seguridad, Ferdinand Marcos Jr. intentará continuar con la política exterior funambulista de Duterte, pero no lo tiene fácil. En lo que se refiere a las relaciones con China, el principal socio comercial de Filipinas, la desconfianza entre ambos países cada vez es mayor. En buena medida, debido al creciente hostigamiento de las patrullas de la guardia costera del gigante asiático a los pesqueros filipinos en las disputadas aguas del mar Meridional de China. Y a ello se añade el recelo que despierta entre la población su postura pro-Pekín, que procede de los tiempos de su padre, que fue uno de los primeros aliados de los Estados Unidos en normalizar las relaciones diplomáticas con la China de Mao Zedong en el apogeo de la Guerra Fría. Unas relaciones que la familia Marcos se ha esforzado en mantener durante décadas, hasta el punto de que la provincia filipina de Ilocos Norte (su feudo electoral) es ahora un enclave estratégico de la Ruta Marítima de la Seda propuesta por Pekín.

Precisamente, este creciente malestar de la población filipina ha provocado que la diplomacia china haya activado sus resortes en los últimos meses con el fin de evitar un mayor deterioro de las relaciones bilaterales, así como prevenir un posible giro de Manila hacia una actitud más hostil en cuanto Marcos Jr. asuma el poder. Una percepción no exenta de realismo, si se tiene en cuenta que las promesas chinas de inversiones a gran escala realizadas a Rodrigo Duterte han resultado ilusorias y no se ha materializado ningún proyecto de infraestructuras importante.

Y es que, tras asegurar su victoria presidencial en el 2016, Duterte se dedicó a cortejar activamente a las autoridades de Pekín. «Lo que necesito de China es ayuda para desarrollar mi país», llegó a decir en una entrevista a la cadena estatal china CGTN, y no vaciló en dejar de lado la histórica victoria de Filipinas en el arbitraje contra las reclamaciones territoriales del gigante asiático en el mar Meridional de China del 2016 con tal de lograr ese apoyo. En este sentido, el líder filipino se convirtió en el primer presidente de su país en elegir Pekín para realizar su primer viaje al extranjero, en lugar de Washington o Tokio. En esa visita de octubre del 2016, el gobierno chino le ofreció 24.000 millones de dólares en inversiones, incluidos proyectos de infraestructuras, en el marco de la iniciativa de las nuevas Rutas de la Seda¹³. Fue el inicio de una «luna de miel», que prosiguió con unas conversaciones en torno a la posibilidad de llevar a cabo

¹³ HEYDARIAN, Richard Javad. «Pledgetrap How Duterte fell for China's bait and switch», *Asia Times*. April 1, 2022. <https://asiatimes.com/2022/04/how-duterte-fell-for-chinas-bait-and-switch/>

patrullas conjuntas en el muy disputado banco de arena de Scarborough, situado al oeste del archipiélago filipino, así como posibles planes conjuntos de preservación ecológica en aquellas áreas ricas en peces. Todo ello, mientras Duterte suspendía las maniobras conjuntas con Estados Unidos y bloqueaba el acuerdo de cooperación con Washington.



Figura 3. Mapa con las reclamaciones de China. Fuente. UNCLOS, CIA

Sin embargo, seis años después, Manila y Pekín no han podido finalizar un solo proyecto de infraestructuras importante, como tampoco han cerrado ningún acuerdo de cooperación en las aguas en disputa, ni han concluido ningún pacto de defensa importante. Es más, las relaciones se han deteriorado, ya que las disputas en el mar Meridional de China se han enconado y Pekín ha militarizado por completo gran parte de los territorios reclamados por Filipinas. Una tensión que ha ido en aumento en los últimos tiempos después de que un barco chino embistiera y hundiera un pesquero filipino en el 2019 y que en el 2021 más de 200 pesqueros chinos rodearan un arrecife en el archipiélago Spratly reclamado por Manila.

El resultado de esta creciente presión china ha desembocado en una oleada de impopularidad entre los filipinos hacia el gigante asiático, que han pasado de verlo con simpatía a considerarlo un vecino oportunista y a exigir a sus políticos mayor firmeza y

que recuperen sus lazos con Estados Unidos. Una demanda que obligará a Bongbong Marcos a mantener un difícil equilibrio diplomático con las dos superpotencias para que le ayuden a sacar a flote a su país. Está claro que Marcos Jr. no va a romper ahora unos lazos de amistad con las autoridades chinas cuando ha recuperado el poder y necesita reconocimiento internacional y apoyo financiero para impulsar el desarrollo de su país. Y tampoco va a abominar de Estados Unidos en tiempos de crisis, a pesar de su resentimiento por considerar que Washington le abandonó a él y a su familia durante la revuelta popular de 1986 y tuvieron que enfrentarse a la justicia acusados de corrupción. Y en este último caso, tampoco parece probable que quiera enfrentarse con las fuerzas armadas filipinas que, entrenadas por Estados Unidos, han advertido que no están dispuestas a compartir ningún acuerdo defensivo importante con el gigante asiático. Una coyuntura que emplaza a Marcos Jr. a mantenerse fiel a los acuerdos con la Casa Blanca, sin dejar de lado al gigante asiático.

Conclusiones

A la vista del resultado de las elecciones presidenciales del pasado 9 de mayo, se deduce que Filipinas se enfrenta a una situación inesperada. Más de tres décadas después los filipinos vuelven a la casilla de salida, con la familia Marcos instalada de nuevo en el palacio presidencial de Malacañang dispuesta a reescribir la historia del país.

Ciertamente no se puede juzgar la política que aún no ha empezado a ejecutar el hijo, por lo que hizo su padre, el dictador Ferdinand Marcos durante su etapa gubernamental, pero las declaraciones de intenciones que hasta ahora ha llevado a cabo Marcos Jr. no son tranquilizadoras.

El gran enigma al que se enfrenta Filipinas ahora es averiguar hacia dónde se dirige y cuál es su futuro, aunque no lo tiene fácil. No en vano más de 30 millones de personas han votado por Ferdinand Marcos hijo, desanimados por las ofertas que les ofrecían los restantes líderes políticos y sus promesas incumplidas. Han visto pasar tres décadas de su vida y constatan que la pobreza y la desigualdad social no han desaparecido, que la situación económica es igual o más precaria que entonces y que las oligarquías locales siguen teniendo el mismo poder que antes o más.

La gran incógnita que afronta este país del sureste asiático es el de dilucidar si en el próximo sexenio será capaz de superar los grandes retos económicos a los que se

enfrenta y sentar las bases que le pueden convertir en una nueva potencia emergente regional o se enzarzará en una espiral de burocracia y lucha de intereses entre las oligarquías locales que bloquearán su proyección. Todo pasará por Ferdinand *Bongbong* Marcos y su voluntad de cómo quiere pasar a la historia de su país. Puede hacerlo como otro dictador —como su padre— o como el político que sentó las bases de un Estado moderno e influyente en la región del Indopacífico. Su futuro está por escribir y solo depende de los filipinos.

*Isidre Ambrós**

Periodista. Analista especializado en Asia-Pacífico

[@iambros](#)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

IN
DIE
P



Documentos

MARCO



Documentos
MARCO

1464 *Hacia el quinto paradigma de la strategi. José María Seijo Casal*



03/2022

14 de junio de 2022

José María Seijo Casal

Hacia el quinto paradigma de la estrategia

Hacia el quinto paradigma de la estrategia

Resumen:

Cuando se estudia la evolución del concepto de estrategia no es habitual encontrar un análisis donde, además de aspectos puramente militares, se traten de forma sistémica otras áreas como la geopolítica, las relaciones internacionales, historia, filosofía, geografía, recursos, avances tecnológicos, división política del mundo, etc. Al tener en cuenta todos esos elementos se descubren una serie de mutaciones clave en la manera de aplicar el citado concepto. Esas transformaciones, identificadas como cuatro cambios de paradigma, nos dirigen hacia el que referiremos como quinto paradigma. Su correcta definición nos podría aportar maneras de influir mejor en el futuro al que ya nos dirigimos.

Para llegar hasta él se hace un *viaje* histórico por la evolución del concepto de estrategia tratando de tener en cuenta los diferentes campos citados. Destacando factores de cada uno de ellos, iremos viendo cómo la estrategia ha ido evolucionando para ser una herramienta de utilidad en la búsqueda de los intereses de diferentes actores en cada momento histórico. Citaremos para ello a numerosos pensadores y tratadistas que han tenido influencia en esta evolución, asumiendo que «no están todos los que son», pues podríamos afirmar que su número e influencia de unos sobre otros, es inabarcable en un ensayo de estas características.

Palabras clave:

Estrategia, evolución, paradigma, política, concepto.

***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.

Towards the fifth paradigm of strategy

Abstract:

When studying the evolution of the concept of strategy, it is unusual to find an analysis where, in addition to purely military aspects, other areas such as geopolitics, International Relations, history, philosophy, geography, resources, technological advances, division world politics etc. Taking into account all these elements, a series of key mutations are discovered in the way of applying the aforementioned concept. These transformations, identified as four paradigm shifts, lead us towards what we will refer to as the fifth paradigm. Its correct definition could provide us with ways to better influence the future we are already heading for.

To reach it, a historical "journey" is made through the evolution of the concept of strategy, trying to take into account the different fields mentioned. Highlighting factors of each one of them, we will see how the strategy has evolved to be a useful tool in the search for the interests of different actors in each historical moment. For this, we will cite numerous thinkers and writers who have had an influence on this evolution, assuming that "they are not all those who are", since we could affirm that their number and influence on each other is unfathomable in an essay of these characteristics.

Keywords:

Strategy, evolution, paradigm, politics, concept.

En el contexto de las relaciones entre las sociedades humanas¹, resulta curioso descubrir de qué manera la transformación de un concepto nos puede llevar a imaginar cómo puede ser nuestro mundo en un futuro. Así ocurre con el estudio del concepto de estrategia. A diferencia de cualquier otro concepto o idea, entender su empleo e implicaciones en cada diferente época ayuda a comprender el mundo, las relaciones entre los pueblos a lo largo de la historia. Y ese entendimiento nos lleva a mirar más allá del presente y a tratar de hacer prospectiva sobre las pautas que regirán las relaciones entre sociedades en los próximos años, basándonos en lo que hemos definido como quinto paradigma² de la estrategia.

En la observación de su evolución encontramos múltiples elementos cuya relevancia resulta difícil de percibir si no se analiza su influencia de una manera sistémica; es decir, cómo unos elementos influyen en los otros y viceversa. Así, un elemento no se puede estudiar como algo aislado, sino que él mismo ejerce una determinada influencia a la vez que está siendo influenciado. Ejercen esa influencia una variedad de ciencias como la filosofía, política, geografía, historia, relaciones internacionales, etc.; también es necesario entender avances tecnológicos y acontecimientos históricos, además de otros factores como la demografía, el clima y sus cambios, la sostenibilidad de nuestro planeta, etc. Pero no solo encontramos en su evolución elementos a los que se podría referir como externos al hombre, sino que también descubrimos la misma esencia del ser humano: sus aspiraciones más profundas, sus motivaciones, aquello que entiende como el sentido de su vida. Todo esto es lo que se denomina un sistema de sistemas cuyo valor absoluto solo se alcanza mediante un análisis sistémico.

Obteniendo ganancia de ese tipo de análisis sistémico se señalarán, en la aplicación del concepto de estrategia, los cuatro principales cambios de paradigma que se han identificado a lo largo de la historia. Basándonos principalmente en cuatro áreas o campos: evolución de las ideas y del pensamiento; hitos históricos relevantes; avances geográficos, y adelantos tecnológicos. Posteriormente, se tratará de extraer conclusiones que nos permitirán aventurarnos en el siguiente cambio de modelo que, imaginando una estrategia futura para las relaciones entre las sociedades humanas, se

¹ «Sociedad humana» se debe entender en este ensayo como «el conjunto de personas, pueblos o naciones que conviven bajo normas comunes», la definición de sociedad en <https://dle.rae.es> [consulta: 13 abril 2022].

² Teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento. <https://dle.rae.es/paradigma?m=form> [consulta: 19 abril 2022].

referirá como quinto paradigma. Como hicieron los cuatro previos, este quinto paradigma nos ayudará, cuando llegue, a entender el mundo y a actuar en él.

Por tanto, no está el mérito de esta empresa en acertar en la prospectiva. Su verdadero valor reside en la facultad que adquirimos para modelar el futuro o, como mínimo, prepararnos para él con antelación.

Se ha considerado conveniente, antes de comenzar este *viaje* por la historia de la evolución del concepto de estrategia, ofrecer una definición de este. No obstante, se debe remarcar que no es objeto de este trabajo de prospectiva el definir ese concepto sino, como he indicado, el identificar unos cambios de paradigma que nos permita pronosticar las interacciones de las sociedades humanas en un futuro³.

El término estrategia, cuyo origen epistemológico se remonta a la dirección de las batallas, está hoy en día presente en cualquier planificación para alcanzar objetivos. Tanto a nivel comunitario como individual. Todo proyecto, personal, empresarial, institucional o grupal de cualquier entidad, se apoya en la idea de elaborar una estrategia para diseñar su plan de acción. Es por ello por lo que una definición del concepto de estrategia será más útil cuanto más sencilla y universal pueda ser. En este ensayo, se entiende por estrategia: «El proyecto que surge cuando se diseñan las líneas de acción que llevan a alcanzar los objetivos que se buscan, teniendo en cuenta los medios de que se disponen y el contexto en que se desarrollará la actuación».

Como percibirán, es difícil imaginar un futuro de relaciones humanas a partir de esa definición que, sin embargo, muy posiblemente les encajará en cualquier contexto de planificación en el que quieran emplear el término estrategia. Es por ello, por la ineficacia de la definición del concepto para el propósito que aquí buscamos, que no lo emplearemos. Por el contrario, son los cambios de paradigma en su aplicación, los que sí nos ayudarán a alcanzar el objetivo pretendido (imaginar las relaciones de las sociedades humanas en el futuro a través de la identificación del quinto paradigma de la estrategia).

Así, aquí comenzamos nuestra *singladura* navegando hacia el primer paradigma. Y la empezaremos aprovechándonos de la escuela oriental, cuyo exponente más conocido

³ Para una explicación detallada de su definición acudir a «Las estrategias de seguridad y defensa» (cap. 1), *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003.

es el célebre Sun Tzu. Nos encontramos aproximadamente⁴ en el año 500 a. C.⁵; es decir hace más de veinte siglos. En aquella época el mundo conocido era *pequeño* en términos geográficos. No se tenía una visión ni conocimiento global del planeta. El término estrategia no existía y se refería a la ciencia del general⁶, al arte de conducir a las tropas en la batalla. Los planes, los proyectos para ganar las batallas, no abarcaban más allá del terreno en el que se enfrentaban físicamente las fuerzas y, a lo sumo, se buscaba llegar a ese enfrentamiento en el terreno más favorable.

Sin embargo, de Sun Tzu y su libro *El arte de la guerra* se extrae un ingente pensamiento estratégico. Una forma de pensar sobre los desafíos y afrontar las dificultades e incertidumbres que todo proyecto conlleva, que le han dado validez más allá del mundo militar. Sus ideas son puntos de apoyo hoy en día para actuar en el mundo, tanto a nivel individual, como empresarial, institucional, estatal o incluso supranacional⁷. Centrándonos en el ámbito de las relaciones internacionales, en algunas de sus ideas como la de que «la mejor victoria es vencer sin combatir» se apoyan estrategias como las de la guerra híbrida en la zona gris del conflicto, de innegable actualidad. Y aunque son multitud de ejemplos los que se podrían incorporar en este texto, para nuestro fin lo más relevante de las ideas de Sun Tzu es que, aunque se reflexionaron para actuar en un mundo geográficamente limitado, el pensamiento estratégico que aportan es de utilidad para entender la actuación del ser humano ante cualquier desafío y es por lo que mantienen su relevancia hoy y la mantendrán en el futuro.

Dando un salto en la historia y la geografía, nos vamos hasta la antigua Grecia. Estamos alrededor del año 300 a. C.; el mundo seguía siendo *pequeño*, donde la ambición de los gobernantes no alcanzaba más allá de una geografía que hoy denominaríamos a lo sumo como regional. De esta época destacaremos dos elementos esenciales relacionados con la filosofía y la historia.

La filosofía, porque es en ella donde nacieron las teorías de Platón y Aristóteles que se encuentran en la base de lo que posteriormente definiremos como ciencias de las

⁴ Todos los años que se indican son empleados como referencias a épocas y, como norma general, no tienen relación con hechos históricos relevantes que pudieran haber sucedido en momentos puntuales de la historia. No obstante, aunque siempre empleados para servir de referencia a épocas, en ocasiones sí se utilizan años ligados a hechos históricos específicos que por su relevancia son de utilidad para la identificación de esa época.

⁵ VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal. «La evolución del pensamiento estratégico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, p. 71.

⁶ El término estrategia deriva del latín *strategia* que a su vez procede de dos términos griegos: *stratos*, que se refiere al ejército, y *agón*, que significa guía. <https://definicion.de/estrategia/>

Así mismo, la palabra *strategos* hacía alusión a la persona que dirigía o conducía al ejército en las guerras.

⁷ BALLESTEROS, Miguel Ángel. «Para lograr la paz», *Revista de Política Exterior*, n.º 88. 2002, p. 175.

relaciones internacionales y sus ramas principales: el realismo y el idealismo. Platón, defensor de una naturaleza violenta del hombre, donde todos los hombres son enemigos de todos los hombres⁸, está en el origen de las futuras teorías de Hobbes, base a su vez del realismo político⁹. Por su parte, Aristóteles, defiende la idea de que la naturaleza humana no está siempre dirigida hacia el conflicto, distinguiendo entre lo bueno y lo malo¹⁰. Defiende que el único propósito de la guerra es restaurar la paz, debiendo hacerse exclusivamente con propósitos defensivos¹¹, siendo fuente de inspiración para las doctrinas de Kant, considerado uno de los padres del idealismo.

En relación con la historia, porque destacaremos a Tucídides y su obra maestra *Historia de la guerra del Peloponeso* en el que una potencia emergente, Atenas, y otra hegemónica, Esparta, inevitablemente entraban en guerra. En ella, al igual que nos sucedía con Sun Tzu, encontramos ideas de elevado pensamiento estratégico. Tomando como referencia a la obra de Tucídides, Graham Allison estudia conflictos similares a lo largo de la historia y en el año 2012 acuñará el término de «trampa de Tucídides» para explicar la entrada en guerra de dos potencias, por ejemplo: Francia y Alemania, España e Inglaterra, Roma y Cartago, etc. Muchos expertos coinciden en que China y Estados Unidos se encuentran en una trampa de Tucídides¹².

Pero también encontramos ese pensamiento estratégico en otros múltiples apartados de su obra. Como por ejemplo en los «diálogos de Melos», en donde una potencia fuerte trata de imponer su voluntad a una débil que solo puede acudir a conceptos más idealistas, como la justicia o la moral, para tratar de imponer su voluntad¹³. Ideas que nos ayudan a entender la relación entre múltiples Estados u organizaciones y su evolución, como la situación entre China y Filipinas en las aguas del mar del Sur de China¹⁴, donde una potencia más poderosa impone su voluntad por la fuerza a otra más débil, invalidando de facto otros criterios de índole moral o legal.

⁸ CANEIRO, José G. y VIDARTE, Francisco J. *Guerra y filosofía*. Tirant lo Blanch, Valencia. 2002, p. 28.

⁹ MIRANDA, Carlos. «Realismo e idealismo en el estudio de las relaciones internacionales: la influencia de Hobbes y Kant», *Revista de ciencia política*, vol. VIII, n.ºs 1-2. 1986.

¹⁰ CANEIRO, José G. y VIDARTE, Francisco J. *Guerra y filosofía*. Tirant lo Blanch, Valencia. 2002, p. 31.

¹¹ Ibid.

¹² Allison estudió 16 conflictos en los que se daba una relación entre una potencia hegemónica, como Esparta o EE. UU., es amenazada por una potencia en expansión, como Atenas o China. De ellos, solo en 6 la evolución fue pacífica deduciendo por tanto que existe una alta probabilidad de conflicto entre ambas potencias.

¹³ TUCÍDIDES. *Ob. cit.*, lib. V, XI, pp. 1187-1197 (citado en *Guerra y filosofía*, p. 34).

¹⁴ China ha ocupado por la fuerza varios atolones cuya soberanía es filipina. El poder de una potencia más poderosa, Atenas o China, se impone por la fuerza a la débil, isla de Melia o Filipinas, pese a las apelaciones a la justicia y a la actuación moralmente más reconocida que hace el débil. En ese sentido, el Tribunal Internacional de la Haya ha dado la razón a Filipinas en sus denuncias sobre la actitud China, sin que ello tenga consecuencias, al igual que los melios

Sin haber llegado aún a la aparición del concepto de estrategia, ya podemos ver en estos ejemplos cómo el pensamiento estratégico nos ayuda a entender el mundo actual y las relaciones entre las sociedades humanas.

Daremos otro gran salto en el tiempo, *viajando* esta vez hasta el año 300 d. C. En esta época el Imperio romano está en su máximo apogeo y de ella cabe resaltar dos elementos de validez para nuestro análisis: el pensamiento filosófico cristiano y el poder militar de las legiones romanas.

Del primero señalaremos que en las ideas de San Agustín y posteriormente hacia el siglo XIII, las de Santo Tomás, encontraremos los fundamentos del derecho a la guerra (*jus ad bellum*) y en la guerra (*jus in bello*) que tanta relevancia han tenido posteriormente para fundamentar legalmente el derecho de las naciones a continuar la política por otros medios (como expondría Clausewitz). Así mismo, en su filosofía se encuentran las bases de los tratados y acuerdos internacionales que desarrollaría posteriormente Hugo Grocio.

Del poder de las legiones romanas y sus estrategias en esta época podemos extraer la idea de disuasión¹⁵. Su superioridad como organización militar provocaba un efecto disuasorio en los adversarios cuyo fundamento permitiría explicar estrategias de disuasión que posteriormente se impondrían en múltiples escenarios de las relaciones internacionales.

Con la caída del Imperio romano de Occidente, llegamos al año 500 d. C. En el mundo occidental de esta época se vislumbra la anarquía provocada por ese derrumbamiento que originó multitud de entidades de gobierno: las ciudades estado, los reinos, los feudos, etc., que irán evolucionando hasta la Paz de Westfalia.

Pero no nos adelantemos pues no debemos «saltar por encima» de una época clave en el mundo y en nuestro *viaje* evolutivo de la estrategia. En 1492, España descubre el continente americano: el mundo conocido se hace más grande y poco a poco adquirirá carácter global, posiblemente iniciándose la primera globalización de la humanidad. Las grandes potencias comienzan a repartirse los mares y territorios del planeta, como hicieron España y Portugal en el Tratado de Tordesillas, ya en 1494.

acudieron a la justicia y a la imagen de nobleza moral que perdería Atenas en caso de conquistarles, cosa que sucedió imponiéndose finalmente la fuerza.

¹⁵ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Á. «Las estrategias de seguridad y defensa», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, p. 20.

Además de este importante hito, introducimos a partir de esta época la tecnología como un nuevo factor de enorme relevancia y protagonismo en la evolución del concepto de estrategia. Y se elige este momento porque es en estos años cuando las armas de fuego comienzan a adquirir relevancia en los enfrentamientos armados. Si bien la pólvora se había descubierto varios siglos antes, no es hasta mediados del XIV y el siglo XV que se empiezan a encontrar referencias del empleo bélico y efectivo de las armas de fuego. Desde este momento, además de las ciencias ya tratadas, los avances tecnológicos tendrán una influencia esencial en la evolución del concepto de estrategia.

No solo hay avances tecnológicos en el armamento, también en el ámbito de la información, como la entendemos en la actualidad. En el año 1440 se crea la imprenta, representando un cambio tecnológico disruptivo, al igual que lo fue internet hace pocos años; con un papel fundamental en la difusión de la cultura y las ciencias a nivel global.

En esta época debemos también destacar el pensamiento de Nicolás Maquiavelo, considerado uno de los padres de la ciencia política moderna. Entre las numerosas ideas y doctrinas de su obra, a los efectos que nos ocupa resaltaremos aquella de que el «deber esencial de cualquier gobernante es salvar al Estado», en la que se unen como en pocos pensamientos la acción de gobierno y la salvaguarda del Estado. Algo que hoy en día nos podría parecer obvio pero que en aquellos tiempos no estaba tan claro, pues a muchas guerras se acudía para mayor gloria y riqueza de los gobernantes. Expresión por otra parte que conectará con aquella de Clausewitz ya referida sobre la continuación de la política por otros medios.

Maquiavelo, además, preocupado por la pérdida de influencia de Roma después de haber dominado el mundo conocido, influyó en la modernización de las organizaciones militares, señalando que los avances en la sociedad deberían tener su reflejo en aquellas. También él escribió un *Arte de la guerra* en el que se pueden encontrar reflexiones como la de que «los buenos generales nunca entablan combate si la necesidad no los obliga o la ocasión no los llama»¹⁶, que nos recuerdan a aquellas que citábamos de Sun Tzu.

Vemos por tanto que el pensamiento estratégico y las nociones sobre las relaciones humanas de unos pensadores, estrategas, politólogos y/o filósofos, se van ligando unas

¹⁶ <http://webphilosophia.com/estrategia/maquiavelo-astucia-disciplina-y-prevision/> [consulta: 26 mar 2022].

a otras, construyendo sobre las anteriores, a la vez que adaptándose a las circunstancias geográficas y tecnológicas que van modificando el mundo conocido.

Llegamos a 1648, año en el que se firma la Paz de Westfalia, que dará fin a la guerra de los 30 años en el Sacro Imperio Romano Germánico y a la de los 80 años entre España y los Países Bajos. Pero, sobre todo, este Tratado es considerado el momento en el que los Estados pasan a ser considerados los actores principales en las relaciones internacionales; además de establecerse criterios como los de la soberanía nacional o el principio de no injerencia. Las relaciones internacionales, tal y como las entendemos hoy en día, quedan establecidas *oficialmente* a partir de este momento, aunque no serán disciplinas académicas hasta el siglo XX.

Desde el punto de vista de la tecnología, con origen en la Paz de Westfalia, William S. Lind establece su primera generación de guerras¹⁷. Esta se caracterizaba principalmente por las formaciones en línea y columna, los enfrentamientos en un área limitada geográficamente y el orden en la batalla.

Es también una época importante para nuestro análisis, pues de la filosofía, y bebiendo de los antiguos griegos y de la tradición cristiana, nacen aquí las doctrinas que darán fundamento, posteriormente, a las principales teorías de las relaciones internacionales, una vez se desarrollen estas como disciplina académica.

Por un lado, destacaremos a Hobbes y su *Leviatán*, necesario para controlar la naturaleza violenta del hombre. Ese *leviatán*, identificado como los gobiernos de las naciones, debía mantener el orden entre los gobernados. Sin embargo, entre Estados no existe una autoridad supranacional que pueda imponer ese orden y, por tanto, los Estados están destinados a enfrentarse¹⁸. De las ideas de Hobbes nacerán las teorías realistas de las relaciones internacionales.

Por el lado de las teorías idealistas y por introducir aquí la base de las principales teorías de las relaciones internacionales, conviene destacar ahora la figura de Immanuel Kant,

¹⁷ LIND, William S. «Understanding fourth generation war». 2016. <https://www.da-ic.org> [consulta: 14 abr 2022].

El concepto de generaciones de guerras se creó en el ejército estadounidense con William S. Lind como principal exponente, en el que la primera generación correspondería a las batallas antiguas, con tácticas de falange, línea y columna, de ejércitos uniformados. La segunda generación se corresponde con la aparición de las armas de fuego y las tácticas dirigidas a su empleo, perdurando hasta la primera guerra mundial. La tercera generación está caracterizada por la velocidad en la maniobra y la necesidad de coordinación entre los diferentes elementos de los ejércitos, con el empleo necesario del arma aérea. La cuarta y última generación definida por Lind se caracteriza por la pérdida del monopolio de las guerras por los Estados, surgiendo formas descentralizadas de guerra donde la línea entre los estados de paz y guerra se ven difuminados.

¹⁸ CANEIRO, José G. y VIDARTE, Francisco J. *Guerra y filosofía*. Tirant lo Blanch. 2002, pp. 53-58.

aunque realmente pertenece al siglo posterior. En el mundo del pensamiento, Kant destaca no solo por su filosofía, que reúne las ideas racionalistas cartesianas y empiristas¹⁹, sino por su obra sobre filosofía política *La paz perpetua*. Obra de referencia en el estudio de las relaciones internacionales y base de las teorías idealistas. Kant propone, entre otras ideas, una relación entre Estados similar a aquella contractual entre individuos, estableciendo una especie de constitución entre ellos²⁰.

Finalmente, también en estos años destacaremos a Hugo Grocio, que, si bien defiende que es el Estado el principal actor en las relaciones internacionales, postula que es posible una relación pacífica, siendo uno de los principales impulsores de los tratados internacionales²¹. Fundamentándose en las ideas planteadas por Francisco de Vitoria años antes, establece las bases del derecho internacional y conceptos como los de la guerra justa, ya tratados por la tradición filosófica cristiana.

Abandonamos el siglo XVII y llegamos al año 1771. Por fin, y tras más de 2000 años de «navegación» por la evolución del pensamiento estratégico, aparece literalmente el término estrategia. Fue el militar francés Joly de Maizeroy, en su libro *Teoría de la guerra*, quien refiere a lo que en este ensayo se ha identificado como el primer paradigma del concepto de estrategia: la necesidad de un nivel superior en el planeamiento de las batallas, refiriéndose a él como *estrategia*²².

Ello se debe, además, entre otras cosas y según el planteamiento que se está realizando, a dos factores principales relacionados con la geografía y con la tecnología. Por un lado, el mundo ya no es tan pequeño. El espacio conocido abarca prácticamente todo el planeta y las potencias compiten por territorio y dominio de los mares. Por otro lado, la tecnología aplicada a las armas supone la aparición de nuevos y sofisticados artefactos que obligan a modificar las tácticas de combate. Estamos llegando al punto culminante de las guerras de segunda generación a las que ha habido que adaptar las tácticas para superar aquellas de la primera generación.

Sin saltar de época y en el terreno de las ideas, tenemos en estos años a grandes protagonistas en el origen y desarrollo de este primer paradigma. El primero y quizás más conocido es Carl von Clausewitz. En su obra *De la guerra*, además de las doctrinas

¹⁹ GAMBRA, Rafael. *Historia sencilla de la filosofía*. P. 185.

²⁰ CANEIRO, José G. y VIDARTE, Francisco J. *Guerra y filosofía*. Tirant lo Blanch. 2002, pp. 77-83.

²¹ *Ibid.*, pp. 49-51.

²² BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Á. «Las estrategias de seguridad y defensa», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, p. 20.

tácticas que inundan este volumen, trata la filosofía de la guerra y su naturaleza con nociones que perduran y tienen total actualidad hoy en día, y no solo en el mundo militar. Considerado como uno de los mejores tratadistas en cuanto a la descripción de la compleja relación entre política y guerra, Clausewitz defiende la subordinación de los objetivos de la guerra a la política; de ahí su más que famosa sentencia: «La guerra es una continuación de la política por otros medios». Por ello, el tratadista prusiano eleva los objetivos políticos al nivel superior a alcanzar en la guerra. Ello conducirá, como veremos, a emplear el concepto de estrategia como herramienta de Estado, muy superior por tanto a aquel concepto empleado por los militares, que nada más se enfocaban en los propios objetivos militares, es decir en el campo de batalla. En sus teorías sobre la guerra introduce también la importancia del pueblo y del gobierno y, sin olvidar a los ejércitos, los sitúa como un vértice más de su trinidad²³. Así, al gobierno lo identifica con la racionalidad de la guerra, al pueblo con elemento irracional de las pasiones y al ejército como el vértice del azar, que él lo identifica con lo no racional.

También en estos años debemos destacar a Helmuth von Molke (Helmuth *el viejo* para no confundirlo con su sobrino), mariscal alemán, así como al general suizo Henri de Jomini, que dándose cuenta de la complejidad que está tomando la guerra, adquieren protagonismo en el desarrollo de este primer paradigma de la estrategia.

Con un poco más de detalle se podría especificar que al primero se le otorga un papel fundamental en el desarrollo de los estados mayores, fundamentales para la planificación de extensas campañas. Defendía además que en la guerra no hay nada permanente, «creía (por tanto) que era imposible establecer reglas fijas», en la que el talento no podía ser sustituido por preceptos, donde los imprevistos hacen que la estrategia en la guerra sea un «sistema de oportunidades» que son aprovechadas por los que dirigen las batallas²⁴. Por su parte, Jomini cobra protagonismo al llevar el planeamiento de las batallas a los planos, más allá del terreno²⁵. Jomini, considerado por algunos «fundador de la estrategia moderna», le dio a la guerra un carácter científico; considerando que «toda estrategia está gobernada por unos principios científicos invariables»²⁶.

²³ La *trinidad* de Clausewitz reúne gobierno, pueblo y ejército, indicando que todos ellos son necesarios en la guerra.

²⁴ ROTHENBERG, Gunther E. «La escuela pruso-alemana: Moltke y al auge del Estado Mayor General», en Paret, Peter (coord.), *Creadores de la Estrategia Moderna*. 1992, pp. 316.

²⁵ VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal. «La evolución del pensamiento estratégico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003.

²⁶ SHY, Jhon. «Jomini», en Paret, Peter (coord.), *Creadores de la estrategia moderna*. 1992, pp. 157-159.

No podemos abandonar esta época sin citar a Napoleón y Federico II *el Grande*, pues son ellos los principales exponentes de la subordinación de la guerra a la política, que tan brillantemente expondría Clausewitz.

Avanzando un poco más en nuestro *viaje*, pondremos la referencia esta vez hacia el año 1800, época en la que ocurren importantes cambios en el mundo. Por un lado, hay que recordar que en 1789 estalla la Revolución francesa que marcará el inicio de las democracias occidentales modernas. Por otro lado, tenemos la independencia de Estados Unidos, implicando la aparición de un nuevo actor internacional que, como todos bien sabemos, tendrá un principal protagonismo en los sucesos internacionales ocurridos casi desde entonces. Así mismo, en esta época comienzan a sucederse las independencias del resto de estados americanos, obligando a las potencias a *repensar* su visión del mundo y sus posibilidades de mantener su poder. Surgen de esta época factores y conceptos como la doctrina Monroe²⁷, excluyendo a los países europeos de los asuntos internos de los nuevos países americanos; o la competición entre los imperios ruso y británico materializada en el «Gran Juego» asiático²⁸.

Haciendo un «alto en el camino», podremos observar cómo la tecnología, principalmente por la mejora de las armas de fuego, ha complicado las tácticas de batalla haciendo necesaria una planificación en un nivel superior. Pero a su vez, la geografía ha expandido los campos de actuación de las potencias, haciendo que la competición entre ellas deba considerar y atender escenarios en diferentes partes del mundo a la vez. El concepto de estrategia se va así convirtiendo en el «cordón umbilical» entre las estrategias políticas que deben desarrollar las potencias para la consecución de sus intereses, con las estrategias militares que deben diseñar sus ejércitos, alineadas y, ciertamente subordinadas, a los objetivos políticos.

Y muy a propósito no hemos citado aún la Revolución Industrial que, iniciada hacia finales del siglo XVIII, de su mano nos iremos hasta el año 1884, fecha en que tiene lugar la Conferencia de Berlín en la que las potencias europeas se reparten el resto del mundo que aún queda sin explorar (principalmente territorios de África, Oceanía y en menor

²⁷ La doctrina Monroe atribuida al presidente de EE. UU. James Monroe, elaborada en 1823, se oponía a cualquier intervención de los europeos en América.

²⁸ El «Gran Juego» es una expresión que representa el enfrentamiento entre los Imperios ruso y británico para controlar Asia Central y el Cáucaso.

medida de Asia) y donde enmarcamos la aparición del segundo paradigma del concepto de estrategia.

Como hemos dicho, la Revolución Industrial está en pleno apogeo y son de nuevo los avances tecnológicos los que marcarán, junto a la geografía, las características de este segundo paradigma. Como se discutirá más adelante, la geografía y los recursos naturales serán claves en las estrategias de los actores internacionales siendo origen y probable causa del nacimiento de la geopolítica.

Las nuevas tecnologías que surgen con la Revolución Industrial de esta época traen como primera consecuencia la necesidad de mayores recursos de materias primas. Necesidad que impulsará la competición entre las potencias. Por otro lado, las guerras se vuelven más complejas. La aparición de sistemas como el tren facilita el apoyo logístico y la ágil movilidad de enormes fuerzas a grandes distancias. Además, aparecen el arma aérea, un mayor poder de armas de fuego y los vehículos de combate, haciendo necesaria una mayor sincronización entre todos los elementos empleados.

La necesidad de recursos y la lucha por mantener el estatus de potencia hace de la geografía global el escenario donde las potencias desarrollan sus estrategias; ya muy por encima de los campos de batalla. De nuevo es solo un análisis sistémico el que puede sintetizar todas las circunstancias señaladas y llevarnos hasta nuestro segundo paradigma: aquel que eleva el concepto de estrategia hasta «gran estrategia»²⁹ impulsando la aparición³⁰ de esa nueva rama de estudio que es la geopolítica³¹.

Como señala María José Frade, citando a Stolberg: «Una gran estrategia es un aspecto clave de la política que funciona como un marco conceptual para la descripción de cómo el Estado nación ve el mundo y proyecta cómo debería ser con un conjunto de políticas.

²⁹ En 1923, el pensador militar británico J. F. C. Fuller, en un capítulo titulado «El significado de la gran estrategia», la definió como «nuestra estrategia en paz debe formular nuestra estrategia de guerra... La primera tarea del gran estrategia es evaluar la posición comercial y financiera de su país, descubrir cuáles son sus recursos y carencias. Segundo, debe entender las características morales de sus conciudadanos, su historia, peculiaridades...» (*The reformation of war*, 1923). Citado en Corbacho, Alejandro L. *Evolución del pensamiento estratégico en las relaciones internacionales* de Serie de documentos de trabajo, n.º 47. Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina. 2011.

³⁰ N. del A.: Apoyándome en las ideas expuestas por Alejandro Corbacho, en *Evolución del pensamiento estratégico en las relaciones internacionales*, Serie de documentos de trabajo n.º 47. Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, 2011, he interpretado una relación directa entre la aparición de la «gran estrategia», entendida como aquella que tiene en cuenta más factores que los militares, y el nacimiento de la geopolítica por su relación con el dominio de los recursos a nivel global.

³¹ La geopolítica busca «comprender de una forma científica las relaciones entre la tierra y las sociedades políticas que lo pueblan». DELGADO MORENO, Alfonso. «La evolución del pensamiento geopolítico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003.

En términos jerárquicos, la gran estrategia representa el nivel o tipo de estrategia más alto»³².

Estamos en la época del geógrafo y político inglés Halford John Mackinder y su teoría de la «tierra-corazón» (*Heartland*). Según la misma, quien domine el este de Europa dominará la tierra corazón que, a su vez, le permitirá dominar la isla mundial (correspondiente a todo el Asia central y norte, así como Europa oriental)³³, la cual poseía en aquella época una enorme riqueza en recursos, por lo que su posesión conllevaría el dominio del mundo.

Por su parte, Nicholas Spykman, profesor y periodista estadounidense, considerado uno de los padres de la geopolítica, defendía que quien controlase la tierra corazón no tenía por qué dominar el mundo, sino que sería aquella potencia que controlase el «anillo de tierras» (*rimland*) y que era ahí donde los Estados Unidos deberían centrar su estrategia³⁴.

Destacan en esta época estrategias militares como Mahan, Corbett o Dohuet³⁵ de los que, en un documento centrado en la evolución de la estrategia, no podríamos pasar sin señalar por su influencia en la aparición de la geopolítica y la gran estrategia de las potencias. Sin entrar en detalles, los primeros defienden la relevancia del poder naval para el dominio del mundo y sus doctrinas están en la base de muchas ideas geopolíticas como las defendidas por Spykman. El tercero lo destacamos por ser uno de los primeros tratadistas sobre el empleo del arma aérea en la guerra que a partir de estos años cobrará una relevancia esencial en el desarrollo de los conflictos.

En esta competición por los recursos, planificada sobre el control de mares y territorios y en un escenario de avances tecnológicos, llegamos a las guerras mundiales, que darán pie a nuestro tercer paradigma. Pero no nos adelantemos y «hagamos parada» en la Primera Guerra Mundial.

³² FRADE VALENTÍN, María José. «Perspectivas acerca de la gran estrategia y los estudios estratégicos». DIEEE 124/2001. 8 noviembre 2021.

³³ DELGADO MORENO, Alfonso. «La evolución del pensamiento geopolítico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN n.º 67. Dic. 2003, p. 206.

³⁴ DELGADO MORENO, Alfonso. «La evolución del pensamiento geopolítico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, p. 212.

³⁵ VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal. «La evolución del pensamiento geopolítico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003.

Las tremendas calamidades y la devastación producidas en este conflicto impulsaron el nacimiento de las teorías de las relaciones internacionales como disciplina académica³⁶. Tras el fracaso de los sistemas de relaciones entre los Estados previos a esta guerra, las relaciones internacionales surgieron con el objetivo principal de evitarlas. En sus principios cobran enorme fuerza las teorías idealistas, lideradas por el presidente de Estados Unidos Woodrow Wilson, que llevó a crear la Sociedad de Naciones³⁷. Sin embargo, el rápido auge de los totalitarismos, el avance japonés en Asia y las revoluciones soviéticas, pronto fueron marginando las teorías idealistas en favor de otras más realistas. De ellas, uno de los principales exponentes será Hans Morgenthau, politólogo estadounidense que definiría en una de sus publicaciones que el rasgo principal del realismo político es el interés de los Estados, definido en términos de poder³⁸.

Por otro lado, dentro del área de la geopolítica resulta necesario destacar la figura de Karl Haushofer, político, militar y geógrafo alemán, ideólogo del «espacio vital» (*lebensraum*)³⁹, cuyos principios serían unas de las bases del expansionismo nazi⁴⁰. De hecho, la relación entre geopolítica y nazismo sería una de las razones para que esta ciencia fuese relegada tras la Segunda Guerra Mundial.

La tecnología nos ha llevado en esta época a las guerras de tercera generación, donde la velocidad y la sincronización resultan fundamentales. Uno de sus principales teóricos fue el historiador y escritor británico Lidell Hart, en cuyos estudios se apoyó el ejército alemán para desarrollar la doctrina de la «guerra relámpago». En las guerras de tercera generación primaba la velocidad, la sorpresa, el uso activo de la aviación. La sincronización entre las diferentes armas era una necesidad esencial para conseguir su máxima eficacia. Sin embargo, la aportación más relevante de Hart quizás sea la aproximación indirecta; una estrategia que se basaba en conseguir los objetivos políticos

³⁶ Para profundizar en el desarrollo de las relaciones internacionales acudir a BUSTO SAIZ, Carlos. «Las relaciones internacionales», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003.

³⁷ BUSTO SAINZ, Carlos. «Las relaciones internacionales», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003.

³⁸ Ibid.

³⁹ El creador de la teoría del Lebensraum fue el geógrafo alemán Friedrich Ratzel (1844-1904) quién desarrolló su teoría relacionando espacio y población e indicando que la «existencia de un Estado quedaba garantizada cuando dispusiera del suficiente espacio para atender a las necesidades de la misma». <https://www.artehistoria.com/es/contexto/el-espacio-vital> [consultado: 27 abril 2022].

⁴⁰ DELGADO MORENO, Alfonso. «La evolución del pensamiento geopolítico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003.

evitando la confrontación directa, mediante operaciones que tuvieran un impacto psicológico que quebrantara la voluntad de vencer del enemigo.

De las teorías de las relaciones internacionales se derivarán otras ramas académicas como los estudios de seguridad internacional, así como aquellos dirigidos a la seguridad nacional y a la defensa⁴¹. Todos ellos ligados entre sí, pero apuntando a objetivos diferentes.

Podríamos decir que el concepto de defensa estaba relacionado con la protección del territorio desde el punto de vista principalmente militar, pudiendo ser la «línea Maginot»⁴² un claro ejemplo de lo que implicaba. Es una definición del concepto muy similar a la que podemos entender hoy en día, aunque quizás en la actualidad más cercano a lo que se entiende por seguridad.

La seguridad nacional estaba enfocada a la protección de los ciudadanos frente a la violencia de los conflictos. La seguridad internacional a su vez iba orientada al exterior, a la protección de los intereses propios frente a los de otros Estados. Pero en una forma diferente a como lo hacía la defensa. Por ejemplo, para Estados Unidos, el peligro que podían suponer el auge de los fascismos o el comunismo en Europa no era un problema de defensa (de sus fronteras), pero sí era un problema de seguridad (internacional). Por su parte, las relaciones internacionales no trataban sobre cómo protegerse, sino cómo deben relacionarse los Estados y de qué manera evitar la confrontación. El idealismo defendía principalmente la cooperación, mientras que el realismo se orientaba hacia la disuasión.

El idealismo, los avances tecnológicos, las *heridas* mal cerradas de la Primera Guerra Mundial, la «agitación ideológica» con las pugnas entre democracias, fascismos, comunismos, etc., hacían del mundo un lugar convulso. Las guerras de los Estados nación daban paso a la confrontación de las ideas: el liberalismo frente al comunismo. Pero no hablamos solo de Europa, en otros puntos del planeta, como en el sureste asiático, donde la guerra civil en China y los avances en Japón, eran un exponente de la

⁴¹ Para profundizar en los conceptos de seguridad y defensa se puede acudir a BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Á. «Las estrategias de seguridad y defensa», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, pp. 28-44.

⁴² La «línea Maginot» fue una fortificación defensiva que recorría extensas zonas de la frontera este de Francia, construida tras la Primera Guerra Mundial y que resultó inefectiva debido, entre otras cosas, a las nuevas tácticas de guerra relámpago empleadas por el ejército alemán en la Segunda Guerra Mundial.

lucha ideológica y por los recursos, o los movimientos independentistas en India, que empezaban a poner «contra las cuerdas» el dominio británico.

Llegamos así a la Segunda Guerra Mundial, probablemente uno de los mayores desastres de la humanidad. Sin embargo, en la evolución histórica de nuestro concepto, con el final de esta contienda descubrimos nuestro tercer paradigma del concepto de estrategia.

Por primera vez el mundo está claramente dividido basándose en ideologías económicas y sociales más que geográficas. Además, todos los espacios a los que la tecnología permite llegar en ese momento están ya descubiertos y regulados por tratados internacionales aceptados por la mayoría de los países (salvando problemas de fronteras y nacionalidades que en aquellos años no adquirirían la relevancia ni repercusiones que hoy en día han alcanzado). La competición por los recursos se hacía sobre la base de un alineamiento ideológico y no a la creación de nuevos Estados o imperios conformados por diferentes configuraciones de territorio. Y desde el punto de vista de la tecnología, el arma nuclear ha aparecido como protagonista con la amenaza de sus devastadores efectos; es entonces cuando toma protagonismo la destrucción mutua asegurada.

En este contexto nace lo que se define como tercer paradigma: las estrategias dirigidas a evitar la guerra; siendo la estrategia de disuasión nuclear su principal exponente.

Hasta ahora la estrategia y la gran estrategia, que nos encaminó hacia la geopolítica, estaban orientadas a ganar guerras y batallas, así como a conseguir recursos y, en último caso, el dominio del mundo (las teorías del *Heartland* y el *Rimland*). Pero ahora la estrategia da un giro y se busca evitar el enfrentamiento mediante la disuasión; sobre todo, la disuasión nuclear.

Este cambio estuvo orientado por estrategias como el estadounidense Bernard Brodie o el general francés André Beaufre. Ambos rescataron la estrategia militar (que había sido relegada por estudios académicos de toda índole, desde los propios de las relaciones internacionales, como otros de historia, política, matemática, geografía, etc.) al primer plano de las relaciones internacionales y de los estudios de seguridad internacional.

Brodie, procedente de la marina estadounidense, se especializó en las estrategias del arma nuclear. Exponía que a la estrategia puramente militar para ganar batallas había que añadir un análisis científico y defendía que esa estrategia debería orientarse a evitar un enfrentamiento entre grandes potencias, el cual sería nuclear. Beaufre, por su parte,

desarrolló doctrinas de diferentes estrategias, llegando a definir cinco modelos principales en el ámbito más convencional: acción directa, presión indirecta, acciones sucesivas, lucha prolongada y amenaza directa. Desarrollando la disuasión nuclear en su *Disuasión y estrategia*⁴³.

Desde este paradigma estratégico para evitar la guerra entre grandes potencias, con un alto riesgo de ser nuclear, avanzamos hacia la segunda mitad del siglo XX. Superados los años 50, estamos en la época del enfrentamiento violento *controlado* entre bloques. Tenemos las guerras de Vietnam, Corea, la crisis de Cuba, etc. Vuelve aquí la geopolítica, que había estado adormecida unos años.

George Kennan, quizás uno de los principales exponentes de este retorno, expondría su teoría de la contención, explicando en su *Telegrama largo* cómo frenar la expansión soviética y contener a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas⁴⁴; Kennan esboza en el telegrama la estrategia americana para contener a la URSS: el *containment*. En esta época, los estudios estratégicos, con su preponderancia del elemento militar, perderán relevancia frente a las relaciones internacionales, debido esencialmente a la prevalencia del enfrentamiento entre bloques y la disuasión nuclear.

Esa doctrina de contención y estrategia de disuasión estaba orientada por un predominio de las teorías realistas de las relaciones internacionales. Hans Morgenthau, abogado y político estadounidense, fue uno de los principales exponentes e impulsores de esa visión de las relaciones internacionales. Si bien, como disciplina académica, aunque siendo las dos tendencias principales el realismo y el idealismo, sustentándose en aquellas ideas de Hobbes y Kant que estudiábamos hace ya unas cuantas líneas, empiezan a surgir nuevas teorías como el constructivismo, el neorealismo o el neoliberalismo, con el fin de entender y conducir las relaciones entre Estados.

En estos años, las opciones no son absolutas y organizaciones como la ONU adopta estructuras bien propias del idealismo, como es la Asamblea General, o bien propias del realismo, como es el Consejo de Seguridad, sobre todo, la figura de miembros permanentes y su capacidad de veto.

⁴³ VILLALBA FERNÁNDEZ, Aníbal. «La evolución del pensamiento estratégico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003.

⁴⁴ MORALES HERNÁNDEZ, Javier. «Rusia en el análisis geopolítico occidental: entre Mackinder y Kennan». Documento de opinión IEEE. Febrero 2018.

Pero la fundación de las Naciones Unidas, hija que no gemela de la Sociedad de Naciones, es un elemento esencial en nuestro desarrollo. Sus múltiples agencias e iniciativas, y la innumerable cantidad de foros que se han desarrollado bajo su tutela, representan un instrumento esencial para facilitar el diálogo entre pueblos. La Organización de Naciones Unidas será, seguramente, un vector de transmisión de iniciativas y reclamos de los pueblos y también de los individuos, más allá de los Estados. Pero de nuevo hemos de frenar e ir paso a paso, sin adelantarnos a lo que el quinto paradigma nos puede traer.

No podemos continuar hasta la siguiente parada sin hablar de la evolución en las tácticas y estrategias de guerra. Estamos en la época de la cuarta generación de las guerras. Estas incluyen insurgencia, terrorismo, sanciones económicas, guerrillas, fuerzas convencionales, disuasión nuclear, etc. Los conflictos dejan de ser monopolio de los Estados. Grupos armados, bien organizados y con apoyos internacionales pueden llegar a vencer. No es que anteriormente no se emplearan técnicas como el terrorismo o las guerrillas en los conflictos, pero ahora se hace de manera sistemática y planeada como estrategia de guerra. La guerrilla española frente a la invasión francesa surgió como iniciativa popular frente al invasor; el elemento irracional de la trinidad de Clausewitz tomaba protagonismo en este tipo de guerras, en el que la población era una parte fundamental en su desarrollo. La guerrilla del vietnamita Frente de Liberación Nacional, o *Vietcong*, frente a Estados Unidos, actuaba de acuerdo con una elaborada estrategia de guerra de insurgencia que contaba con los factores de tiempo y pueblo.

En este contexto tiene lugar en 1989 la caída del muro de Berlín. El mundo se ve de otra manera, parece el triunfo de las democracias liberales, la confrontación entre dos bloques empieza a desaparecer. Francis Fukuyama escribe *El fin de la historia* donde expone que la lucha por las ideologías ha finalizado⁴⁵; las democracias dominarían la historia según Fukuyama, llevando la historia a su fin.

Así, con la geografía del planeta ya completamente explorada y repartida entre los Estados, el respeto de las grandes potencias por las fronteras internacionales, los recursos asignados de acuerdo con esa geografía y la primacía de la ideología occidental, todo hacía soñar con el fin de las guerras, el «fin de la historia».

⁴⁵ DELGADO MORENO, Alfonso. «La evolución del pensamiento geopolítico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, p. 218.

Este escenario tiene repercusiones y, por ejemplo, la OTAN, una organización creada tras la Segunda Guerra Mundial para proveer de defensa colectiva a sus miembros y, en aquella estrategia de disuasión que señalábamos, desalentar de un intento de agresión a cualquier oponente, evoluciona hacia un concepto de seguridad cooperativa para extender la paz y la estabilidad más allá de sus fronteras⁴⁶.

Estos sucesos son principales para entender la evolución de nuestro concepto de estrategia, pues desaparecida la rivalidad ideológica entre Estados y con poco margen para luchar por recursos, parecería innecesario establecer estrategias de defensa, pues no existiría una amenaza claramente poderosa que lo requiriese. Sin embargo, es relevante aquí la diferencia que antes explicábamos entre defensa y seguridad, este segundo concepto va más allá de las fronteras y busca seguridad interior en la estabilidad exterior. En esa línea de pensamiento se fundamenta la evolución de la OTAN hacia la seguridad cooperativa y es importante para comprender los siguientes pasos evolutivos de estos conceptos.

En 1994, ocurre el genocidio de Ruanda y la comunidad internacional permanece inmóvil, sin capacidad de reacción, ante unos actos de extrema y masiva violencia. Unos años después, ante la violencia del conflicto de Kosovo, y probablemente teniendo en mente lo sucedido en Ruanda, la OTAN toma partido en la guerra por el bando albanokosovar y sin una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Este hecho, más allá de su polémica legalidad desde diferentes puntos de vista, constituyó un cambio esencial en las relaciones internacionales. El principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados y la necesidad de la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU para una intervención militar habían sido obviados.

Todo ello con un principio detrás que resultaría también esencial y que nos lleva al cuarto paradigma de la estrategia. Aparecía la seguridad humana como principal objetivo de las estrategias de seguridad y protagonista por tanto de nuestro nuevo paradigma. Más allá de la seguridad de estos Estados, el foco se sitúa en el individuo. El principal valedor de esta postura, reconocido a nivel mundial era, en principio, las Naciones Unidas, o bien una potencia o una organización internacional si tenía el poder suficiente y no

⁴⁶ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Á. «Las estrategias de seguridad y defensa», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, p. 15.

consideraba válida la posición de las Naciones Unidas. La ONU era el *leviatán* de la seguridad humana.

El concepto de seguridad humana conlleva otros siete tipos de seguridad, mucho más allá de la militar o la física del individuo o el Estado. Implica la seguridad económica, la de la salud, alimenticia, personal, política, comunal y ambiental⁴⁷. Busca la seguridad básica del ser humano, con una paz estable en un entorno seguro.

Mientras esto sucedía, el mundo va evolucionando con períodos de gran optimismo donde parece que confluyen los intereses de grandes potencias, anteriormente antagonistas. Sin embargo, vemos también surgir nuevas teorías como el «choque de civilizaciones» de Samuel Huntington, donde defiende que los conflictos no han terminado y que los siguientes serán entre algunas de las ocho civilizaciones que define, principalmente en las líneas de separación entre ellas⁴⁸.

Fukuyama, posteriormente, en *Identidad*, pone el énfasis en el individuo y en la conflictividad por la reclamación de dignidad y respeto, con enormes grupos de población demandando mayor igualdad y en donde cogen su fuerza populismos y nacionalismos que conllevan situaciones de enfrentamiento⁴⁹. *Identidad*, como el propio Fukuyama argumenta, es una refutación del *Fin de la historia*, la cual, ciertamente, no se ha producido.

La tecnología tiene aquí también su protagonismo y estamos en la época de la globalización, la expansión de internet y la información accesible desde cualquier punto del planeta. El mundo está conectado; los individuos de cualquier región pueden conocer las condiciones de vida en otras áreas; la humanidad se puede considerar global e interconectada a escala planetaria. Ello da vigor a las ambiciones individuales de las personas y a la búsqueda de mayor calidad de vida. Podríamos afirmar que estamos ante una nueva lucha por los recursos, aunque esta vez protagonizada por todos y cada uno de los individuos del planeta. Es esa búsqueda la que obliga a los gobiernos, representantes de los Estados, a enfocarse en la seguridad humana con el objetivo de mantener no solo la paz, sino también el bienestar individual de los ciudadanos. Se hacen

⁴⁷ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «En busca de una estrategia de seguridad nacional». IEEE, 2016. Para un mayor conocimiento de los diferentes tipos de seguridad y su evolución se puede acudir al documento citado.

⁴⁸ DELGADO MORENO, Alfonso. «La evolución del pensamiento geopolítico», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, p. 221.

⁴⁹ VENTOSO, Luis. «Identidad, la política ha cambiado». 2 abril 2019. <https://www.abc.es/cultura> [consultado el 15 abril 2022].

estrategias para proteger la estabilidad del Estado protegiendo la prosperidad del individuo, más allá de las propias fronteras del Estado.

En relación con las generaciones de las guerras, tratamos aquí de una nueva fase. Se enfrentan entidades estatales contra no estatales. Se combate en redes y entra el ciberespacio como instrumento para alcanzar los objetivos políticos de manera, se podría decir, no violenta. Se difumina la línea entre la paz y la guerra y aparecen conceptos como la zona gris del conflicto o la guerra híbrida, en la que intervienen más elementos que los militares; de hecho, el instrumento militar pasa, paradójicamente, a un segundo plano. Son guerras irrestrictas, no reguladas por las leyes de la guerra y donde se confunde a los combatientes legalmente reconocidos con terroristas o guerrilleros. Aparecen los nuevos dominios del ámbito cognitivo, el espacial y el ciberespacio, además de los tradicionales del marítimo, terrestre o aéreo. En definitiva, son las guerras de quinta generación, las cuales podríamos pensar que estamos viviendo.

Nos encaminamos ya al final de nuestro viaje, hacia el quinto paradigma, posiblemente hacia el año 2050 o quizás antes. La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 nos ayudará a desvelar cómo será y, probablemente, a acelerar su llegada.

Veamos el contexto antes de definir ese nuevo modelo. Como en previos cambios de paradigma, mantenemos la búsqueda de recursos, bien por los Estados, bien por los individuos. Emulando la conquista de los territorios no explorados desde finales del siglo XV hasta finales del XIX, los avances tecnológicos han abierto la vía a nuevas conquistas y explotación de territorios. La carrera espacial permitirá en breve acceder a las riquezas minerales del espacio sobre las que ningún Estado tiene una soberanía reconocida. Y las tecnologías submarinas ya permiten explotar los recursos naturales⁵⁰ de las grandes profundidades, la mayoría de ellas también sin soberanía estatal reconocida por los tratados internacionales. Esa combinación de existencia de recursos y tecnología representa el campo perfecto para nuevas competiciones que bien podrían desarrollarse pacíficamente, pero también buscar la ventaja por medios militares.

Por otro lado, el carecer de soberanía estatal abre la competición a las grandes compañías privadas multinacionales, aparentemente sometidas a la regulación de organismos internacionales bajo el paraguas de las Naciones Unidas⁵¹, pero con la

⁵⁰ Las tierras raras esenciales para las nuevas tecnologías, así como fuentes de hidrocarburos.

⁵¹ Como la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (<https://www.wisa.org.jm>) o los tratados y principios de las Naciones Unidas sobre la explotación en el espacio (<https://www.unoosa.org>).

debilidad que tiene esta de carecer de herramientas eficaces de imposición de cualquier regulación.

A la existencia de nuevos recursos minerales sin propietario *oficial* hay que añadir el surgimiento de nuevos actores que, por el poder que acaparan o las capacidades potenciales que pueden llegar a tener, ponen en cuestión el orden internacional basado en los Estados.

La aparición de compañías privadas de enorme poder tiene importantes consecuencias. Algunas de ellas se pueden percibir en el enfrentamiento entre Rusia y Ucrania. Elon Musk, mediante la empresa espacial y tecnológica Space X, ha intervenido en ella con sus satélites, ofreciendo apoyo al gobierno de Ucrania⁵². Tenemos por otra parte a Anonymus, influyendo de manera relevante en las actividades económicas de empresas de todo el mundo, en o con Rusia⁵³. Otro ejemplo paradigmático sería el ejército anónimo de *hackers* reclutado por el gobierno ucraniano. Son individuos civiles, reclutados para una causa específica contra un Estado, combatiendo con las armas que esta era les permite, desde el ciberespacio, pero alcanzando objetivos políticos sin emplear armas de fuego⁵⁴. Muchas multinacionales se han visto presionadas bien por grupos activistas como Anonymus, bien por las gestiones del vicepresidente ucraniano Fedorov para detener su actividad en Rusia⁵⁵. Y por no salir del contexto de la guerra de Ucrania, se ha visto en ella cómo intervienen compañías paramilitares privadas como el grupo Wagner⁵⁶, confundándose con las tropas legítimas de un Estado (Rusia) y enfrentándose a las de otro (Ucrania)⁵⁷.

En concreto, las compañías militares de seguridad han tenido un enorme auge en las últimas décadas, constituyendo verdaderos ejércitos contratados por Estados y por particulares para operaciones de carácter militar. El empleo de estas compañías para alcanzar fines estatales rompe, entre otras cosas, el vínculo entre el ejército y el pueblo que Clausewitz consideraba siempre presente en su trinidad, modificándose así la

⁵² [Elon Musk protects Ukraine internet service | News | The Times / Elon Musk, Vitalik Buterin, Changpeng Zhao, and Other Crypto Influencers Send Support to Ukraine \(coss.io\)](#) [consultado el 4 de mayo de 2022].

⁵³ [Rusia y Ucrania | Anonymus: "Intensificaremos los ataques contra el Kremlin" - BBC News Mundo](#) [consultado el 2 de mayo de 2022].

⁵⁴ [El "ejército informático" de 400.000 voluntarios con el que Ucrania quiere combatir a Rusia | Innovación \(expansion.com\)](#) [consultado el 2 de mayo de 2022].

⁵⁵ [Ukraine's Most Powerful Weapon: Technology – The Stillman Exchange \(shu.edu\)](#) [consultado el 4 de mayo de 2022].

⁵⁶ [What is Russia's Wagner Group of mercenaries in Ukraine? - BBC News](#) [consultado el 3 de mayo de 2022].
[Top 9 Private Military Companies in the world \(special-ops.org\)](#) [consultado el 3 de mayo de 2022].

⁵⁷ Hecho que además obliga a analizar y evolucionar las protecciones que ofrecen los convenios y protocolos del derecho internacional humanitario para tratar de humanizar las guerras.

naturaleza misma de la guerra entre Estados. Su mera existencia y la capacidad económica de algunas multinacionales para contratar estos ejércitos, no permite descartar que llegásemos a ver una guerra en el espacio entre Estados y compañías privadas⁵⁸.

La fragilidad de la actual organización de Estados también queda representada en otros ejemplos como el del Dáesh, una organización que llegó a dominar una importante zona geográfica en la que había importantes ciudades, y cuya aspiración era crear un nuevo estado islámico, desafiando así al orden internacional.

En la misma línea, pero desde el campo de la economía, las monedas virtuales suponen un desafío al control de los Estados. Y por profundizar un poco más, no se puede descartar que en un futuro metaverso las comunidades de personas puedan llegar a organizarse superando los límites y regulaciones estatales.

Como señala el Fondo Monetario Internacional: «El mundo parece haberse adentrado en un período de convulsión constante. En una especie de punto de ebullición geopolítica, económica, financiera y sociocultural»⁵⁹.

Es en este contexto donde nos atreveremos a imaginar ese quinto paradigma de la estrategia hacia el que podríamos estar dirigiéndonos. En él, el Estado pierde el protagonismo en las relaciones internacionales y, aunque no desaparece, su relevancia puede llegar a estar al mismo nivel que otros actores como grandes compañías privadas, grupos de individuos unidos por un mismo propósito o incluso, individuos particulares que tienen el poder suficiente para interactuar con el resto de actores.

Aparece con fuerza la sociedad internacional, definida como «una sociedad de sociedades, en cuyo seno nacen y se desarrollan todos los grupos humanos, desde los más reducidos, hasta las organizaciones intergubernamentales más complejas, pasando evidentemente por los Estados; es decir, en ella se encuentran inmersos todos los grupos sociales sea cual sea su grado de poder»⁶⁰. Y son las nuevas tecnologías las que facilitan la interacción entre grupos no definidos por fronteras físicas, donde reside su fuerza, su poder actual, al permitir iniciativas de carácter universal.

⁵⁸ De hecho, se podría afirmar que la guerra contra los carteles de la droga librada por algunos países latinoamericanos, o contra la mafia italiana, es similar a lo que aquí se plantea.

⁵⁹ <https://www.publico.es/economia/fmi-senala-querra-ucrania-impulsa-nuevo-orden-economico-geopolitico-mundial.html/amp> [consulta: el 27 de abril de 2022].

⁶⁰ BUSTO SAINZ, Carlos. «Las relaciones internacionales», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI*, en Monografías CESEDEN, n.º 67. Dic. 2003, p. 242.

Los individuos y otros actores de esa sociedad internacional, conectados mundialmente a través de redes privadas, se unen para defender iniciativas en las que participan compañías globales, en contra de la soberanía y gobernabilidad de los Estados. La capacidad de organización y comunicación en red y la existencia de *armas* accesibles a los individuos, con el potencial de producir graves daños, aunque estos no sean de carácter físico, permite ya hoy en día luchar contra los Estados de forma efectiva.

La existencia y accesibilidad de riquezas naturales harán que Estados, compañías e individuos compitan por ellos cada vez en mayor medida, haciendo necesario nuevos sistemas de gobernanza e interacción humana; o bien será el caos absoluto. Vectores de organización como algunas de las múltiples organizaciones existentes bajo el paraguas de Naciones Unidas podrían conducir de manera ordenada hacia esos nuevos sistemas de gobernanza. Probablemente y por buscar un apoyo filosófico, estaríamos ante una aproximación a esa utópica república universal que Kant exponía⁶¹ y que las tecnologías de hoy en día podrían hacerlo posible.

Como ejemplo más cercano, podríamos estar hablando de una mezcla entre los escenarios que el documento de «The future of government 2030+»⁶² define como «DIY Democracy» (Do-it-yourself democracy) y «Private Algocracy». Cuyas características principales son, en el caso del primero, un debilitamiento del Estado, una mayor brecha social, una sociedad más solidaria potenciada por las plataformas digitales, descentralización y atomización de los gobiernos, una relevante participación de los ciudadanos en la política a nivel local, y la presencia de empresas multinacionales de enorme poder económico como actores relevantes. Y en el caso del segundo, una acumulación de poder en gigantes digitales globales, un mayor avance en la integración de los datos, una intervención de las grandes multinacionales digitales en la provisión de servicios públicos y una merma en las instituciones democráticas.

Quizás la cuestión más difícil de entender es quién lideraría esa «gobernanza universal». Para ello es necesario que entendamos el funcionamiento de las sociedades en red. Tomemos como ejemplo la fuerza de los *influencer* digitales o de movimientos sociales que se han apoyado en plataformas *online* para moldear y transformar a la opinión

⁶¹ GARCIA CANEIRO, José y VIDARTE, Francisco J. *Guerra y filosofía*. Tirant lo Blanch. 2002.

⁶² VESNIC-ALUJEVIC, L., *et al.* *The Future of Government 2030+: A Citizen-Centric Perspective on New Government Models*. EUR 29664 EN. Publications Office of the European Union, Luxembourg. 2019. ISBN 978-92-76-00165-2 doi:10.2760/145751, JRC 115008.

pública, tales como la «Primavera Árabe», «Black Lives Matter» o «Fridays for future»⁶³. De hecho, existen ya varias plataformas que fomentan los debates colaborativos *online* promovidas por Estados o empresas⁶⁴.

Por tanto, es probable que sean las ideas, como ocurrió durante la Guerra Fría, las que gobiernen el mundo, pero esta vez impulsadas a través de plataformas *online*, en lugar de por Estados, y apoyadas por millones de personas de cualquier parte del planeta. Esas ideas se impondrían por encima de los intereses estatales, promovidas por la presión que ejerza la voluntad de las personas. Sin embargo, es importante resaltar que en este quinto paradigma de la estrategia que estamos tratando de imaginar, las estructuras estatales permanecerán para mantener un orden mundial, conviviendo con esa gobernanza en red de la sociedad internacional. Por ello mismo, será entonces necesario encontrar foros y establecer legislaciones donde no sean solo los Estados los principales actores a nivel internacional, sino que tengan cabida las iniciativas e intereses de compañías privadas o de grupos de individuos unidos por intereses específicos.

Podríamos pensar que este modelo estaría basado en el de seguridad humana. Pero a diferencia de aquel, no es una estrategia estatal que busca proteger los intereses de sus propios ciudadanos. Más bien, es una estrategia universal que busca equilibrar los intereses de una mayoría, independientemente del Estado al que pertenezcan. De no establecer estructuras adecuadas que aseguren las relaciones entre grupos con diferentes Estados, de no crear un *leviatán* que gobernase la implementación de esas ideas, podríamos estar ante una situación de caos donde no solo compitan Estados, sino compañías privadas y grupos de individuos unidos por una causa o interés específico.

Por escenificarlo de una manera más realista y clara, valga como ejemplo la competición por los recursos minerales de las grandes profundidades marinas sin soberanía estatal. La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar establece que los recursos de «la zona» (de la alta mar) son patrimonio común de la humanidad; y su explotación debe ir en beneficio de toda ella⁶⁵. Ante la perspectiva de sus recursos,

⁶³ «Technology and democracy. Understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision making». P. 62.

https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC122023/technology_democracy_final_online.pdf

⁶⁴ Como «vTaiwan», un servicio oficial liderado por el gobierno taiwanés que posibilita el debate de propuestas legislativas entre ciudadanos, gobernantes y otros actores con intereses. Ibid., p. 79.

⁶⁵ Preámbulo de la Convención de las NN. UU. sobre el Derecho en el Mar: «Deseando desarrollar mediante esta Convención los principios incorporados en la resolución 2749 (XXV), de 17 de diciembre de 1970, en la cual la Asamblea General de las NN. UU. declaró solemnemente, entre otras cosas, que la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, así como sus recursos, son patrimonio común

tenemos ya actualmente compañías privadas que están explorando la explotación de esas profundidades y una Autoridad Internacional de los Fondos Marinos⁶⁶, bajo el paraguas de la ONU que debe velar por su explotación sostenible y en beneficio de toda la humanidad.

La validez de ese ejemplo está en que nos permite entender con facilidad cómo plataformas *online* podrían unir a millones de personas en un objetivo común, el que fuese, relacionado con la explotación de esas profundidades marinas: bien que los beneficios fuesen a los países más pobres, bien que se prohibiese la explotación, bien que solo algunas áreas fuesen explotables, etc. Con alta probabilidad, habría gobiernos que cederían ante la presión, o se producirían situaciones de tensión entre gobiernos, compañías y ciudadanos. No parece difícil imaginar un grupo global de *anonymus* amenazando a compañías o Estados con ciberataques para presionarlos.

La estrategia de nuestro quinto paradigma tiene como objetivo, una vez más, el mantener un orden internacional, entre los diferentes grupos que componen esa sociedad internacional, a la vez que se mantiene la competición por los recursos, o bien por otros intereses identificables en el campo de las ideologías.

Ahora mismo quizás sea difícil de percibir. No obstante, observando con detenimiento lo que está sucediendo en el mundo en relación con la invasión rusa de Ucrania: cómo los individuos se están organizando a nivel mundial para intervenir en el conflicto en defensa de una idea, o cómo las compañías privadas están actuando activamente; podremos sentir que algo está cambiando en el mundo y que nos podemos estar dirigiendo hacia ese nuevo quinto paradigma del concepto de estrategia. Ese que buscará la seguridad humana a nivel universal y no estatal. Paradigma que si lo entendemos adecuadamente nos permitirá comprender el mundo y entonces, influir mejor en él.

Para los ciudadanos de la Unión Europea, el camino hacia la instauración de esa estrategia tendría que pasar inevitablemente por un refuerzo de la unión entre los pueblos que la componen. La *universalidad* de ese nuevo paradigma de la estrategia podría alcanzarse a nivel *regional* mediante una Unión más fuerte, más integrada, que promueva valores comunes entre los ciudadanos y una interrelación mayor entre las instituciones y las multinacionales europeas. Esa mayor integración en la Unión Europea

de la humanidad, cuya exploración y explotación se realizarán en beneficio de toda la humanidad, independientemente de la situación geográfica de los Estados».

⁶⁶ International Seabed Authority. <https://isa.org.jm/>

nos situaría en mejor posición para afrontar los desafíos que los nuevos paradigmas de la estrategia puedan traer.

Por otro lado, y observando el pasado, al igual que las guerras mundiales incentivaron el impulso de las teorías idealistas y realistas de las relaciones internacionales, quizás ha llegado el momento de que adquieran mayor protagonismo las teorías de las relaciones internacionales como las transnacionales⁶⁷, que parecen enfocadas a la búsqueda de un orden internacional más adaptado a las circunstancias que vivimos. Aquel en el que sean necesarias estrategias de cooperación y competición no solo entre Estados, sino de estos con organizaciones internacionales, compañías privadas y ciudadanos, cuyas características identificarían nuestro quinto paradigma de la estrategia.

*José María Seijo Casal**

Capitán de Fragata

Profesor del Departamento de Estrategia, Seguridad y Defensa. ESFAS

⁶⁷ «El sistema transnacional o sistema global, es aquel integrado tanto por los actores estatales como por otras categorías de actores como las empresas multinacionales; las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales o, incluso, los propios individuos». Presentado por CALDUCH CERVERA, Rafael. *Teorías de las relaciones internacionales*. Universidad Complutense de Madrid. 2018, p. 167.

<https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Apuntes%20Teorias%20RRRII.pdf>



 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>	<p>SUBSECRETARÍA DE DEFENSA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA</p> <p>SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL</p>
---	----------------------------------	---

