Boletín ieee

número 32

2023

octubre/diciembre

MINISTERIO DE DEFENSA

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

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

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

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2023

NIPO 083-22-122-5 (impresión bajo demanda)
Depósito legal M 13458-2023 (impresión bajo demanda)
ISSN 2990-2061 (impresión bajo demanda)

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

Fecha de edición: enero 2024
Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

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

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

índice

octubre/diciembre
2023

Informativo

8 Tierra Santa se estremece de nuevo. José Ignacio Castro Torres

Análisis

21 El Cáucaso en la estrategia europea de desacoplamiento energético. Felipe Sánchez Tapia
106 La miseria de unos, la riqueza de otros: corrupción en América Latina y el Caribe. Rocío de los Reyes Ramírez
123 Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias (reedición). José Ignacio Castro Torres
140 El enfoque del nexo agua-energía-alimentos: tensión, sostenibilidad y conflictos. Mar Hidalgo García
153 El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor (reedición). Rocío de los Reyes Ramírez
173 ¿Puede Iberoamérica convertirse en una alternativa energética a Rusia? Los casos de Méjico, Venezuela, Argentina o Brasil. Pablo Ahedo Cordón
236 Escenarios yihadistas al sur del Sahel. Óscar Garrido Guijarro
259 Geopolítica vaticana del cambio climático. Evaristo Jaime Gutiérrez del Castillo
273 Hong Kong y el principio de «un país, dos sistemas». Carmen Cano de Lasala
301 Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África. Ignacio Fuente Cobo
324 El conflicto en el estrecho de Taiwán: Situación y perspectivas. Francisco Luis Pérez Expósito
361 Conectados: el Indo-Pacífico y la crisis en Oriente Próximo. Javier Fernández Aparicio
375 La Península Coreana: dos sistemas diferentes, un conflicto latente y la política exterior y de defensa de Yoon Suk-yeol. Ramón Pacheco Pardo
402 Arabia Saudita, una acción exterior polifacética. Natalia Torregrosa Ramos

420 La proyección de Japón y su discurso de la seguridad. Javier Fernández Aparicio
455 25 años de la «Declaración de Saint-Malo», piedra angular de la Política Común de Seguridad y Defensa. Abel Romero Junquera
476 Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental (1): EEUU, la RPC e India. David García Cantalapiedra
522 El inestable triángulo Sudán-Chad-Libia. Blanca Palacián de Inza
533 Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental (2): Rusia. Mónica Román González
548 Large Language Models: los nuevos actores de acceso al conocimiento. David Ramírez Morán
569 El segundo jinete del Apocalipsis. Francisco José Dacoba Cerviño

Opinión

583 La cultura de paz, la cultura de defensa y la cultura de seguridad en España. Educación e investigación. Algunas ideas para la Unión Europea. María Pilar Doñate Sanz
597 100 años de Kissinger: Un liderazgo polémico. Laura García Moreno
616 La genética del comerciante tranquilo y el actual Uzbekistán. Jesús Gil Fuensanta
631 Medios blindados en la ofensiva ucraniana de verano: nuevas tácticas, nuevos modelos y nuevas amenazas
655 La guerra Rusia-Ucrania, considerada a partir de la teoría geopolítica del Heartland de Mackinder. Mtro. Filiberto Oropeza Fabián
677 El Proceso de Oslo: Contradicciones de una arquitectura de paz en un entorno regional victimista. Marta González Isidoro
690 Geografía de las finanzas: implementación en materia de seguridad. Juan Carlos Fernández Cela
707 La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva: ¿una alianza eficaz? Jorge Barbero Montero
724 La seguridad energética de China: geopolítica y transición energética. Ander Sierra Ortiz
738 Encuentros peligrosos: los «soldaditos azules» y las tácticas navales híbridas de China Gonzalo Vázquez Orbaiceta
759 China y Afganistán: un desigual matrimonio de conveniencia. Javier Ruiz Arévalo
771 La amenaza yihadista del Sahel occidental se expande al golfo de Guinea. Paula Cabrejas Martínez
787 Despliegue Africano de la Armada: el golfo de Guinea como objetivo estratégico de España. Guillermo Talavera Cejudo
802 La OTAN, más allá de la resiliencia. Francisco Javier Gamboa Herraiz
815 «Ciberproxies»: las APT como factor de riesgo futuro. Josué Expósito Guisado
832 Dragones ancianos: China, Japón y Corea del Sur afrontan el envejecimiento de sus poblaciones. Ignacio M. García-Galán
850 Aproximación a la diplomacia de defensa de los EE. UU. en el Indopacífico. Fco. Javier Saldaña Sagredo
878 Las consecuencias de la adhesión de Irán a la Organización de Cooperación de Shanghái. Lucía Bilbao Calderón
893 La alianza entre Rusia e Irán en el contexto geopolítico actual: vectores de cooperación y poder. Álvaro Sánchez-Rey Navarro
909 El nuevo (des)orden mundial desde el prisma occidental. Miguel López Garay
922 Asociación estratégica Estados Unidos-Vietnam: una nueva fase en la contención a China. Miguel Ángel Melián Negrín
940 Según el big data Rusia ha conquistado Ucrania: la guerra y la falacia de McNamara. Zacarías Hernández Calvo

953 2025: la oportunidad para la preeminencia de España en el espacio. Juan Carlos Andrés Herrero
969 La afectación de diversos conflictos en el aumento de la amenaza procedente del terrorismo yihadista en Occidente. Víctor M. Sánchez
982 La nueva Estrategia de Seguridad Marítima de Europa 2023. Augusto Conte de los Ríos
1009 La importancia del Centro de Satélites de la Unión Europea. Isaac Ballesta Méndez
1022 Hamás: La franquicia palestina de los Hermanos Musulmanes. Alberto Priego Moreno
1034 El cómic como herramienta para combatir la radicalización en el Sahel. Guillermo Rojo Casas
1050 Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica. Borja Llandres Cuesta
1068 Los talibanes frente al terrorismo uigur. La clave de la colaboración sino-afgana. Javier Ruiz Arévalo

Marco

1083 América Latina en el cambio de era. Palancas estratégicas para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo. Ramón Casilda Béjar
1187 Una Cátedra más necesaria que nunca. La Seguridad Euroatlántica en un mundo en implosión. VV. AA.
1282 España en la red global de cables submarinos. Rafael García Pérez

Investigación

1335 Colombia, ¿hacia la Paz Total? Federico Aznar Fernández-Montesinos

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INFORMATIVOS

índice

Documentos
INFORMATIVOS

8 Tierra Santa se estremece de nuevo. José Ignacio Castro Torres

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

01/2023 octubre de 2023

José Ignacio Castro Torres

Tierra Santa se estremece de nuevo

Tierra Santa se estremece de nuevo

Resumen:

El pasado 7 de octubre se produjo un ataque sobre el territorio de Israel proveniente de la Franja de Gaza. Las actuaciones del grupo Hamás fueron de una entidad inesperada y con unos procedimientos novedosos. Además, la inusitada crueldad con la que fue maltratada la población civil conmocionó a todo el mundo y ha causado una respuesta contundente por parte de las Fuerzas de Defensa de Israel. A nivel regional el cambio de situación ha detenido en seco el proceso de acercamiento entre los países árabes e Israel y ha modificado el precario equilibrio de seguridad en el Oriente Medio. En el plano internacional el bloque occidental se ha debilitado, al tiempo que Rusia siente un alivio de presión en el conflicto ucraniano. Entretanto, China espera pacientemente a que la situación evolucione a su favor.

Palabras clave:

Israel, Hamás, Gaza, Cisjordania, Acuerdos de Abraham.

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

Holy Land shakes again

Abstract:

On October 7, an attack was launched on Israeli territory from the Gaza Strip. The actions of the Hamas group were of an unexpected nature and with scarce procedures. Moreover, the unusual cruelty with which the civilian population was mistreated shocked the whole world and caused a powerful response from the Israel Defense Forces. At the regional level, the change in the situation has brought the process of rapprochement between the Arab countries and Israel to a grinding halt and has altered the precarious security balance in the Middle East. At the international level the Western bloc has weakened, while Russia feels a relief of pressure in the Ukrainian conflict. Meanwhile, China is patiently waiting for the situation to evolve in its favor.

Keywords:

Israel, Hamas, Gaza, West Bank, Abraham Agreements

Introducción

Desde el reciente ataque sorpresivo del grupo Hamás sobre los territorios y población de Israel se han elaborado multitud de documentos sobre los hechos que han acontecido. Aunque es difícil realizar un análisis preciso sobre lo sucedido con tan poco tiempo transcurrido, a lo largo del presente documento se aportan unas primeras impresiones sobre las causas de los ataques palestinos, las repercusiones que puede tener el cambio de situación sobre el sistema internacional y unas conclusiones provisionales en este nuevo entorno.

El Gobierno israelí del primer ministro Benjamín Netanyahu ha venido aplicando medidas para incrementar el poder ejecutivo en detrimento del poder judicial, lo que ha causado numerosas quejas y manifestaciones de ciudadanos israelíes[1]. Además, Netanyahu ha endurecido las medidas hacia los palestinos, quienes le han acusado de oficializar la anexión de Cisjordania mediante una maniobra burocrática en la que se transfería el control militar a una autoridad civil de Israel[2].

Desde el inicio de los llamados Acuerdos de Abraham los grupos palestinos más radicales se han sentido frustrados, hecho que se acrecentó recientemente tras las declaraciones del príncipe heredero saudí, Mohamed Bin Salmán (MbS), quien había enfatizado el acercamiento de posturas con Israel. Para fomentar esta aproximación era necesario evitar un aumento de la tensión con los palestinos, por lo que los israelíes decidieron aplicar una serie de medidas que acallasen las protestas provenientes de Gaza. Básicamente, las intenciones de Israel eran aumentar el número de permisos de entrada para trabajadores, el incremento del volumen de mercancías hacia la zona y la negociación con los países donantes para que las contribuciones económicas a Gaza no se rebajasen. Este acercamiento también beneficiaría a las relaciones entre EE. UU. y

[1] AL JAZEERA. «Protests swell in Israel as Netanyahu advances judicial plan». 16 de julio de 2023. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2023/7/16/protests-swell-in-israel-as-netanyahu-advances-judicial-plan [consulta: 12/10/2023].
[2] SFARD, Michael. «Israel Is Officially Annexing the West Bank», *Foreign Policy.* 8 de junio de 2023. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/06/08/israel-palestine-west-bank-annexation-netanyahu-smotrich-far-right/ [consulta: 12/10/2023].

Arabia Saudita, por lo que el presidente Biden apoyó las medidas que Israel planteaba para los palestinos[3].

El sábado 7 de octubre era un día especial en Israel, ya que a la festividad semanal se sumaba la celebración de la génesis del mundo según el calendario hebreo[4]. Esa mañana el grupo terrorista Hamás[5] realizó un asalto con armas combinadas desde la franja de Gaza contra Israel, empleando miles de cohetes que saturaron las defensas antiaéreas israelíes y atacando las posiciones que guarnecían el perímetro de seguridad de la zona. Posteriormente cruzaron el vallado por múltiples puntos para internarse en las poblaciones próximas, donde asesinaron a multitud de civiles, haciéndose también con rehenes que llevaron consigo de regreso a Gaza[6]. Un hecho significativo ha sido el ensañamiento que los miembros de Hamás han tenido con las víctimas de su incursión[7]. A la par que se producían estos hechos, desde Líbano la organización Hizbulah lanzó un ataque con cohetes sobre la zona de las Granjas de Shebaa, territorio libanés ocupado por Israel[8].

Aunque las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia israelíes fueron sorprendidos, con el trascurrir de los días se puede apreciar que es posible que no fuesen capaces de haber percibido con exactitud un entorno que se estaba volviendo cada vez más agresivo. Previamente al ataque se habían producido ensayos con lanzamientos de

[3] ASHARQ AL-AWSAT. «Israel Mulls De-Escalation Measures in Gaza». 3 de octubre de 2023. Disponible en: https://english.aawsat.com/arab-world/4582421-israel-mulls-de-escalation-measures-gaza [consulta: 12/10/2023].
[4] NATIONAL GEOGRAPHIC. «¿Qué es El Rosh Hashaná y cómo se celebra?». Disponible en: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/que-es-rosh-hashana-y-como-se-celebra_20184 [consulta: 12/10/2023].
[5] DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. Reglamento de Ejecución (UE) 2022/147 del Consejo de 3 de febrero de 2022 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1188.
[6] NEUMAN, Scott y RIZKALLAH, Jawad. «What did Hamas aim to gain by its brazen attack on Israel? Here's what to know». NPR, 12 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.npr.org/2023/10/12/1204881032/hamas-israel-attack-palestinians#:~:text=In%20the%20attack%2C%20Hamas%20fighters,Hamas%27%20attack%20was%20unprecedented
[7] FRANCE 24. «World "can't ignore" Hamas' "barbaric attack" against Israel». 11 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.france24.com/en/video/20231011-world-can-t-ignore-hamas-barbaric-attack-against-israel [consulta: 12/10/2023].
[8] ARAB NEWS. «Israel strikes Lebanon after Hezbollah hits Shebaa Farms». 8 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.arabnews.com/node/2387331/middle-east [consulta: 12/10/2023].

cohetes sobre el mar, disparos contra las fuerzas de seguridad y detonaciones de artefactos explosivos[9].

Un hecho constatado es que a finales de septiembre se produjo en Beirut una reunión en la que participaron representantes de los grupos Hamás, la Yihad Islámica Palestina y el Frente Popular para la Liberación de Palestina[10]. Al final de dicha reunión los líderes de estas organizaciones emitieron un comunicado conjunto en el que manifestaban su desaprobación al acercamiento entre Israel y Arabia Saudita, calificándolo como «una clara traición a la sangre de los mártires y del pueblo árabe»[11].

Los motivos de Hamás

No están todavía del todo claros los motivos que pueden haber llevado a Hamás a realizar los ataques del 7 de octubre, pero se ha hecho cada vez más patente el cansancio del mundo árabe de décadas apoyando constantemente las reivindicaciones palestinas. Por ello, en 2020 se produjo un cambio en la situación cuando Emiratos Árabes Unidos y Baréin restablecieron las relaciones diplomáticas con Israel (posteriormente se sumaron Sudán y Marruecos). Este cambio fue propiciado por la Administración estadounidense del presidente Trump, quien se anotó un tanto en el ámbito diplomático en toda la región. A pesar de este éxito, las consecuencias del nuevo establecimiento de relaciones no eran tan significativas, toda vez que los países firmantes no eran absolutamente prioritarios para Israel. Sin embargo, si otros Estados como Arabia Saudita se sumasen a los acuerdos, se podría decantar la balanza árabe del lado israelí, arrastrando además a otros países de la región[12].

[9] MIDDLE EAST MONITOR. «Israelis around Gaza are preparing for possible escalation: local media». 27 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.middleeastmonitor.com/20230927-israelis-around-gaza-are-preparing-for-possible-escalation-local-media/ [consulta: 12/10/2023].
[10] A dicha reunión asistieron por sus respectivas organizaciones Salah al-Aruri, Ziad al-Nakhalah y Jamil Mazhar.
[11] I24NEWS. «Israel boosts Gaza border security after Palestinian terror groups vow escalation». 24 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.i24news.tv/en/news/middle-east/palestinian-territories/1695546815-hours-before-yom-kippur-palestinian-terror-groups-vow-to-escalate-conflict-with-israel [consulta: 12/10/2023].
[12] SÁNCHEZ ARRESEIGOR, Juanjo. «Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham» (Documento de Opinión IEEE, 41/2021). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO41_2021_JUASAN_Acuerdos.pdf [consulta: 12/10/2023].

Un aspecto añadido es que Catar, importante donante de fondos para Gaza, se encontraba también descontento por la ineficiente administración que las autoridades de la Franja hacían de los recursos económicos que les proporcionaban. En el mes de julio los cataríes disminuyeron su ayuda, por lo que los empleados públicos de Gaza dejaron de percibir sus salarios regularmente. La crisis salarial produjo una gran serie de críticas entre los habitantes de la zona, lo que ponía a los dirigentes de Hamás en una situación de desafección ante su propia población[13].

Un importante motivo adicional podría provenir de la situación de desesperación que viven los palestinos que habitan la zona de Cisjordania y Jerusalén Este. Dicha población se ha sentido presionada por la radicalización de las posturas de Netanyahu hacia el cambio de la administración de los territorios en los que vive[14]. Además, esta presión les obliga cada vez más a buscar motivos para desalojar sus hogares, al tiempo que en varias ocasiones ha habido incidentes en los que colonos israelíes han atacado a residentes palestinos, sin que el Gobierno haya tomado medidas contundentes para protegerlos[15]. En este contexto es fácil que los habitantes de la zona radicalicen sus posturas, acercándose hacia las posiciones ideológicas de Hamás[16].

Otro factor puede haber sido el contexto de apoyo que ha encontrado Hamás en un socio de conveniencia como puede ser Irán. Los iraníes poseen un importante corredor de influencia desde su país hacia Irak, Siria y Líbano, por lo que pueden tener acceso prácticamente al territorio de Israel. En este entorno de confraternización entre chiitas y sunitas contra el enemigo común de Israel se han producido importantes reuniones de coordinación.

[13] AL-MUGHRABI, Nidal. «Hamas unable to pay salaries in Gaza after Qatari aid delay, officials say». Reuters, 16 de Julio de 2023. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/hamas-unable-pay-salaries-gaza-after-qatari-aid-delay-officials-say-2023-07-16/ [consulta: 12/10/2023].
[14] SFARD, Michael. *Op. cit.*
[15] EUROPEAN UNION / OFFICE OF THE EUROPEAN UNION REPRESENTATIVE (WEST BANK AND GAZA STRIP, (UNRWA). *2022 Report on Israeli settlements in the occupied West Bank, including East Jerusalem (January-December 2022).* 15 de mayo de 2023. pp. 5-7. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip/2022-report-israeli-settlements-occupied-west-bank-including-east-jerusalem-january-december-2022_en?s=206 [consulta: 12/10/2023].
[16] Para una visión en mayor detalle de los planteamientos del Ejecutivo israelí se recomienda la lectura del siguiente documento: PRIEGO, Alberto. «El nuevo ejecutivo Netanyahu. Un gobierno desunido y extremo» (Documento Opinión IEEE, 50/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO50_2023_ALBPRI_Netanyahu.pdf

Destacan entre estas una visita a Damasco de una delegación de Hamás en octubre de 2022 y los viajes de Ismail Haniya, jefe político de la organización, a Beirut en abril y a Teherán en junio. Además, aprovechando la anteriormente referida reunión de septiembre en Beirut entre Hamás, la Yihad Islámica Palestina y el Frente Popular para la Liberación de Palestina, el líder de Hizbulah, Hasán Nasrallah, se entrevistó con el secretario general de la Yihad Islámica Palestina, Ziad al-Nakhalah, y con el subjefe político de Hamás, Saleh al-Arouri[17].

La situación internacional

Hamás sabía fehacientemente que su actuación iba a repercutir en el proceso de acercamiento de los países árabes hacia Israel. De hecho, ya se han producido las primeras manifestaciones en su apoyo en Baréin, Yemen, Líbano, Siria y Jordania y es posible que estas se incrementen a medida que vayan aumentando las bajas palestinas por las acciones de represalia israelíes. En este contexto el príncipe saudí MbS se encuentra atrapado entre dos fuegos, porque si continúa con la normalización de relaciones con Israel se expone a las críticas de la opinión pública del mundo árabe. Por otra parte, si se decanta del lado de Hamás, puede perder el necesario apoyo norteamericano e israelí en materia de armamentos, además de tener que replantearse quién le va a ayudar a poner en marcha su gran proyecto de energía nucleoeléctrica[18].

Siguiendo en el ámbito regional, aunque Hamás se encontraba debilitada en el entorno árabe no lo era así en todo el ámbito musulmán, pues el enemigo común de este grupo y de muchos chiitas es Israel, por lo que no es de extrañar que el ministro iraní de Exteriores, Hossein Amir-Abdollahian, haya viajado a Beirut dos veces este año. Se estima que la coordinación iraní ha conseguido la cohesión de los grupos palestinos que le son afines, deslegitimando a Fatah y a la Autoridad Palestina, y ha preparado el

[17] MACARON, Joe. «Analysis: Why did Hamas attack now and what is next?». Al Jazeera, 11 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.aljazeera.com/features/2023/10/11/analysis-why-did-hamas-attack-now-and-what-is-next#:~:text=Hamas's%20move%20was%20triggered%20by,growing%20demands%20for%20a%20reaction [consulta: 12/10/2023].

[18] BHATIA, Shyam. «The Saudi-Israel deal is in tatters», *Politico.* 12de octubre de 2023. Disponible en: https://www.politico.eu/article/saudi-arabia-israel-deal-tatters-hamas-palestine-war/ [consulta: 13/10/2023].

camino para extender la lucha desde Gaza a Cisjordania[19]. Por ello se entienden las declaraciones del portavoz del Ministerio de Exteriores iraní, Nasser Kanaani, en las que expresaba que el ataque de Hamás había sido un acto de autodefensa y solicitaba el apoyo de todo el mundo musulmán[20]. Sin embargo, es posible que la magnitud del ataque de Hamás haya sorprendido a los iraníes y que posteriormente estos hayan medido cautelosamente las acciones a tomar. De ello se desprende que su grupo afín en el Líbano, Hizbulah, hasta ahora haya hostigado testimonialmente la zona en disputa de las Granjas de Sheeba.

En lo que afecta al sistema global, EE. UU. ha reforzado su presencia militar en el Mediterráneo oriental, al tiempo que el presidente Biden se ha apresurado a apuntalar al primer ministro Netanyahu en el ámbito internacional. El secretario de Estado norteamericano, Antony Blinken, que se encontraba en Israel, intenta que no se abran nuevos frentes en el conflicto, liberar a los rehenes y crear un corredor humanitario para los civiles de Gaza[21]. Al cierre de estas líneas Blinken mantiene una reunión en Jordania con el líder palestino de Fatah, Mahmud Abás, en la que posiblemente busque que la Autoridad Nacional Palestina se mantenga al margen de las acciones de Hamás y sus grupos afines[22].

Rusia, aliada de conveniencia de Irán y con importante intereses en Siria, no ha condenado expresamente el ataque de Hamás contra Israel. Parece que el presidente Putin busca cualquier apoyo que le facilite la resolución del conflicto de Ucrania, por lo que ha declarado que la violencia desatada por Hamás ha sido el resultado del fracaso de la política exterior de EE. UU. en el Oriente Medio, que no había tenido en cuenta las necesidades de los palestinos. Entretanto, la importante comunidad judía en Rusia ha

[19] PLETKA, Danielle. «What Is Iran's Role in the Hamas Attack on Israel?», *Foreign Policy*. 8 de octubre de 2023. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2023/10/08/iran-irgc-role-involvement-hamas-attack-israel-gaza-war-hezbollah/ [consulta: 13/10/2023].
[20] REUTERS. «Iran says attack on Israel is Palestinian "self-defence"». 7 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-foreign-ministry-says-hamas-attacks-sign-confidence-2023-10-07/ [consulta: 13/10/2023].
[21] RAMÍREZ VARGAS, Salomé. «Blinken asegura en Israel que EEUU está haciendo "todo lo posible" para conseguir la liberación de rehenes», *VOA*. 12 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.vozdeamerica.com/a/eeuu-todo-posible-asegurar-liberacion-rehenes-blinken-israel/7308142.html (consultado 13/10/2023)
[22] THE INDEPENDENT. «Blinken meets with Palestinian president Mahmoud Abbas in Jordan». 13 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.independent.co.uk/tv/news/israel-palestine-blinken-mahmoud-abbas-b2429160.html [consulta: 13/10/2023].

sido ridiculizada en los medios de comunicación y sigue el desarrollo de los acontecimientos con mucha preocupación[23].

China ve con desagrado que se haya reavivado el conflicto, ya que se encontraba muy satisfecha con el acuerdo que había alcanzado entre saudíes e iraníes. El cambio de situación aleja las opciones diplomáticas y, a la vista del incremento del conflicto, lo más probable es que se mantenga alejada, intentando en todo caso mantener a flote sus intereses económicos. Posiblemente busque una postura pragmática y no intervenga diplomáticamente ni con otro tipo de actuación hasta que no vea clara la deriva que tomarán los acontecimientos. Entretanto la neutralidad de China ha sido criticada por israelíes y estadounidenses por no encontrarse en línea con las afirmaciones pekinesas de ser mediadores imparciales de paz para la región[24].

Conclusiones

El ataque de Hamás sobre el territorio israelí ha sido una sorpresa. No quizás por ser imprevisto, pero el momento y las formas de su realización han sido inesperados. La inusitada crueldad con la que se ha cometido tenía forzosamente que prever una reacción extremadamente contundente por parte de Israel, que en cierto modo era lo deseado por este grupo.

La situación de Hamás se estaba tornando crítica por la falta de apoyo del mundo árabe, cansado de intentar solucionar un conflicto que se encontraba enquistado a lo largo de décadas, en el que estaba claro que, si no se llegaba a un acuerdo, nadie ganaría una guerra ni llegaría a alcanzar la paz. Por ello, un reconocimiento progresivo de Israel por parte de los países del entorno, al tiempo que se buscaba una solución de compromiso para el pueblo palestino, podría ser una buena solución que satisficiese a todas las partes.

Sin embargo, las posturas radicales de Hamás y sus grupos afines no entraban en la ecuación anteriormente descrita, por lo que necesitaban un revulsivo que sacase a los

[23] SAUER, Pjotr. «Hamas attack exposes deteriorating ties between Russia and Israel», *The Guardian*. 12 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2023/oct/12/hamas-attack-exposes-deteriorating-ties-between-russia-and-israel [consulta: 13/10/2023].
[24] POMFRET, James, CASH, Joe y LIN, Chen. «Israel-Hamas conflict tests limits of China's approach to the Middle East». Reuters, 12 de octubre de 2023. Disponible en: Israel-Hamas conflict tests limits of China's approach to the Middle East | Reuters [consulta: 13/10/2023].

países árabes y a la causa palestina del ensimismamiento que estaban viviendo. A la vista de los primeros resultados parece que *a priori* han conseguido lo que deseaban, fomentando el odio a Israel entre las poblaciones árabes, que en muchas ciudades se han concentrado en las calles y se prevé su aumento a medida que se producen bajas civiles en la franja de Gaza, debido a la respuesta militar israelí. En este contexto es difícil para los gobiernos de los países árabes continuar con sus pasos de convergencia con Israel.

La situación ha ocasionado el detrimento del bloque occidental, liderado por EE. UU., que ahora debe reducir el foco de su atención en el conflicto de Ucrania para dirigirlo hacia el de Oriente Medio. Además, dependiendo de la evolución del conflicto en Israel, las sensibles opiniones públicas occidentales pueden decantarse con facilidad de uno u otro lado.

Por el momento, aparte de los esperados primeros resultados obtenidos por Hamás, existen otros beneficiados. En el plano internacional Rusia puede considerar positivo cualquier acontecimiento que alivie la presión de la situación de guerra que se vive en Ucrania. Irán, aliada de conveniencia de Rusia y enemiga acérrima de Israel, también puede resultar beneficiada de la situación, pues puede continuar con mayor libertad sus acciones de extensión de su influencia en Mesopotamia y Levante. No obstante, no parece deseosa de que el conflicto se extienda sin que pueda ser controlado.

Por su parte, China parece que se quedará en un expectante segundo plano, manteniendo una posición lo más discreta posible, mientras espera un momento más propicio para continuar extendiendo sus lazos de relaciones cordiales entre todos los actores. No obstante, intentará mantener la situación actual lo más estable posible para que sus rutas de comunicaciones energéticas y comerciales no lleguen a verse afectadas.

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

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

ANÁLISIS

índice

Documentos
ANÁLISIS

21 El Cáucaso en la estrategia europea de desacoplamiento energético. Felipe Sánchez Tapia

106 La miseria de unos, la riqueza de otros: corrupción en América Latina y el Caribe. Rocío de los Reyes Ramírez

123 Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias (reedición). José Ignacio Castro Torres

140 El enfoque del nexo agua-energía-alimentos: tensión, sostenibilidad y conflictos. Mar Hidalgo García

153 El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor (reedición). Rocío de los Reyes Ramírez

173 ¿Puede Iberoamérica convertirse en una alternativa energética a Rusia? Los casos de Méjico, Venezuela, Argentina o Brasil. Pablo Ahedo Cordón

236 Escenarios yihadistas al sur del Sahel. Óscar Garrido Guijarro

259 Geopolítica vaticana del cambio climático. Evaristo Jaime Gutiérrez del Castillo

273 Hong Kong y el principio de «un país, dos sistemas». Carmen Cano de Lasala

301 Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África. Ignacio Fuente Cobo

324 El conflicto en el estrecho de Taiwán: Situación y perspectivas. Francisco Luis Pérez Expósito

361 Conectados: el Indo-Pacífico y la crisis en Oriente Próximo. Javier Fernández Aparicio

375 La Península Coreana: dos sistemas diferentes, un conflicto latente y la política exterior y de defensa de Yoon Suk-yeol. Ramón Pacheco Pardo

402 Arabia Saudita, una acción exterior polifacética. Natalia Torregrosa Ramos

420 La proyección de Japón y su discurso de la seguridad. Javier Fernández Aparicio

455 25 años de la «Declaración de Saint-Malo», piedra angular de la Política Común de Seguridad y Defensa. Abel Romero Junquera

476 Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental (1): EEUU, la RPC e India. David García Cantalapiedra

522 El inestable triángulo Sudán-Chad-Libia. Blanca Palacián de Inza

533 Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental (2): Rusia. Mónica Román González

548 Large Language Models: los nuevos actores de acceso al conocimiento. David Ramírez Morán

569 El segundo jinete del Apocalipsis. Francisco José Dacoba Cerviño

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

67/2023 03/10/2023

Felipe Sánchez Tapia

El Cáucaso en la estrategia europea de desacoplamiento energético

El Cáucaso en la estrategia europea de desacoplamiento energético

Publicado originalmente en: Energía y Geoestrategia 2023

Editado en mayo de 2023

Resumen:

La crisis energética, iniciada a mediados de 2021 con la recuperación económica mundial tras la pandemia de la COVID-19 y exacerbada por la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, ha obligado a la UE y los Gobiernos de sus Estados miembros a adoptar una serie de medidas que pretenden, entre otras consideraciones, desconectar energética y económicamente a la UE de la Federación Rusa antes de que finalice la presente década. Este objetivo supone un reto colosal y requiere, además de reducir la demanda energética europea e impulsar el desarrollo de energías renovables, encontrar fuentes de suministro alternativas para sustituir a medio plazo los combustibles de origen ruso. En este esquema, la proximidad geográfica hace del Cáucaso sur y de la cuenca del Caspio, rica en hidrocarburos, una de las opciones más prometedoras.

El problema que ello plantea es que, situada en el corazón de lo que Rusia considera su *cinturón de seguridad,* esta es una de las zonas más inestables del espacio postsoviético en la que, a pesar del esfuerzo que la guerra en Ucrania le exige, todavía ejerce una influencia incuestionable. Hace tiempo que la UE considera al Cáucaso-Caspio una región de interés estratégico y otro tanto ocurre con EE. UU., para quienes el Cáucaso es un área idónea para la aplicación de su estrategia de contención de las potencias rivales a nivel global, Rusia y China. Son los intereses encontrados de todos estos

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.

actores geopolíticos, a los que se añaden los de las potencias colindantes, Turquía e Irán, los que condicionan el papel que la UE ha previsto para el Cáucaso-Caspio como suministrador alternativo de recursos energéticos, obligando a moderar las expectativas.

Palabras clave:

Cáucaso, Caspio, seguridad energética europea, Rusia, Turquía, Irán, REPowerEU.

CORREDOR MERIDIONAL DE GAS
(CMG)
UCRANIA
RUMANÍA
RUSIA
BUCAREST
SOFÍA
IGB
ESCOPIA
TIRANA
ITG
IGI POSEIDÓN
ATENAS
TURQUÍA
NICOSIA
SIRIA
IRÁN
BEIRUT
IRAQ
EL CORREDOR MERIDIONAL DE GAS ES UN PROYECTO ESTRATÉGICO DE LA UE QUE UNE LOS YACIMIENTOS DEL CASPIO Y EL MEDITERRÁNEO ORIENTAL CON LOS MERCADOS EUROPEOS Y CONSTA DE VARIOS GRUPOS DE INFRAESTRUCTURAS:
SUBTÍTULO: EN SERVICIO EN PROYECTO
TAP: TRANS ADRIATIC PIPELINE. CAPACIDAD 10 BCM/A, AMPLIABLES A 20 BCM/A
TANAP: TRANS ANATOLIAN PIPELINE. CAPACIDAD 16 BCM/A
SCPX: EXPANSIÓN DEL SOUTH CASPIAN PIPELINE. CAPACIDAD 24 BCM/A, AMPLIABLES A 31 BCM/A
ITGI: INTERCONECTOR TURQUÍA – GRECIA – ITALIA.
IGI POSEIDÓN, INTERCONECTOR GRECIA-ITALIA, CAPACIDAD 15-20 BCM/A (EN PROYECTO)
IGB, INTERCONECTOR GRECIA-BULGARIA, CAPACIDAD 5 BCM/A
ITG, INTERCONECTOR TURQUÍA – GRECIA, CAPACIDAD 11,5 BCM/A
EASTMED: EASTERN MEDITERRANENAN PIPELINE. CAPACIDAD 10 BCM/A
WHITESTREAM: CAPACIDAD 32 BCM/A*
TCP: TRANS CASPIAN PIPELINE. CAPACIDAD 32 BCM/A*
* ESTE PROYECTO SE ENCUENTRA ACTUALMENTE SUSPENDIDO, PERO ES SUSCEPTIBLE DE REACTIVACIÓN EN EL MARCO DE LA DESCONEXIÓN EUROPEA DE LOS SUMINISTROS RUSOS DE ENERGÍA.

PRESENCIA MILITAR RUSA EN EL CÁUCASO SUR
RUSIA
ABJASIA
OSETIA DEL SUR
GEORGIA
TIFLIS
AZERBAIYÁN
ARMENIA
EREVÁN
BAKÚ
NAGORNO KARABAKH
TURQUÍA
NAJICHEVÁN
IRÁN
FUERZAS DE OCUPACIÓN EN ABJASIA (GUDAUTA)
FUERZAS DE OCUPACIÓN EN OSETIA DEL SUR (TSKHINVALI)
FUERZAS PERMANENTES EN ARMENIA (GYUMRI)
BASE AÉREA (EREBUNI)
FUERZAS DE PACIFICACIÓN EN NAGORNO-KARABAJ (STEPANAKERT)
UNIDADES ACORAZADAS
UNIDADES MECANIZADAS
BASE AÉREA

Introducción

Afirmar que Europa se enfrenta a una crisis energética sin precedentes con graves consecuencias para sus economías es, sencillamente, mencionar lo obvio. El panorama que nos presenta la OCDE en su informe de previsiones económicas de septiembre de 2022, es, como en los viejos textos escolares de Historia se mencionaba el reinado de Witiza, *oscuro e incierto*:

> «El crecimiento económico global se ha estancado en el segundo trimestre de 2022 y la producción ha caído para las economías del G20 […] Los efectos de la guerra y los continuos impactos de los brotes de COVID-19 en algunas partes del mundo han limitado el crecimiento y aplicado presión adicional al alza de precios, especialmente en la energía y alimentación […] Los indicadores han dado un giro negativo y las perspectivas económicas mundiales se han ensombrecido» (OCDE, 2022).

Y lo peor de todo es que pocos expertos se aventuran a pronosticar su fin.

Al margen de las consecuencias económicas que esta crisis energética está provocando, la guerra en Ucrania, que en realidad comenzó allá por 2014 y que desde febrero de 2022 se ha mostrado con toda su crudeza, ha puesto sobre la mesa una cuestión de profundo contenido geopolítico que, hasta ese momento, la UE había mantenido en un discreto segundo plano: el papel de Rusia como suministrador de energía a Europa y el empleo de esta capacidad como recurso de poder. Las diferentes sensibilidades de los Estados miembros habían impedido un debate verdaderamente constructivo y resolutivo sobre esta delicada cuestión y, desde luego, a mediados de 2021, no parecía ser la primera preocupación de las autoridades europeas, mucho más centradas en la transición hacia las energías renovables que en la diversificación del suministro. Como bien señala Miguel Ángel Lasheras en su artículo de la edición de *Energía y Geoestrategia* de 2021 (Geopolítica del pacto verde: órdago de la UE), la Unión se había visto obligada a tener en cuenta muy especialmente los intereses de Alemania, lo que le había acabado por llevar a «una cierta esquizofrenia frente a Rusia», atrapada entre la necesidad de armonizar sus políticas energéticas con la creciente dependencia del gas ruso. Y aunque Estados miembros del este europeo (Bulgaria, Polonia, Hungría y Eslovaquia) habían venido tradicionalmente apoyando la política de diversificación del origen de las importaciones energéticas, las principales economías de la UE, Alemania,

Francia e Italia, optaron por actuar en sentido contrario y reforzar sus relaciones energéticas con Rusia, apoyando la construcción del gasoducto Nordstream (1 y 2) y, en menor medida, Turkstream (Lasheras Merino, 2021: 167-169).

Pero la entrada de tropas rusas en Ucrania en la madrugada del 24 de febrero de 2022 lo cambió todo, agudizando una crisis energética que ya se veía desbocada y poniendo en evidencia que había llegado el momento de abordar seriamente la cuestión de la diversificación de los orígenes de las importaciones energéticas como elemento clave en la seguridad energética europea. Inevitablemente, el desacoplamiento energético de Rusia escaló posiciones hasta convertirse en la primera prioridad, casi una obsesión, para los responsables políticos europeos, lanzados a una frenética búsqueda de alternativas para sustituir los suministros energéticos rusos. Con este objetivo, la proximidad geográfica a los mercados europeos hace del Cáucaso y la cuenca del Caspio una de las primeras opciones a considerar.

El problema es que, situada en la tradicional esfera de influencia rusa y formando parte de su irrenunciable cinturón de seguridad, la región Cáucaso-Caspio es cualquier cosa menos estable, no solo por la propia conflictividad interna, reflejada en conflictos como los de Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur y Abjasia, sino porque es una zona en la que confluyen los intereses, muchas veces contrapuestos, de las otras potencias regionales colindantes, Irán y Turquía, que en mayor o menor medida también la consideran como parte de sus respectivas *esferas de influencia*. Sobre estos fundamentos, el actual contexto de rivalidad geopolítica global hace de esta región un posible escenario de enfrentamiento entre grandes potencias.

Analizar estas cuestiones es el objetivo de este trabajo, en el que tratamos de identificar aquellos aspectos de carácter geopolítico que, de una u otra manera, pueden tener un impacto en los planes europeos de diversificación de fuentes de suministro. Para ello, en un primer apartado trataremos de dar contexto geopolítico al problema del desacoplamiento europeo y la estrategia diseñada para conseguirlo, contribuyendo con ello a resaltar la importancia que, para Europa, ha adquirido la región del Cáucaso-Caspio. A continuación, analizaremos el papel que el Cáucaso-Caspio puede jugar como reserva de hidrocarburos y sus posibilidades de contribuir a la estrategia europea de desacoplamiento energético para, en tercer lugar, adentrarnos en las cuestiones de índole geopolítica que afectan a esta parte del mudo. Por último y antes de extraer

conclusiones, nos centraremos en el impacto que la guerra de Ucrania está teniendo en todas estas cuestiones.

Antes de comenzar, debemos señalar que este estudio está focalizado en los tres países ubicados al sur de la cordillera del Cáucaso nacidos tras el desmembramiento de la Unión Soviética: Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Sin embargo, el hecho de que sea precisamente en la cuenca del Caspio donde se encuentran las grandes reservas de hidrocarburos de la región nos obliga a considerar también países ribereños de ese mar, en concreto, Kazajistán y Turkmenistán, que trataremos en la medida en que ello resulte necesario. En adelante y por conveniencia, nos referiremos a la región así descrita como Cáucaso-Caspio (CC) o simplemente Cáucaso, plenamente conscientes de que no consideramos con exactitud lo que un geógrafo entendería bajo ese concepto (figura 1).

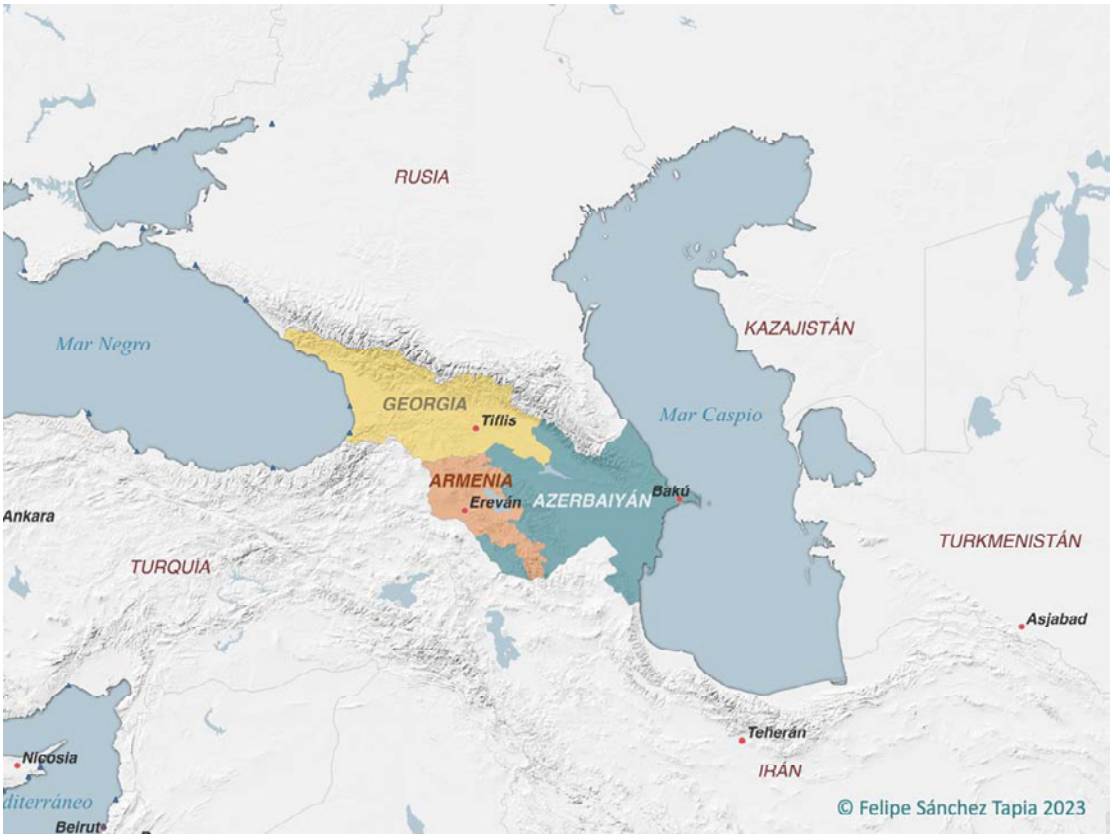


Figura 1. El Cáucaso sur y el Caspio

Una estrategia europea de desacoplamiento energético

Europa y la crisis energética

A nadie se le oculta que la UE, escasa de recursos energéticos de origen fósil, se ve obligada a importar el 90% del gas natural, el 97% del petróleo y el 70% del carbón que necesita[1], procediendo de Rusia una cantidad considerable. En concreto, según los datos de la Comisión Europea, en 2021 más del 40% del gas natural (155 bcm), un 27% del petróleo y derivados (3,5 mb/d) y un 46% del carbón (40 Mt) con un coste cercano a los 100.000 millones de €[2]. Los acontecimientos actuales han dejado en evidencia lo indeseable de esta excesiva dependencia, pero lo cierto es que no se ha llegado hasta aquí de forma inadvertida. Son muchas las razones que, si no justifican, al menos explican esta situación, empezando por unos precios muy favorables de los productos energéticos suministrados a través de la tupida red de distribución desarrollada durante décadas, que, en principio, ha proporcionado ventajas a las economías de los países del centro y este europeo[3].

En cualquier caso, con independencia de los intereses comerciales en juego, la postura europea ha sido influida por consideraciones de orden geopolítico. Hay que recordar que, desde la puesta en marcha de la *Ostpolitik* en los años 70, la política exterior de Alemania ha considerado prioritario el mantenimiento de unas relaciones políticas y comerciales con Rusia lo más fluidas posible, en el entendimiento de que la alternativa, es decir, el enfrentamiento, no es (o era) la mejor opción para la estabilidad y prosperidad del continente. Esta ha sido la línea seguida por la canciller Merkel durante sus casi 20 años de mandato[4] y esta ha sido, por extensión, la visión europea respecto a la cuestión rusa, aun reconociendo que «el problema más acuciante de la seguridad del abastecimiento de energía es la fuerte dependencia de un único suministrador externo, especialmente

[1] Comisión Europea. (2022). Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante, 18 de mayo [en línea]. [Consulta: agosto de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022JC0023&from=EN

[2] Comisión Europea. (2022). In focus: Reducing the EU's dependence on imported fossil fuels, 20 de abril [en línea]. [Consulta: agosto de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-apr-20_en

[3] Este aspecto está siendo rebatido por algunos expertos. A este respecto ver: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2022). Der Mythos vom billigen russischen Gas. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 de agosto [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/abhaengigkeit-von-putin-russisches-gas-war-nicht-guenstiger-18241080.html o *Forbes* (2022). Germany Has Not Thrived From Cheap Russian Energy, 30 de junio de 2022 [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.forbes.com/sites/michaellynch/2022/06/30/germany-has-not-thrived-from-cheap-russian-energy/?sh=4271414b4e1c

[4] *EURACTIV.* (2022). Merkel defends legacy of her Russia policy amid Ukraine war, 8 de junio [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/all/news/merkel-defends-legacy-of-her-russia-policy-amid-ukraine-war/

en el caso del gas»[5]. Ni siquiera tras la anexión de Crimea en 2014, que obligó a la UE a adoptar una postura de mayor dureza en sus relaciones con Rusia, se vio alterada sustancialmente esta política. De hecho, en su Estrategia Global de 2016, la UE reconocía que la interdependencia existente entre Rusia y la Unión aconsejaba «la cooperación siempre y cuando sus intereses fueran coincidentes»[6]. Y no mucho después, en 2018, la UE no pudo sino concluir que, llegado ese punto, «aún no había decidido cómo proceder respecto al gasoducto Nordstream 2», tema crucial en la seguridad energética europea[7].

Las diferentes visiones sobre esta cuestión a uno y otro lado del Atlántico dieron lugar a dos opciones estratégicas sobre el modo de gestionar las relaciones con Rusia, difícilmente compatibles entre sí, lo que generó grandes tensiones entre aliados. Si, como hemos mencionado, la visión europea priorizaba una relación constructiva, consciente de que una arquitectura de seguridad en el continente no podía conseguirse sin la integración de Rusia en la misma, en Washington la perspectiva era radicalmente diferente. Enfrentada al hecho, que ya pocos cuestionaban, de que el momento geopolítico de su hegemonía podía empezar a ser cosa del pasado, EE. UU. elevó a las *potencias revisionistas*, China y Rusia, a la categoría de amenazas de primer orden para sus intereses nacionales, por delante de un terrorismo internacional de corte yihadista que, hasta ese momento, había constituido su principal preocupación estratégica[8]. En este nuevo escenario, EE. UU. dedicó considerables esfuerzos a conseguir que los europeos se adaptasen a su estrategia de contención de Rusia, lo que, en contra de sus propios intereses, obligaba al enfriamiento de sus relaciones políticas y comerciales con Moscú. Y para ello, ejercieron considerables presiones. Recordemos la dura oposición del presidente Trump al gasoducto Nordstream 2 y su señalamiento como *herramienta de coacción* en manos de los rusos, llegando a imponer sanciones a las compañías

[5] Comisión Europea. (2014). Estrategia Europea de la Seguridad Energética, 28 de mayo [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN

[6] Servicio Exterior de la UE. (Junio de 2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, p. 33 [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

[7] Parlamento Europeo. (Febrero de 2018). The EU's Russia policy Five guiding principles». Briefing, p. 5. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614698/EPRS_BRI(2018)614698_EN.pdf

[8] National Security Strategy of the United States of America (diciembre de 2017).

participantes en su construcción (Belkin, Ratner, & Welt, 2020). Pero como hemos podido comprobar, ni siquiera esta presión fue capaz de alterar la estrategia europea.

En este contexto de renovada rivalidad geopolítica a nivel global, el valor como recurso de poder que la exportación de energía proporciona a Rusia o, por expresarlo en otros términos, el uso de la energía como arma, no debe pasarse por alto. La cuestión de fondo es que, para Rusia, sus recursos energéticos son algo más que meras fuentes de ingresos y su despliegue por el mundo es la punta de lanza de su retorno a la geopolítica como potencia de orden global (Watkins, 2021: 292). Sin embargo, esta última capacidad debe ponerse en contexto y, quizá, en no pocas ocasiones se ha abusado del término de *arma energética*, especialmente al otro lado del Atlántico (Tsafos, 2022).

Sucesivas administraciones norteamericanas han expresado reiteradamente su preocupación por la excesiva dependencia europea de Rusia y, como la crisis energética en Ucrania en 2009 parecía confirmar, los europeos estaban irremediablemente en manos de Rusia por esta cuestión[9]. Pero no en todas partes se extrajeron las mismas conclusiones. Analistas del Oxford Institute for Energy Studies (OIES) daban dos posibles interpretaciones respecto al origen de la crisis que planteaban un dilema para los responsables europeos: si se identificaban las difíciles relaciones ruso-ucranianas como verdadera causa de la crisis de 2009, tal y como el estudio sugería, tanto para rusos como para europeos debía priorizarse la búsqueda de rutas que evitasen el tránsito por Ucrania, lo que requería el desarrollo de alternativas como el Nordstream o South Stream[10]. Si, por el contrario, se establecía que la causa de la crisis se encontraba en las decisiones adoptadas por las autoridades rusas por razones geopolíticas, la búsqueda de meras alternativas al tránsito ucraniano dejaba de tener sentido y el esfuerzo debía dedicarse, simple y llanamente, a buscar la desconexión de Rusia (OIES - Pirani, Stern y Yafimava, 2009: 63). Como sabemos, la UE, muy condicionada por la política alemana, acabó optando por la primera de las interpretaciones.

[9] La tensión política entre Rusia y Ucrania y el desacuerdo entre ambas por el precio del gas suministrado desde la primera a la segunda provocó a primeros de 2009 el corte del suministro de gas ruso no solo a Ucrania sino a otros países europeos, como Bulgaria, Turquía, Grecia, Macedonia y Austria.

[10] El proyecto de gasoducto South Stream pretendía transportar gas desde Rusia por el mar Negro hasta Bulgaria. Fue abandonado por el Gobierno ruso en 2014.

Este enfoque, a pesar de que con la perspectiva actual pueda resultarnos equivocado, no carecía de lógica. Ciertamente, como concluían los analistas del OIES, las razones de la crisis de 2009 tenían más que ver con fundamentos comerciales que con el uso del gas como arma de presión política pues, en realidad, la relación de Rusia con Europa en la esfera del gas era, y lo siguió siendo en los años posteriores, de dependencia mutua: si Europa dependía enormemente del gas ruso, Rusia lo hacía en igual manera de los ingresos generados por las exportaciones de energía a Europa. Poco tenía Rusia que ganar perdiendo su reputación como suministrador fiable y romper este equilibrio no resultaba beneficioso para ninguna de las partes. Al final, el hecho es que, tras la crisis de 2009, para muchos de los países de la UE, el grado de dependencia del suministro de combustibles fósiles de origen ruso apenas se alteró y, en no pocos casos, incluso aumentó (figura 2).

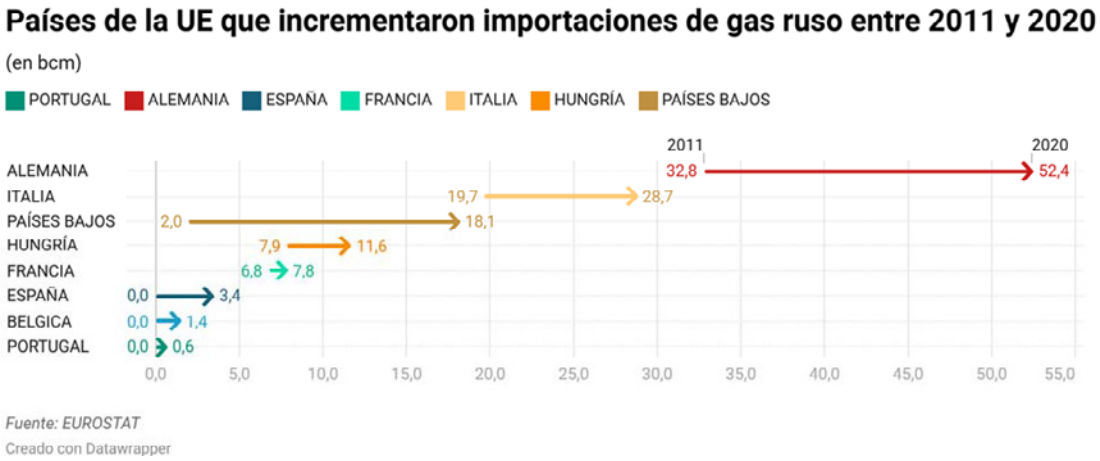


Figura 2. Incremento de las importaciones de gas ruso en países de la UE entre 2011 y 2020. *Fuente*: EUROSTAT. Elaboración propia

A pesar de todo, esta situación, *a priori* delicada, no supuso graves contratiempos toda vez que, en general, la parte rusa cumplió sus compromisos contractuales en lo referente al suministro de recursos energéticos. Y así ha sido reconocido en alguna ocasión por el director ejecutivo de la Agencia Internacional de la Energía (AIE)[11], Fatih Birol, que, a finales de 2021, poco antes del estallido de la guerra, admitía un escrupuloso respeto de

[11] En inglés, International Energy Agency, IEA.

la Federación Rusa respecto a sus obligaciones contractuales a largo plazo para el suministro de gas a países europeos. Eso, sí, advirtiendo al mismo tiempo de una cierta disminución, por razones no explicadas, de las exportaciones hacia Europa con respecto a las de 2019[12].

Sea como fuere, los acontecimientos acabaron resolviendo por la vía de los hechos el dilema europeo y la decisión de cortar lazos comerciales con Rusia, incluido el sector energético, resultó inevitable. Como anticipo del cambio de postura respecto a la cuestión rusa que el Gobierno alemán había decidido adoptar, el 23 de febrero de 2022, el día anterior a la entrada de tropas rusas en territorio de Ucrania, el canciller Scholz, que apenas llevaba mes y medio en el cargo, daba su brazo a torcer y suspendía la certificación del gasoducto Nordstream II, lo que, *de facto,* implicaba su paralización[13]. Un gran triunfo estratégico para los Estados Unidos que, además, con el tiempo, ha acabado por convertirse en suministrador prioritario de gas natural licuado (GNL) a la UE, casi triplicando sus exportaciones desde los 24 bcm de 2021 hasta los más de 60 bcm de 2022[14].

A partir de ese momento, esta relación basada en la mutua dependencia que, a pesar de las diferentes crisis, se había mantenido durante décadas, se rompió de manera definitiva e irreparable. Es de esperar que así continúe, al menos hasta que no se produzca un radical cambio de régimen en Moscú y pase el tiempo suficiente que permita restaurar la confianza perdida. Y, aun así, nada será como antes. Mientras tanto, para Rusia, consciente de que la UE ya no es, ni será, un socio comercial, la utilización de los recursos energéticos como medio de presión cobra pleno sentido y las pérdidas económicas que de ello se deriven no son sino el precio a pagar para conseguir objetivos geopolíticos de orden superior. Ya no se oculta que el gas ha pasado a ser una poderosa opción para minar la cohesión de las naciones occidentales coaligadas en apoyo de Ucrania.

[12] *IEA*. (2021). Statement on recent developments in natural gas and electricity markets, 21 de septiembre [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.iea.org/news/statement-on-recent-developments-in-natural-gas-and-electricity-markets

[13] The White House. (2022). Statement by President Biden on Nord Stream 2, 23 de febrero [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/23/statement-by-president-biden-on-nord-stream-2/

[14] *Bruegel.* European natural gas imports.

La respuesta europea

Nada fácil está resultando la réplica europea a estos acontecimientos y las decisiones adoptadas se recogen en un complejo entramado regulatorio no siempre fácil de seguir. Por conveniencia para su análisis, dividiremos el conjunto de medidas adoptadas en tres grandes apartados: un primer grupo de medidas de carácter inmediato y con intención punitiva; un segundo grupo de carácter estratégico, cuya finalidad no es otra que romper la dependencia de las importaciones energéticas rusas antes de la finalización de la presente década; y un tercer grupo de medidas que podemos denominar, adoptando la terminología de la logística militar, *de control de daños*[15], que incluye aquellas actuaciones que se orientan a mitigar los efectos negativos de las anteriores en la seguridad energética europea.

La respuesta inmediata: acciones punitivas

La respuesta inmediata europea ha sido múltiple y variada, abarcando medidas como sanciones individuales, financieras, comerciales, cierre del espacio aéreo europeo, bloqueo de medios de comunicación rusos, etc., que, desde un punto de vista temporal, se han ido aplicando en sucesivos paquetes. El último de ellos (a cierre de la edición de este capítulo), el noveno, fue aprobado en diciembre de 2022[16].

Como es natural, siendo las exportaciones energéticas el sustento del poder de la Rusia de Putin, gran parte de las medidas van dirigidas precisamente a este sector. La prudencia ha presidido, no obstante, la actuación europea a la hora de aplicar sanciones en este campo, tratando de evitar, en la medida de lo posible, que las sanciones dañen más a quien las impone que al propio sancionado. Aunque ya el segundo paquete (febrero de 2022) incluía la prohibición de exportación y transferencia de equipos y tecnología al sector del refino ruso (Reglamento UE 2022/328, 2022), hubo que esperar hasta el mes de abril, al quinto paquete de medidas, para encontrar la primera prohibición explícita de importación de recursos energéticos desde Rusia, en este caso carbón y

[15] Dentro de las funciones propias de la protección de zonas de retaguardia, el control de daños pretendía proteger de posibles ataques enemigos las instalaciones logísticas desplegadas en esta zona y restituirlas a su funcionamiento en caso de que resultasen dañadas.
[16] Comisión Europea. Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

otros combustibles sólidos (Reglamento UE 2022/576, 2022), y aún dos meses más, al sexto paquete, para considerar el embargo al petróleo y derivados, con efectividad del 5 de diciembre de 2022 para el crudo y 5 de febrero de 2023 para los derivados. Este embargo, no obstante, no se ha impuesto más que de manera parcial, afectando exclusivamente a las importaciones por vía marítima y excluyendo, hasta que «el Consejo decida lo contrario», las importaciones por oleoducto para aquellos países que tienen una dependencia particular de los mismos (Polonia, Alemania, Hungría, Eslovaquia, República Checa y Austria), así como, por razones de su peculiaridad geográfica, Bulgaria (Reglamento UE 2022/576, 2022). Además del propio embargo, no sin dificultades se consiguió consensuar la prohibición a compañías europeas de participar no solo en el transporte marítimo de crudo y derivados de origen ruso a terceros países, sino en actividades relacionadas con el mismo, como son la asistencia técnica, la financiación y el seguro y reaseguro de estos transportes, a no ser que el crudo se haya contratado por debajo de un precio máximo establecido (*price cap*), a determinar bimestralmente y fijado inicialmente en 60 $/barril (diciembre de 2022)[17]. Se da la circunstancia de que más del 90% de las aseguradoras forman parte del International Group of P&I Clubs, con sede en Londres, lo que, en la práctica, da alcance global a esta prohibición[18].

Por el momento, la enorme dependencia del gas ha impedido su inclusión en ningún paquete de sanciones.

Estas medidas se superponen a las sanciones europeas, ya aplicadas desde 2014 con ocasión de la anexión unilateral de Crimea, por las que quedaba prohibida «la venta, el suministro, la transferencia o la exportación de determinados bienes y tecnologías sensibles, cuando se destinen a la prospección o producción de petróleo en aguas profundas, la prospección de petróleo en el Ártico, y la producción o los proyectos relacionados con el petróleo de esquisto»[19]. Dado que la producción rusa descansa de

[17] Consejo Europeo. (2022). Russian oil: EU agrees on level of price cap. Nota de prensa de 3 de diciembre de 2022. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/03/russian-oil-eu-agrees-on-level-of-price-cap/

[18] Ver web de la asociación. Disponible en: https://www.igpandi.org/

[19] Decisión 2014/512/PESC del Consejo de 31 de julio de 2014 relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0512&from=ES

manera cada vez más acusada en la explotación de este tipo de yacimientos, es de esperar que, a medio o largo plazo, la ausencia prolongada de tecnología occidental acabe comprometiendo seriamente la capacidad de producción y de transporte del país (Birol, 2022).

La cuestión de las sanciones es capital para la UE, dado que su objetivo no es otro que doblegar la voluntad de los líderes políticos rusos, es decir, del presidente Putin y su entorno. Con ello, los europeos adoptan la misma línea de actuación que los norteamericanos, a pesar de que, como ilustran los casos de Cuba, Venezuela o Irán, su eficacia para provocar cambios internos más allá de dañar a los sectores más débiles de esas sociedades resulta dudosa. Tan solo el tiempo permitirá evaluar el éxito de esta estrategia, pero, carentes de un poder militar europeo digno de tal nombre[20], el éxito de esta empresa resulta esencial para que la UE pueda ser considerada como auténtica potencia geopolítica.

La estrategia: soluciones a medio y largo plazo

Más allá del aspecto punitivo de las medidas aplicadas, la UE ha debido adaptar su estrategia energética a la nueva situación, tratando de armonizar la eliminación de las importaciones energéticas rusas con la seguridad de abastecimiento de sus Estados miembros. Para ello, la Comisión emitió, a finales de mayo de 2022, el plan REPowerEU[21], que busca terminar con las importaciones de energía de combustibles fósiles desde Rusia lo antes posible y, en cualquier caso, con anterioridad a 2030[22]. En paralelo, otro documento clave vio la luz, el *Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante*[23], que no es otra cosa que la adaptación de la estrategia energética exterior europea al escenario de desconexión planteado por el REPowerEU.

[20] El poder militar de la UE reside en las Fuerzas Armadas de sus Estados miembros.
[21] Comisión Europea. Plan REPowerEU, de 18 de mayo de 2022 [en línea]. [Consulta: agosto de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF
[22] Comisión Europea. REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy. Nota de prensa de 8 de marzo de 2022 [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1511
[23] Comisión Europea. (2022). Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante, 18 de mayo [en línea]. [Consulta: agosto de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0023&from=EN

En esencia, el plan REPowerEU, siempre respetando los compromisos climáticos adquiridos con el *Objetivo 55*, considera la puesta en marcha de actuaciones que, de manera combinada, pretenden incidir en tres áreas fundamentales: 1) la reducción sustancial del consumo energético en la Unión, 2) la diversificación de las fuentes de energía y 3) la aceleración de la transición hacia energías renovables. Todo ello requiere, además de lo ya previsto para alcanzar los objetivos del paquete de medidas del *Objetivo 55*, acometer reformas e inversiones *inteligentes* en infraestructura adicionales a las ya previstas con anterioridad como Proyectos de Interés Común (PIC)[24] y que la comisión estima en unos 210.000 millones de euros[25] (figura 3).

Figura 3. Áreas de actuación del plan REPowerEU. *Fuente*: Comisión Europea

Medidas de «control de daños»

El tercer bloque de medidas, en permanente evolución, se orienta, esencialmente, a 1) evitar el desabastecimiento de las fuentes de energía primaria, que incluyen medidas tanto de incremento de los niveles de almacenamiento como de reducción de la

[24] Los proyectos de interés común (PIC) son proyectos de infraestructuras transfronterizas clave que vinculan los sistemas energéticos de los países de la UE. Fueron instaurados por la Comisión Europea en el Reglamento Delegado (UE) N.º 1391/2013, de 14 de octubre de 2013 [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1391&from=EN Los PIC activos pueden consultarse en Comisión Europea. (19 de noviembre de 2021). Quinta lista de PIC. The Union List of Projects of Common Interest [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-11/fifth_pci_list_19_november_2021_annex.pdf

[25] Plan REPowerEU. *Op. Cit*. p. 14.

demanda, con especial preocupación por el gas natural; y 2) a moderar el impacto que esta situación está provocando en los precios, especialmente en los mercados eléctrico y de gas.

Entre las primeras, además de los respectivos planes nacionales para reducción de la dependencia de manera individual, que incluye el incremento de la capacidad de importación de GNL, se incluyen medidas difícilmente imaginables meses atrás, como la inclusión del gas natural y la energía nuclear en la taxonomía de la UE[26]; la nueva regulación para el almacenamiento de gas, que exige a los Estados miembros alcanzar un mínimo de un 90% de su capacidad de almacenamiento con anterioridad al 1 de noviembre de cada año (Reglamento UE 2022/1032, 2022)[27]; así como la recomendación de reducir voluntariamente, al menos, un 15% del consumo de gas durante el periodo invernal hasta marzo de 2023[28].

Las segundas, de mayor complejidad técnica, contemplan cuestiones como la adquisición de forma conjunta de, al menos, un 15% del gas necesario para el llenado de las instalaciones de almacenamiento, la introducción de un mecanismo de corrección del mercado para limitar los precios del gas o el establecimiento de una nueva referencia para los precios del gas complementaria al mecanismo de transferencia de títulos (TTF) actualmente en uso (Reglamento UE 2022/2578, 2022) (figura 4).

[26] Parlamento Europeo. Taxonomy: MEPs do not object to inclusion of gas and nuclear activities. Nota de prensa de 6 de julio de 2022 [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities

[27] Para el año 2022 se estableció un porcentaje del 80% que, no obstante, con fecha 1 de noviembre había sido ampliamente superado. European natural gas imports. *Bruegel.*

[28] Consejo Europeo. (2022). Proposal for a Regulation on coordinated demand reduction measures for gas, 27 de julio [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11625-2022-INIT/en/pdf

Figura 4. Medidas europeas ante la ocupación rusa de Ucrania adoptadas a lo largo de 2022. *Fuente:* Comisión Europea. Elaboración propia

Distintos problemas, distintas soluciones

Qué duda cabe de que al tratar el problema del desacoplamiento consideramos los recursos energéticos con mayor impacto geopolítico: carbón, petróleo y gas natural. Cada uno de ellos presenta una problemática diferente y requiere, por tanto, soluciones diferentes. *A priori*, la sustitución del carbón es lo que menos problemas presenta, habida cuenta de que los mercados son flexibles y están bien abastecidos (Bruegel-Zachmann *et al.,* 2022). De hecho, en el momento de publicar el REPowerEU, la Comisión indicaba que los precios, a finales de abril de 2022, ya habían vuelto a niveles previos a la aplicación de sanciones el día 8 de ese mismo mes[29]. Además, en cualquier caso, está prevista la eliminación total del carbón como fuente de energía antes de 2030[30]. Por esta razón, el presente análisis se centra en el petróleo y el gas natural.

El problema del petróleo

Por el momento, las importaciones afectadas por el embargo son las que se realizaban por vía marítima, entre el 70% y el 85% del total[31]. La gran flexibilidad que proporciona el transporte marítimo implica que, en principio, su sustitución resulte menos complicada de llevar a cabo que con el gas y la Unión pone la mirada en suministradores alternativos de otras partes del mundo, como África, Oriente Medio, Norteamérica o Iberoamérica.

A pesar de todo, un escenario de posible incremento de la demanda en 2023, en torno a unos 2 mb/d (la AIE estima un incremento de 1,7 mb/d[32] y la OPEP de 2,2 mb/d[33]), podría presentar ciertas dificultades, pues ello requiere el correspondiente aumento de la capacidad de producción de los países exportadores que, además de superar las dificultades técnicas que esta situación plantea, requiere voluntad política. A este

[29] Comisión Europea. Ukraine: EU agrees fifth package of restrictive measures against Russia. Nota de prensa de 8 de abril de 2022 [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2332
[30] Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante. *Op. Cit.* p. 7.
[31] *TRANSPORT&ENVIRONMENT*. (2022). How Russian oil flows to Europe, 8 de marzo [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.transportenvironment.org/discover/how-russian-oil-flows-to-europe/
[32] IEA. (2022). Oil Market Report [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/oil-market-report-december-2022
[33] OPEC. (2022). Monthly Oil Market Report, p. V., 13 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm

respecto, uno de los verdaderos escollos se encuentra en la asociación OPEP+[34], organización que en 2021 controlaba casi el 60% de la producción mundial de petróleo y derivados y en la que participa la propia Rusia[35]. Por el momento, a pesar de la presión ejercida por Washington y Bruselas, el grupo se ha mostrado reticente a alterar la política de recortes en la producción que viene aplicando desde 2016 para impulsar los precios al alza[36]. Es más, el mismo día que en la UE se decidía la imposición del octavo paquete de sanciones, la OPEP+ adoptaba la decisión de recortar 2 mb/d la cuota de producción hasta finales de 2023, medida que, lejos de ser transitoria, quedaba confirmada en su posterior reunión del mes de diciembre[37]. Como era de esperar, la Administración Biden no tardó en verter duras críticas por ello, llegando a tildarlo de *acto potencialmente hostil*[38]. La cuestión es que, históricamente, un precio del barril (West Texas Intermediate) por encima de 70/75 $, que se traduce en una gasolina por encima de 2 dólares por galón para el consumidor norteamericano, tiene gran potencial para dañar el crecimiento económico de los Estados Unidos (Watkins, 2021: 37). Y al contrario, unos precios elevados permiten a Rusia compensar las pérdidas sufridas por las sanciones occidentales, convergiendo aquí sus intereses con los de otros miembros de la organización, como Arabia Saudita, para quien el precio de equilibrio fiscal (Fiscal Brakeven Oil Price - FBOP)[39] se situaba en 2022 cerca de los 80 dólares/barril (FMI, 2022). Sea como fuere, lo cierto es que muchos de ellos no tienen siquiera la capacidad técnica para aumentar la producción y, sistemáticamente, el grupo ha sido incapaz de

[34] En inglés OPEC+, Organization of Petroleum Exporting Countries, que además de los 13 países de la OPEP (Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita, Venezuela, Libia, EAU, Argelia, Nigeria, Gabón, Angola, Guinea Ecuatorial y Congo) incluye a Azerbaiyán, Bahréin, Brunéi, Kazajistán, México, Malasia, Omán, Rusia, Sudán y Sudán del Sur.
[35] *BP Statistical Review of World Energy 2022*. 71st edition. Junio de 2022.
[36] 32nd OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting. Nota de prensa de la OPEP de 5 de septiembre de 2022 [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/7002.htm
[37] 34th OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting. Nota de prensa de la OPEP de 4 de diciembre de 2022 [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/7060.htm
[38] *CNN.* (2022). Inside the White House's failed effort to dissuade OPEC from cutting oil production to avoid a 'total disaster', 5 de octubre [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://edition.cnn.com/2022/10/04/politics/white-house-lobby-opec-oil-production-cuts-gasoline-prices-midterms/index.html
[39] El precio de equilibrio fiscal, o Fiscal Breakeven Oil Price (FBOP), es el precio mínimo de venta de un barril de petróleo para que un Estado que se financia mediante la exportación de este recurso pueda equilibrar su presupuesto y no incurrir en déficit.

mantener las cuotas establecidas, generando un déficit de producción que, en diciembre de 2022, se situaba cerca de los 2 mb/d[40].

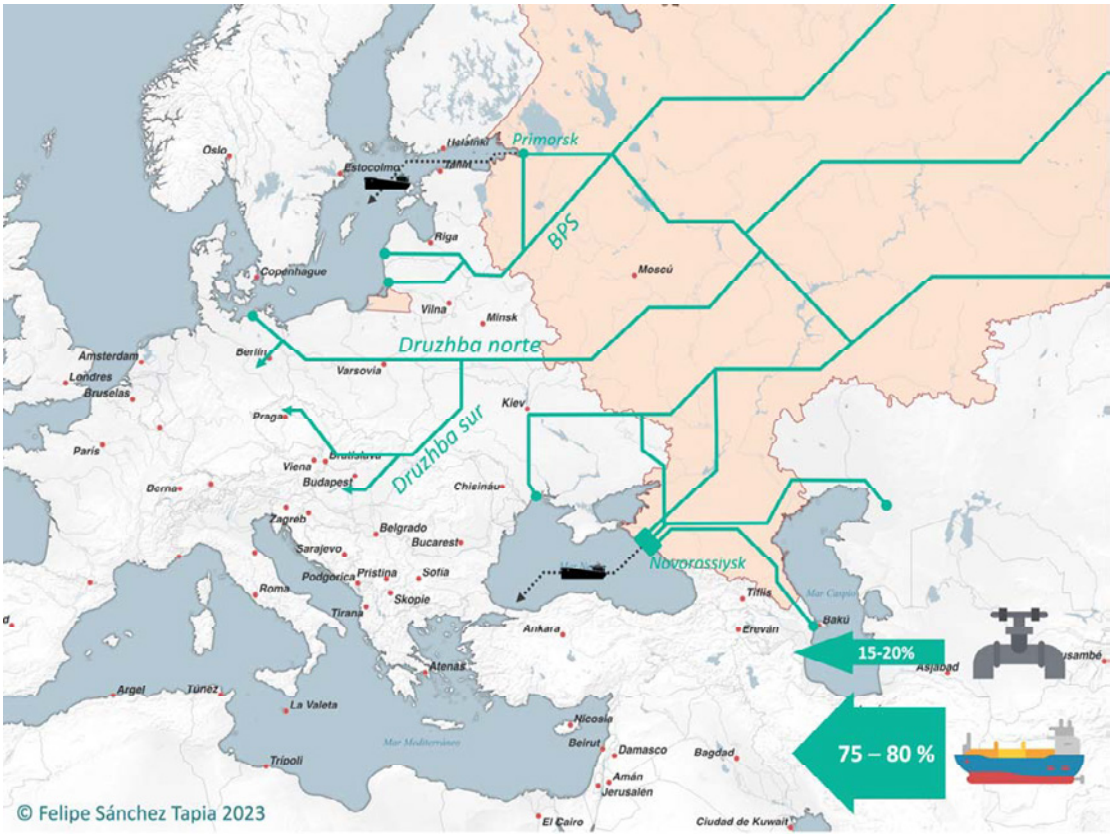


Figura 5. Esquema de red de oleoductos para el suministro de petróleo ruso a Europa. *Fuente:* Bruegel, IHS Markit, S&P Global Platts. Elaboración propia

Además de priorizar las medidas de ahorro[41], la estrategia europea incluye otras posibilidades entre las que se encuentra un posible retorno de Irán a los mercados globales de crudo, que podría suponer una inyección de hasta 3,7 mb/d adicionales

[40] *OIL PRICE.* (2022). OPEC Misses Production Quota By de petróleo 310,000 Bpd, 9 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://oilprice.com/Latest-Energy-News/World-News/OPEC-Misses-Production-Quota-By-310000-Bpd.html

[41] Parlamento Europeo. Parliament backs boost for renewables use and energy savings. Nota de prensa de 14 de septiembre de 2022 [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40134/parliament-backs-boost-for-renewables-use-and-energy-savings

transcurridos seis meses desde el levantamiento de las sanciones[42], lo que requiere la reactivación del acuerdo nuclear (JCPOA, por sus siglas en inglés)[43]. Los europeos desean que EE. UU. retorne al pacto y acabe por levantar las sanciones sobre los iraníes, pero, a finales de 2022, estos afirman que este asunto «ya no está en la agenda»[44]. Para Rusia, la renovación del pacto plantea un dilema. Por un lado, el aislamiento internacional a que ha sido sometida la ha acercado a Irán, igualmente aislada y con amplia experiencia en sortear las sanciones internacionales (Watkins, 2021: 129), por lo que favorecer la reedición del JCPOA sería un gesto que contribuiría a reforzar esta relación estratégica. Pero por otro, si finalmente se levantan las sanciones e Irán regresa a los mercados energéticos mundiales, Rusia, que se beneficia de los actuales niveles de precios, vería sus intereses seriamente perjudicados. Solo el tiempo nos dirá en qué manera se resuelve el dilema, pero no podemos descartar que, al menos indirectamente, ponga trabas a la conclusión de un acuerdo que los europeos desean.

El problema del gas

Al contrario de lo que ocurre con el petróleo, la mayoría del gas ruso (algo más del 85% en 2021)[45] se transporta a través de una vasta red de gasoductos que fluyen, en general, en dirección este-oeste, lo que da rigidez al sistema (figura 6). Este resulta ser el principal escollo para la desconexión, especialmente para aquellos países centroeuropeos que, carentes de salida al mar, disponen de escasas alternativas.

[42] *Bloomberg.* (2022). «What Would an Iran Deal Mean for Oil Markets? 16 de agosto [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-16/what-would-an-iran-deal-mean-for-oil-markets

[43] Joint Comprehensive Plan of Action.

[44] US Department of State. (2022). Press Briefing, de 20 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-december-20-2022/#post-406519-IRAN

[45] *BP Statistical Review of World Energy 2022*. 71st edition.

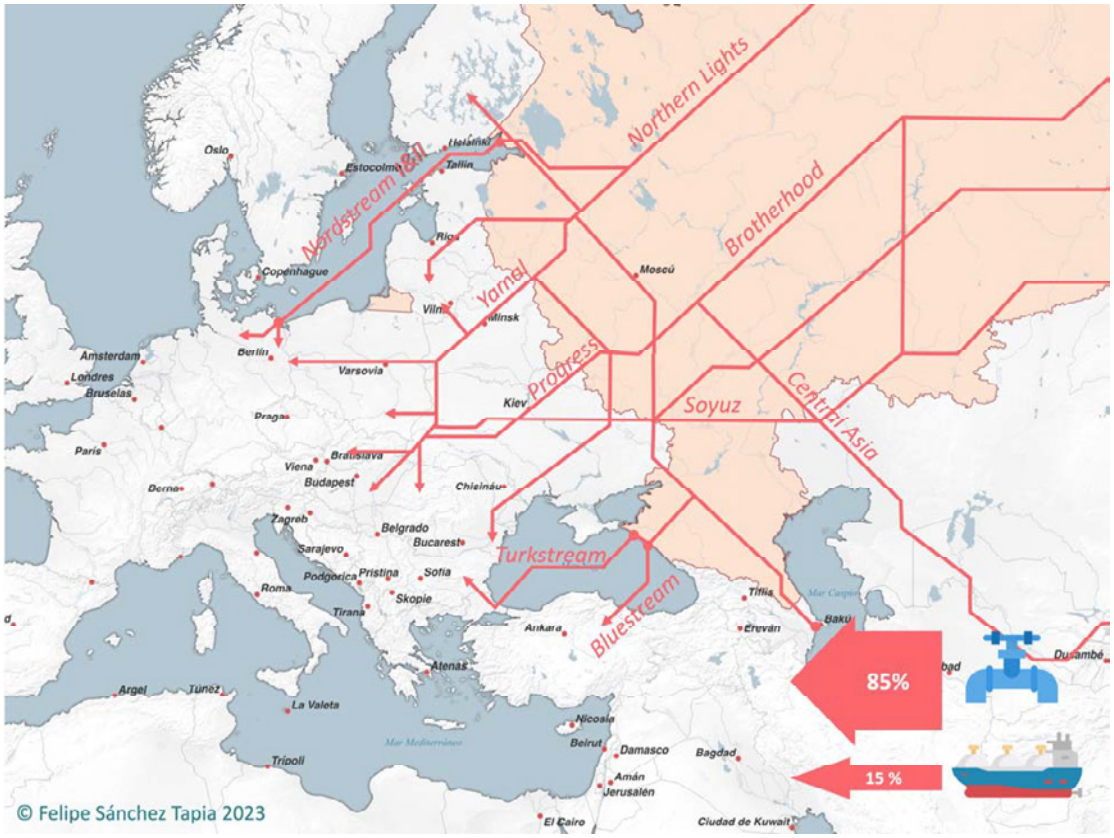


Figura 6. Esquema de red de gasoductos para el suministro de gas natural ruso a Europa. Fuentes diversas. Elaboración propia

Sustituir esa cantidad no resulta posible a corto plazo y ciertamente difícil a medio. En este caso, la estrategia establece objetivos muy concretos, comenzando por considerar que las medidas del paquete *Objetivo 55* permitirían una reducción en la demanda de 116 bcm, un 30% del total. A partir de ahí, la UE se ha propuesto atacar el problema en tres frentes, coincidentes con los bloques de medidas del REPowerEU:

1. *Medidas de ahorro,* con las que se pretende alcanzar una reducción en el consumo anual europeo de unos 59 bcm, lo que se conseguirá tanto por los cambios conductuales que se espera adopten los ciudadanos como por mejoras en la eficiencia energética en los sectores residencial e industrial.
2. *Diversificación de los combustibles,* lo que incluye un objetivo de remplazar suministros rusos mediante la importación de unos 50 bcm de GNL procedentes

de EE. UU., algo más del doble de lo importado en 2021[46], y otros 10 bcm por gasoducto con otros orígenes, entre los que se encontraría el Cáucaso, además de un ahorro adicional de unos 44 bcm por el uso potencial de combustibles alternativos (biometano e hidrogeno). Debe señalarse que el incremento de las importaciones de GNL desde EE. UU. ya formaba parte de la estrategia energética europea desde la firma en 2018 de un acuerdo al respecto entre ambas partes[47].

3. *Impulso a la electricidad renovable* (solar y eólica), que podría sustituir otros 21 bcm adicionales.

Tan solo las nuevas medidas incluidas en el plan, sin contar los 116 bcm del paquete *Objetivo 55*, supondría la posibilidad de sustituir unos 163 bcm anuales, por encima de los 155 bcm importados desde Rusia en 2021[48]. Es un plan no carente de optimismo que, además de tiempo, requiere *inversiones inteligentes* en infraestructura por valor de casi 300.000 millones de euros (parte de ellos ya incluidos como PIC)[49].

El REPowerEU contempla también la puesta en marcha de reformas regulatorias y procedimentales, entre las que destaca el establecimiento de una plataforma energética de la UE para la compra común voluntaria de gas, GNL e hidrógeno, aprovechando las ventajas que una negociación a mayor escala proporcionaría, pues la eliminación de los efectos perniciosos de la competencia entre Estados miembros debería traducirse en mejores condiciones contractuales. Debe destacarse que esta plataforma ha quedado abierta a su explotación por los países de la Comunidad de la Energía, organización internacional fundada en 2006 con la finalidad de establecer un mercado integrado para la electricidad y el gas natural y formada por la UE, los países de los Balcanes occidentales, Ucrania, Moldavia y Georgia y en la que, además, Noruega, Armenia y Turquía son observadores[50].

[46] *BP Statistical Review of World Energy 2022*. 71st edition. Junio de 2022.
[47] Comisión Europea. (2018). Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House, 25 de julio [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_18_4687
[48] Comisión Europea. (2022). In focus: Reducing the EU's dependence on imported fossil fuels, 20 de abril [en línea]. [Consulta: agosto de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-apr-20_en
[49] Plan REPowerEU. *Op. Cit.,* Anexo 1.
[50] Treaty establishing Energy Community. (25 de octubre de 2005). [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.energy-community.org/legal/treaty.html

Un balance provisional (situación a 1 de enero de 2023)

Tras la entrada en vigor el 5 de diciembre de 2022 de la prohibición de importaciones de crudo ruso por vía marítima, a finales de ese mismo mes y con respecto al mes de enero de ese mismo año (máximo anual), la UE había conseguido reducirlas en más de un 80 %, siendo la excepción búlgara responsable de la mayor parte del crudo que aún llega a puertos europeos[51]. Ese mismo mes y sin estar sometidas a embargo, las importaciones de gas natural por gasoducto cayeron hasta los 3 bcm desde el máximo anual de 12 bcm (mes de marzo)[52], habiéndose interrumpido completamente el flujo por los gasoductos Yamal y Nordstream, este último inutilizado mediante un acto de sabotaje aún no aclarado y que cierra la puerta a que Alemania, en ningún caso, pueda siquiera considerar el futuro suministro de gas ruso por esta vía. Todo ello indica que tanto sanciones como otras medidas de reducción de la dependencia se ejecutan de forma satisfactoria, aunque valorar sus efectos reales sobre la economía rusa, apenas transcurrido un mes desde la entrada en vigor del embargo al petróleo, resulta prematuro.

Rusia se ha adaptado con rapidez al nuevo escenario y ha sido capaz de, gracias a la aplicación de importantes descuentos, reencaminar gran parte de los recursos no suministrados a la UE hacia otros mercados, como, por ejemplo, China, India y Turquía[53], lo que le ha permitido mitigar el impacto negativo de estas medidas en los ingresos del Estado. De hecho, hasta octubre de 2022, la Federación Rusa había conseguido unos ingresos anuales por exportaciones del sector energético superiores en 120.000 millones de dólares a los conseguidos en el mismo periodo de 2021 (Bruegel-Denertzis *et al*., 2022). Pero deducir que, por esta razón, los efectos de las sanciones pueden ser fácilmente soslayados podría llevarnos a conclusiones equivocadas. Como hemos visto, además de los embargos a las importaciones propiamente dichos, las sanciones inciden directamente en actividades críticas para el sector energético de manera amplia, como son la transferencia de tecnología, de la que Rusia es especialmente dependiente, o la prohibición del seguro y reaseguro del transporte marítimo de dichas mercancías a terceros países por encima del *price cap* fijado que, como ya hemos constatado, es

[51] *Bruegel.* Russian crude oil tracker.
[52] *Bruegel.* European natural gas imports.
[53] *Markets Insider.* (2022). India and China are still snapping up Russian oil — but they are demanding huge bargains which is hitting Kremlin's war chest, 28 de noviembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://markets.businessinsider.com/news/commodities/india-china-still-buying-russian-oil-but-demand-huge-discounts-2022-11

prácticamente de alcance global. Es una medida sin precedentes y no se dispone de experiencia previa sobre sus posibles efectos, pero, potencialmente, puede acabar siendo una de las más dañinas para la economía rusa. Por el momento, en opinión de la AIE, las medidas internacionales aplicadas sobre el sector energético ruso ya están dañando seriamente su capacidad como productor y suministrador (AIE, WEO, 2022: 21) y en sus previsiones de diciembre contempla una posible caída de la producción rusa en 2023 de 1,4 mb/d, lo que, de confirmarse, debería acabar afectando seriamente a sus ingresos[54]. El tiempo dirá.

La otra cara de la moneda es el impacto que estas medidas están teniendo en la seguridad energética europea y, en este sentido, por el momento, parece que para el conjunto de la UE ha podido evitarse el temible desabastecimiento, aún a costa de elevados precios de la energía. En el momento de entrar en vigor el embargo de crudo, la UE había podido reemplazar la mayor parte de las importaciones de Rusia por fuentes alternativas como Angola, Arabia Saudita, Canadá o Brasil, habiendo duplicado en el mes de octubre las cantidades importadas mensualmente desde estos orígenes respecto a las del mes de enero de ese mismo año[55]. A pesar de ello, no puede excluirse que, con el tiempo y, especialmente, tras la entrada en vigor del embargo de derivados (5 de febrero), la competencia por los recursos no sujetos a sanciones a nivel global se incremente y genere grandes tensiones en los mercados.

En cuanto al gas natural, los niveles de almacenamiento a mediados de diciembre superaban el 95% de la capacidad total, un 15% por encima de la media de los últimos 5 años[56], lo que, unido a una caída de la demanda debida, al menos en parte, a unas temperaturas excepcionalmente suaves en Europa al comienzo del invierno, permite albergar cierto optimismo.

[54] *Reuters* (2022). Oil demand growth set to slow but stay robust in 2023 -IEA, 14 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/russias-oil-exports-rose-its-revenue-fell-ahead-price-cap-iea-2022-12-14/?taid=6399f32142021e0001d3b546&utm_campaign=trueAnthem:+Trending+Content&utm_medium=trueAnthem&utm_source=twitter

[55] Eurostat. Imports of oil and petroleum products by partner country - monthly data [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_TI_OILM__custom_4196142/default/table?lang=en

[56] *IEA*. (2022). How to Avoid Gas Shortages in the European Union in 2023 [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/how-to-avoid-gas-shortages-in-the-european-union-in-2023, License: CC BY 4.0

Es posible que, finalizado el periodo invernal, el balance acabe siendo positivo y, al fin y al cabo, se instale la falsa sensación de que, una vez sorteadas las mayores y más evidentes dificultades, el problema haya quedado definitivamente resuelto. Sería un error, pues, como asegura el Fondo Monetario Internacional (FMI):

«La crisis energética, sobre todo en Europa, no es un shock transitorio. El reordenamiento geopolítico de las fuentes de suministro de energía como consecuencia de la guerra de Rusia contra Ucrania es de carácter amplio y permanente. El invierno de 2022 será difícil para Europa, pero es probable que el de 2023 sea peor»[57].

Y en similares términos se manifiesta la AIE al estimar que «el invierno que se aproxima promete ser difícil para para los mercados de gas, poniendo a prueba la solidaridad de la UE. Y el invierno 2023-24 podría ser incluso peor» (AIE, WEO, 2022: 21). De hecho, la AIE anticipa que, de no tomarse medidas para evitarlo, la UE podría sufrir un déficit de casi 30 bcm en el suministro de gas durante el invierno 2023-24[58].

Dentro del esquema europeo de desacoplamiento, en el que cada barril de petróleo y cada m^3 de gas cuentan, la aportación de una región rica en recursos y próxima geográficamente resulta imprescindible. En los siguientes apartados centramos nuestro análisis precisamente en esta región para tratar, en primer lugar, las posibilidades que el Cáucaso-Caspio presenta como alternativa a los recursos energéticos rusos y, en segundo lugar, las dificultades geopolíticas del momento que condicionan este papel.

[57] Fondo Monetario Internacional. (2022). Afrontar la crisis del costo de la vida. Informe de perspectivas de la economía mundial de octubre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022

[58] *IEA*. (2022). How to Avoid Gas Shortages in the European Union in 2023 [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/how-to-avoid-gas-shortages-in-the-european-union-in-2023, License: CC BY 4.0.

El Cáucaso-Caspio como reserva de hidrocarburos

Los recursos de la cuenca del Caspio

El mar Caspio es una de las mayores y más antiguas regiones productoras de gas y petróleo, albergando unas reservas estimadas, tanto en el mar como en tierra a menos de 100 km de la costa, de unos 48.000 mb de petróleo y más de 8 tcm de gas[59].Todos los países ribereños nacidos del desmembramiento de la Unión Soviética son ricos en hidrocarburos y, al igual que en el caso de Rusia e Irán, han hecho de la exportación de estos recursos su principal fuente de ingresos, lo que condiciona enormemente la geopolítica de la región.

Por razones obvias, Rusia e Irán, sometidos a sanciones, quedan excluidos como potenciales exportadores hacia Europa, al menos a medio o largo plazo, por lo que, en adelante, nos centraremos esencialmente en los otros tres productores de la cuenca: Azerbaiyán, Kazajistán y Turkmenistán. Para cada uno de ellos, los datos de reservas probadas, producción, consumo interno y posibilidades de exportación pueden verse en la tabla 1.

Tabla 1: Reservas (2020), producción, consumo y capacidad de exportación (2021) de hidrocarburos en la cuenca del Caspio

Petróleo

	Reservas (mbl)	Producción (mb)	Consumo (mb/d)	Exportación (mbl/d)	Observaciones
Azerbaiyán	7000	0.684	0.095	0.589	Producción limitada por cuota OPEC+
Kazajistán	30000	1.628	0.327	1.301	Producción limitada por cuota OPEC+
Turkmenistán	600	0.252	0.146	0.106	

Gas natural

	Reservas (tcm)	Producción (bcm/a)	Consumo (bcm/a)	Exportación (bcm/a)	Observaciones
Azerbaiyán	2.50	31.80	13.00	18.80	
Kazajistán	2.30	32.00	15.10	16.90	
Turkmenistán	13.60	79.30	36.70	42.60	

Fuente: BP Statistical Review, ediciones 70th y 71st, Ministerio de Energía de Azerbaiyán

[59] *US Energy Information Administration.* (2013). Caspian Sea, 26 de agosto [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/Caspian_Sea

En la figura 7 se identifican los principales yacimientos y sus capacidades.

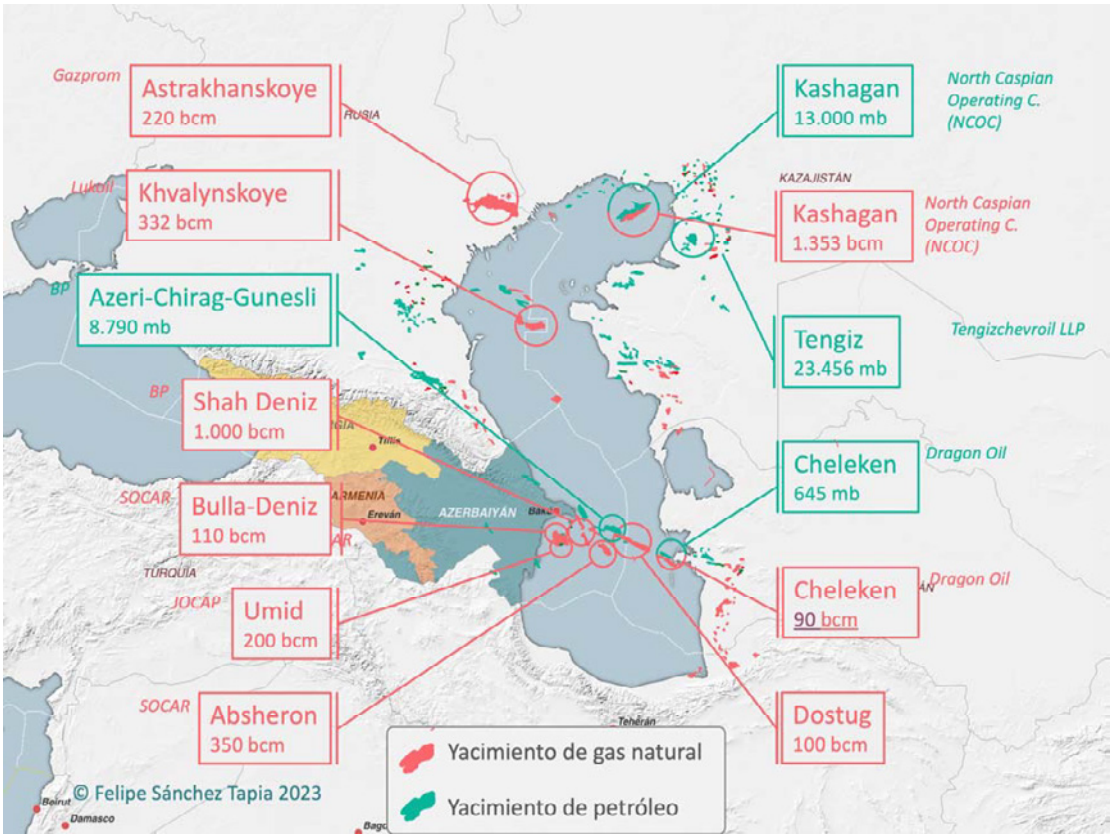


Figura 7. Principales yacimientos en la cuenca del Caspio con indicación de reservas probadas y operador principal. *Fuente:* US Energy Information Administration, Dragon Oil, Global Energy Monitor, Kazenergy

Otro país que podría en un futuro incorporarse al grupo de productores es Georgia, que según algunas fuentes podría disponer de unas reservas recuperables de hasta 266 bcm[60]. De momento, sin embargo, sus reservas probadas son de tan solo 8,5 bcm[61], cantidad ampliada recientemente tras el hallazgo (julio de 2022) de un yacimiento de

[60] Sabadus, A. (2021). Why the Black Sea could emerge as the world's next great energy battleground. *Atlantic Council*, 30 de marzo [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-the-black-sea-could-emerge-as-the-worlds-next-great-energy-battleground/

[61] *Worldometer.* (2015). Georgia Natural Gas. [Consulta: agosto de 2021]. Disponible en: https://www.worldometers.info/gas/georgia-natural-gas/

16 bcm cerca de la capital[62]. Desde 2020, ha iniciado actuaciones para la exploración y explotación de su plataforma continental en la zona limítrofe con Turquía, para lo que ha concedido licencia a la compañía rumana OMV Petrom, pero los primeros resultados de la campaña de estudios sísmicos que la compañía ha llevado a cabo en 2022 aún no se han dado a conocer[63].

La infraestructura para exportación

Como se ha mencionado, todos estos países han hecho de la exportación de estos recursos su principal fuente de ingresos, aunque la peculiar ubicación geográfica del Caspio, sin salidas a mar abierto, les ha obligado a adaptarse a la infraestructura de oleoductos y gasoductos existente que, de esta manera, ha impuesto cierta especialización. Por expresarlo de manera resumida, Kazajistán exporta fundamentalmente petróleo hacia Europa; Turkmenistán, gas hacia China; y Azerbaiyán, ambos recursos hacia Turquía y Europa. Comencemos con el petróleo.

Red de oleoductos

El 7% del petróleo y derivados importado en la UE en los primeros 10 meses de 2022 ha tenido origen en esta región, en concreto, un 2,39% de Azerbaiyán y un 4,61% de Kazajistán[64], disponiéndose para ello de las rutas que figuran en la figura 8.

[62] *Georgia Today*. (2022). Presence of 16 bln Cubic Meters of Gas Deposits Confirmed in Georgia, 11 de julio de 2022 [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://georgiatoday.ge/presence-of-16-bln-cubic-meters-of-gas-deposits-confirmed-in-georgia/

[63] OMV Petrom. OMV Petrom Exploration & Production portfolio & locations [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.omvpetrom.com/en/our-business/exploration-and-production/portfolio-and-locations

[64] *Eurostats*. Imports of oil and petroleum products by partner country - monthly data. *Data Browser* [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_TI_OILM__custom_4222034/default/table?lang=en

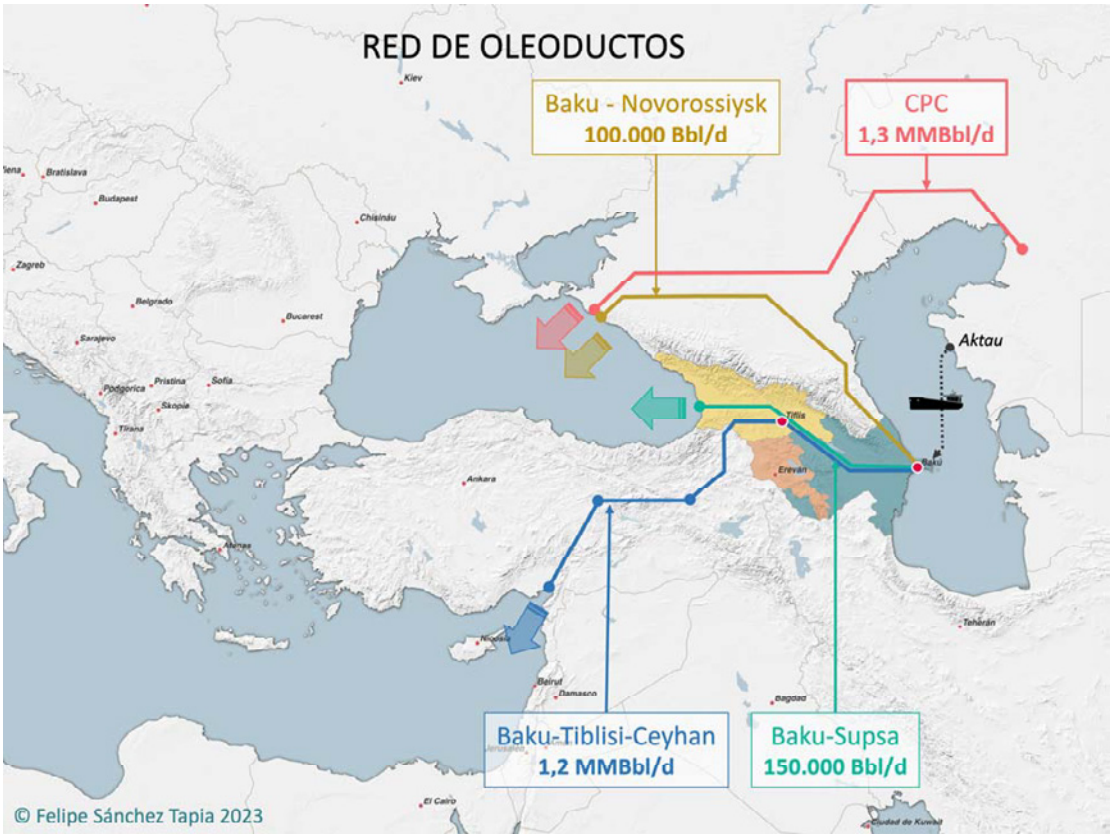


Figura 8. Red de oleoductos en el Cáucaso-Caspio. *Fuente:* Ministerio de Energía de Azerbaiyán, Caspian Pipeline Consortium. Elaboración propia

– Azerbaiyán cuenta con tres oleoductos: el Baku- Novorossiysk, con una capacidad de 100 kb/d; el Baku-Supsa (Western Route Export Pipeline, WREP), 150 kb/d; y, sobre todo, el Baku-Tiblisi-Ceyhan (BTC), con una capacidad de 1,2 mb/d. El 80% del crudo azerí se transporta por este último oleoducto y su ubicación en algún tramo a menos de 50 km de la zona de conflicto en Nagorno-Karabaj lo hace especialmente vulnerable. Así se mostró el pasado mes de octubre durante el periodo de elevadas tensiones entre Armenia y Azerbaiyán, denunciando este último haber sufrido ataques con cohetes sobre su red de oleoductos[65].

[65] *S&P Global Commodity Insights.* (2022). Major Caucasus oil, gas pipelines unaffected by rocket attack: Azerbaijan's Socar, 7 de octubre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.spglobal.com/commodityinsights/ko/market-insights/latest-news/natural-gas/100720-major-caucasus-oil-gas-pipelines-unaffected-by-rocket-attack-azerbaijans-socar

Adicionalmente, desde 2008 Azerbaiyán transporta por ferrocarril hasta el puerto georgiano de Batumi pequeñas cantidades de crudo procedente de Kazajistán y Turkmenistán, además del propio extraído del yacimiento Azeri-Chirag-Gunesli[66].

– Kazajistán no dispone de conexiones directas con Europa y la mayoría de sus exportaciones en esa dirección debe hacerlas utilizando el oleoducto del Caspian Pipeline Consortium (CPC), compartido con la Federación Rusa y que enlaza sus yacimientos en el Caspio con la terminal rusa de Novorossiysk[67]. Con una capacidad de 1,3 mb/d, este oleoducto es crítico para Kazajistán, pues por él transcurre el 80% de sus exportaciones de crudo (1,2 mb/d en 2021)[68].

  Técnicamente, también pueden enviarse hacia Europa pequeñas cantidades por el oleoducto Atyrau-Samara, que conecta con la red rusa. De hecho, esta posibilidad se encuentra en consideración, previéndose la utilización del oleoducto Druzhba para el suministro de crudo kazajo a Alemania, que desde el 1 de enero de 2023 ha suspendido voluntariamente las importaciones de todo el petróleo que recibía de Rusia por esta vía[69]. Como es natural, esta opción requiere el consentimiento de la Federación Rusa, no siendo previsible que facilite su puesta en marcha sin obtener nada a cambio. En cualquier caso, debe tenerse en consideración que las cantidades previstas para esta operación, unos 24 kb/d a lo largo de 2023[70], están lejos de ser la solución al problema. A modo de referencia, en enero de 2022, Alemania recibió por esa vía 378 kb/d[71].

[66] Ministerio de Energía de Azerbaiyán.
[67] El consorcio incluye 11 compañías rusas y kazajas. Web del CPC [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.cpc.ru/EN/about/Pages/shareholders.aspx
[68] *Reuters.* (2022). Analysis: Oil majors face output slump, deep losses if Russia stops Kazakh pipeline, 11 de julio [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/oil-majors-face-output-slump-deep-losses-if-russia-stops-kazakh-pipeline-2022-07-11/
[69] *Bloomberg.* (2022). Germany's Pivot to Piped Kazakh Oil Looks Like a Pipe Dream, 21 de diciembre de 2022 [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-21/germany-s-pivot-to-piped-kazakh-oil-looks-like-a-pipe-dream
[70] *Pipeline&Gas Journal.* (2023). Kazakhstan to Raise Supply of Oil to Germany Via Druzhba Pipeline in 2023, 2 de enero. Disponible en: https://pgjonline.com/news/2023/january/kazakhstan-to-raise-supply-of-oil-to-germany-via-druzhba-pipeline-in-2023
[71] *S&P Global Commodity Insights.* (2022). Impact of the Russia-Ukraine crisis on «full shutdown» of the Druzhba pipeline network to Europe, 16 de marzo [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/ci/research-analysis/impact-of-the-russia-ukraine-crisis-on-full-shutdown.html

El tránsito y la copropiedad de estos activos con la Federación Rusa otorga a esta última gran capacidad de interferir en las exportaciones de Kazajistán. La orden de suspensión de las operaciones del CPC impartida por un tribunal ruso en julio de 2022, emitida dos días después de que el presidente de Kazajistán, Kassym-Jomart Tokayev, asegurase al del Consejo Europeo que su país estaba preparado para «utilizar el potencial de sus hidrocarburos en aras de estabilizar los mercados energéticos europeos y globales»[72], aunque levantada días después, dejó meridanamente claro a los países de Asia Central que aún deben contar con Moscú[73].

Apenas existen alternativas a estas rutas y la única opción viable a la utilización del territorio ruso es desviar crudo hacia el BTC en Azerbaiyán, lo que requiere la utilización de una flotilla de pequeños petroleros con escasa capacidad que enlacen el puerto kazajo de Aktau con Baku. El Gobierno kazajo prevé enviar por esta ruta cantidades modestas, empezando por 1,5 millones de toneladas en 2023, con intención de ampliarlas a 6,5 millones de toneladas en años sucesivos[74].

En total, unos 2,75 mb/d del Caspio podrían salir a los mercados globales desde los puertos del mar Negro y del Mediterráneo, pero más de la mitad de esta cantidad no puede hacerlo sin la potencial interferencia directa de Rusia. Y no es de esperar que, en las actuales circunstancias, ponga las cosas fáciles.

[72] *Interfax.* (2022). Kazakhstan ready to help stabilize energy prices on European, global markets - Tokayev, 4 de julio [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://interfax.com/newsroom/top-stories/80918/

[73] *Reuters.* (2022). Russian court lifts suspension for Caspian pipeline operations, 11 de julio [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/caspian-pipeline-fined-russia-suspension-lifted-2022-07-11/

[74] *Eurasianet.* (2022). Kazakhstan starts exporting oil through Middle Corridor from New Year, 11 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://eurasianet.org/kazakhstan-starts-exporting-oil-through-middle-corridor-from-new-year

Red de gasoductos

- Azerbaiyán es el único suministrador de gas a la UE desde el Caspio, y lo hace a través de la expansión del gasoducto del Cáucaso Meridional (SCPX, con capacidad de 24 bcm/a, ampliables a 31)[75], que conecta con el gasoducto de Trans-Anatolia (TANAP, 16 bcm/a ampliables a 31)[76] que, a su vez, enlaza con el gasoducto Trans-Adriático (TAP, 10 bcm/a)[77]. El último tramo de esta combinación, el TAP, entró en servicio a finales de 2020[78] y, funcionando ya a pleno rendimiento, ha suministrado en 2022 más de 10,3 bcm de gas natural del Caspio hacia Europa. Puede parecer una cantidad pequeña para la UE, pero lo cierto es que estas exportaciones se concentran en tres países, Bulgaria, Grecia e Italia, para los que el gas azerí supone un 46 %, un 26% y un 27 %, respectivamente, cantidades que les resultan vitales[79]. Desde el 1 de enero de 2023, Rumanía se ha sumado a este grupo de países[80].

  Además de esta combinación, Azerbaiyán dispone de otras rutas para exportación, aunque no resultan adecuadas para alcanzar los mercados europeos. Se trata de antiguos gasoductos de la época soviética que han sido rehabilitados: el Hajigabul-Astara, que permite exportar gas hacia Irán, para que este, a su vez, mediante un *swap*, lo haga hacia el enclave de Najichevan[81]; el Hajigabul-Gazakh-Saguramo, que permite la exportación de 8,7 bcm/ a Georgia; y el Hajigabul-Shirvanovka-Mozdok, que con una capacidad de 10 bcm/a ha sido utilizado para exportaciones entre Rusia y Azerbaiyán en ambas direcciones[82] (figura 9).

[75] *SOCAR Midstream.* (2021). South Caucasus Pipeline (SCP) Gas Export Pipeline [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.socarmidstream.az/project/scp/#cover
[76] *Ibid*.
[77] Web de Trans Adriatic Pipline [en línea]. [Consulta octubre de 2022]. Disponible en: https://www.tap-ag.com/
[78] *Trans Adriatic Pipeline.* TAP Starts Commercial Operations. Nota de prensa de TAP de 15 de noviembre de 2020 [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.tap-ag.com/news/news-stories/tap-starts-commercial-operations
[79] EUROSTAT.
[80] *AzerNews.* (2022). Azerbaijan expands geography of its gas supplies, 23 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.azernews.az/oil_and_gas/203966.html
[81] El acuerdo entre Irán y Azerbaiyán data de 2005. *Agencia MEHR* (2022). Azeri president thanks Iran for assisting Nakhchivan, 13 de abril [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://en.mehrnews.com/news/185681/Azeri-president-thanks-Iran-for-assisting-Nakhchivan
[82] Ministerio de Energía de Azerbaiyán.

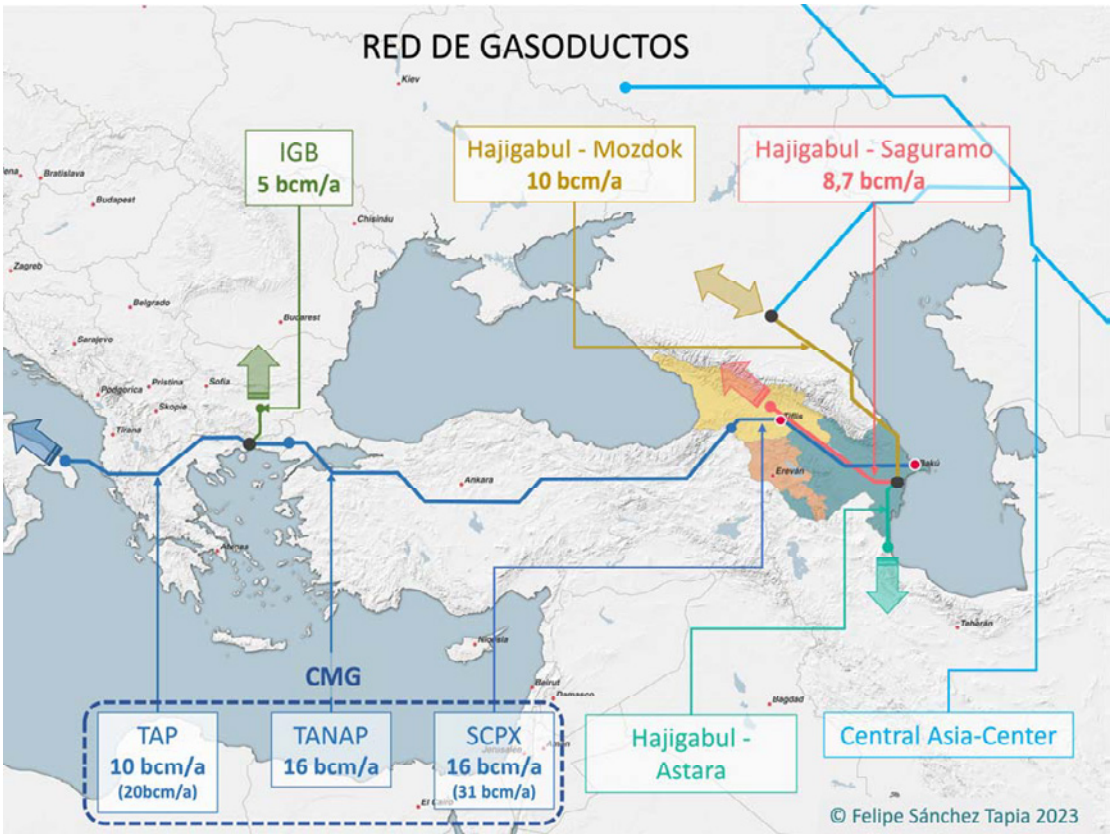


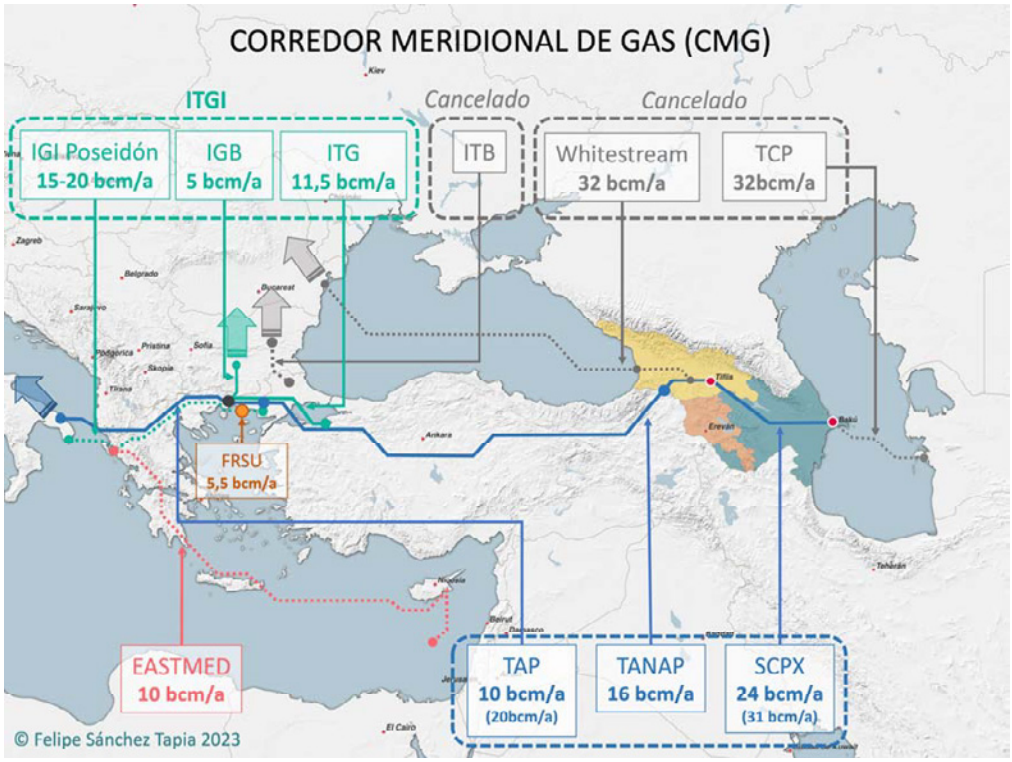
Figura 9. Red de gasoductos en el Cáucaso-Caspio. *Fuente:* Ministerio de Energía de Azerbaiyán, Global Energy Monitor. Elaboración propia

- Turkmenistán es el mayor productor de gas de la región (79 bcm/a), pero carece de infraestructura para exportar hacia Europa. El 75% de sus exportaciones se dirigen a China y el 25% restante a la Federación Rusa[83].
- Kazajistán es igualmente productor de gas natural (32 bcm/a), pero tampoco dispone de gasoductos hacia Europa[84]. Sus exportaciones se dirigen igualmente hacia China y Rusia a través del gasoducto Central Asia-Center, operado por Gazprom[85].

[83] *BP Statistical Review of World Energy 2022*. 71st edition. Junio de 2022.
[84] *Ibid*.
[85] *Offshore Technology*(2021). Central Asia–Center, Turkmenistan, 29 de octubre [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.offshore-technology.com/marketdata/central-asia-center-gas-pipeline-turkmenistan/

El Corredor Meridional de Gas

La mencionada combinación de gasoductos SCPX-TANAP-TAP forma parte del Corredor Meridional de Gas (CMG)[86], uno de los corredores europeos prioritarios identificados ya en 2013 en el marco del desarrollo de las Redes Transeuropeas de Energía (RTE-E)[87]. El proyecto original, incluido meses más tarde en la primera lista de Proyectos de Interés Común (PIC) de la UE, constaba de cuatro grupos de infraestructuras (*clusters*) (figura 10)[88]:



[86] En inglés, *Southern Gas Corridor*, SGC.
[87] Parlamento Europeo. Reglamento (UE) No 347/2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se modifica la Decisión no 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) n o 713/2009, (CE) no 714/2009 y (CE) n o 715/2009, de 17 de abril de 2013, Anexo I [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0347&from=EN
[88] Comisión Europea. Reglamento Delegado (UE) N.º 1391/2013, de 14 de octubre de 2013 [en línea]. [consulta: septiembre de 2022]. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1391&from=EN . Los PIC activos pueden consultarse en Comisión Europea. Quinta lista de PIC (The Union List of Projects of Common Interest), 19 de noviembre de 2021 [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-11/fifth_pci_list_19_november_2021_annex.pdf

Figura 10. El Corredor Meridional de Gas (CMG). *Fuente:* Comisión Europea. Elaboración propia

– Un primer grupo para el transporte de, al menos, 10 bcm/a de nuevas fuentes en el Caspio cruzando Azerbaiyán, Georgia y Turquía. Este primer grupo está formado por la combinación SCPX-TANAP-TAP y se complementa con la ampliación de la red de distribución de gas hacia los países del sureste europeo. Esta última ampliación, denominada interconector Turquía-Grecia-Italia (ITGI), constaba originalmente de tres secciones:

  1) La conexión Turquía-Grecia, que ya estaba en funcionamiento desde 2007, con una capacidad de 11,5 bcm/a[89].

  2) El interconector Grecia-Italia, conocido como IGI Poseidón que, en competencia con TAP, no ha llegado a construirse y cuyo futuro, aunque aún mantiene su condición de PCI[90], es incierto.

  3) El interconector Grecia-Bulgaria (IGB), que con una capacidad inicial de 3 bcm ampliables a 5 bcm, en función de futuras necesidades comerciales, entró en servicio el pasado 1 de octubre de 2022[91]. Además de recibir gas de TAP, podría hacerlo de la planta regasificadora de Alejandrópolis (5,5 bcm/a, en construcción)[92] o de los yacimientos del Mediterráneo oriental, a través de EASTMED (ver más adelante) e IGI Poseidón.

– Un segundo grupo de infraestructuras se planificó para el transporte de, al menos, 8 bcm/a (posteriormente ampliados a 32 bcm/a) desde nuevas fuentes en el Caspio (Azerbaiyán y Turkmenistán) hasta Rumanía, a través de Georgia y cruzando el mar Negro. Incluye dos proyectos de gasoductos: el Trans-Caspiano (TCP) y el Whitestream, enlazándose ambos a través de la expansión

[89] *DEPA.* (2010). ITGI pipeline: Edison, DEPA and BOTAS sign agreement for the transit in Turkey. Nota de prensa de 10 de junio [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.depa.gr/itgi-pipeline-edison-depa-and-botas-sign-agreement-for-the-transit-in-turkey/?lang=en

[90] Comisión Europea. Offshore gas pipeline connecting Greece and Italy. Ficha de PCI 7.3.3. [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/energy/maps/pci_fiches/PciFiche_7.3.3.pdf

[91] Comisión Europea. (2022). Launch of the Interconnector Greece-Bulgaria. Nota de prensa de 1 de octubre [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/news/launch-interconnector-greece-bulgaria-2022-oct-01_en

[92] Balkan Green Energy News. (2022). Launch of works on Alexandroupolis LNG terminal in Greece, 3 de mayo [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://balkangreenenergynews.com/launch-of-works-on-alexandroupolis-lng-terminal-in-greece-heralds-reduced-dependence-on-russian-gas-for-the-balkans/

del SCP. Las desavenencias políticas entre Azerbaiyán y Turkmenistán sobre la delimitación de las aguas del Caspio relegaron al olvido este proyecto y en 2015 perdió la consideración de PIC[93].

- Con un tercer grupo se consideraba el transporte de cantidades, sin especificar, desde los yacimientos en el Mediterráneo Oriental e incluye el gasoducto EASTMED[94], con una capacidad inicial de 11 bcm/a, ampliable a 20 bcm/a[95]. Este proyecto está aún en fase de diseño y aunque se contempla su entrada en servicio a finales de 2027, las dificultades tanto técnicas como, sobre todo, geopolíticas propias del Mediterráneo oriental permiten plantear ciertas dudas sobre su viabilidad (Sánchez Tapia, 2020).
- El último grupo contemplaba la conexión entre Turquía y Bulgaria (ITB), con una capacidad mínima de 3 bcm/a y que tampoco llegó a completarse. Aunque el Gobierno búlgaro aún lo contempla[96], en 2017 perdió su condición de PIC[97].

Contribución actual de la región Cáucaso-Caspio y posibilidades de futuro

Como se puede apreciar, el Cáucaso-Caspio dispone de reservas suficientes para, *a priori*, satisfacer las expectativas europeas de diversificación de fuentes de suministro, tanto en lo que al petróleo como al gas natural se refiere. Sin embargo, varias son las dificultades que se plantean.

Con respecto al crudo, el potencial incremento en el suministro se ve afectado por dos factores. En primer lugar, por las cuotas de producción aplicadas a Azerbaiyán y Kazajistán como miembros de la asociación OPEP+, de la que ambos obtienen beneficios. Así, por ejemplo, Azerbaiyán ha podido en 2022 incrementar sus ingresos por

[93] Comisión Europea. (2015). Segunda lista de PIC, de 18 de noviembre [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0089&from=EN
[94] Comisión Europea. (2022). Pipeline from the East Mediterranean gas reserves to Greece. Ficha de PCI 7.3.1. [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/energy/maps/pci_fiches/PciFiche_7.3.1.pdf
[95] IGI Poseidón, East-Med Poseidon project, [Consultado diciembre de 2022], disponible en https://igiposeidon.com/eastmed/
[96] Web del Ministerio de Energía de la República de Bulgaria. Gas Interconnection Turkey – Bulgaria (ITB) [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.me.government.bg/en/themes/gas-interconnection-turkey-bulgaria-itb-913-0.html
[97] Comisión Europea. (2017). Tercera lista de PCI, 23 de noviembre [en línea]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32018R0540

exportaciones de petróleo en casi un 50% a pesar de haber disminuido su producción en un 4,9 %[98]. Es probable que, a pesar de la presión que tanto desde EE. UU. como de la UE pudiera ejercerse, ambos países opten, prioritariamente, por respetarlas. Y en segundo lugar, por la necesidad del crudo procedente de Kazajistán de atravesar el territorio de la Federación Rusa y utilizar sus terminales para alcanzar los mercados europeos. No es una vulnerabilidad menor.

En lo relativo al gas natural, los más de 10 bcm exportados en 2022 por Azerbaiyán suponen algo más de un 2% del consumo anual de los países de la UE, estimado en unos 480 bcm en 2021[99] pretendiéndose, tal y como se fijó en el Memorandum de Entendimento (MdE) entre la UE y Azerbaiyán firmado en julio pasado, duplicar estas cantidades antes de 2027 hasta alcanzar los 20 bcm[100]. No obstante, a pesar de las buenas intenciones y a corto plazo, las estimaciones para el año 2023 sitúan las exportaciones en torno a los 11,6 bcm, un incremento más bien modesto[101]. En este caso, el principal cuello de botella se encuentra en la infraestructura disponible. Cualquier solución requiere incrementar la capacidad tanto de los tramos SCPX y TANAP, lo que no implica grandes dificultades (Cutler, 2022), como, sobre todo, la de TAP, que debería duplicarse hasta alcanzar los 20 bcm/a. Esta cuestión está actualmente en estudio y fuentes de la compañía han indicado que la decisión podría tomarse en 2023, aun previendo que, en cualquier caso, se necesitaría un mínimo de tres años para comenzar a operar con una capacidad ampliada y un total de cinco años, es decir, hasta 2028, para que el gasoducto estuviese en condiciones de operar a plena capacidad[102].

Por otro lado, se cuestiona la capacidad de Azerbaiyán para duplicar su producción desde los niveles actuales. Algunas estimaciones sitúan en torno a los 15-16 bcm/a la

[98] *APA.* (2022). Azerbaijan's oil export incomes increased by 49%, 16 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://apa.az/en/energy-and-industry/azerbaijans-oil-export-incomes-increased-by-49-391874

[99] *BP Statistical Review of World Energy* 2022, 71st edition. Junio de 2022.

[100] Comisión Europea. (2022). La Unión y Azerbaiyán mejoran las relaciones bilaterales, incluida la cooperación en materia de energía. Nota de prensa de 18 de julio [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_4550

[101] *Reuters.* (2022). Azerbaijan sees gas exports to Europe edging up in 2023, Interfax reports, 17 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/azerbaijan-sees-gas-exports-europe-edging-up-2023-interfax-2022-12-17/

[102] *Reuters.* (2022). Final decision on doubling TAP gas link capacity in early 2023, exec says, 6 de septiembre [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/final-decision-doubling-tap-gas-link-capacity-early-2023-exec-says-2022-09-06/

capacidad máxima que Azerbaiyán podría suministrar en 2027, 5 o 6 bcm/a por debajo del objetivo europeo (Muradov, 2022). Aquí entraría en juego la posible contribución de Turkmenistán, que podría cubrir este déficit, e incluso más, utilizando para ello la infraestructura gasística de Azerbaiyán. Ello, no obstante, se encontraría con las dificultades ya descritas respecto a la ampliación del SCPX-TANAP-TAP. Fuentes abiertas ya han reconocido la existencia de negociaciones entre Turkmenistán, Azerbaiyán, Georgia, Turquía y la UE sobre este particular[103].

La firma en 2018 de la Convención sobre el Estatuto Legal del Mar Caspio, que fija las reglas de distribución de los recursos en estas aguas entre los países ribereños[104], ha posibilitado el acuerdo entre Turkmenistán y Azerbaiyán (21 de enero de 2021) para explotación conjunta del yacimiento de gas *Dostlug* (en azerí, amistad), situado en el Caspio con unas reservas de unos 100 bcm y compartido por ambos países[105]. Con este acuerdo se abre la puerta a la reactivación del segundo bloque de infraestructuras del CMG arriba descritas, en concreto, el gasoducto Trans-Caspiano (TCP) que, uniendo ambos países, atraviesa el Caspio y enlaza con la red azerí. El TCP es un proyecto ambicioso para el que, una vez más, se requieren unos plazos de ejecución considerables y cuya rentabilidad a largo plazo es cuestionable, debiendo contar, además, con la previsible interferencia de Rusia para evitar que prospere.

Como alternativa, la compañía norteamericana Trans Caspian Ressources Inc. (TCRI) ha sugerido recientemente la construcción del *conector del Caspio*, versión reducida del TCP (en realidad, la fase I del TCP), que con una longitud de 42 millas náuticas se limitaría a unir yacimientos en aguas de Turkmenistán con los de Azerbaiyán. Puede resultar un proyecto de interés estratégico para la UE, pues permitiría la exportación, en

[103] *Silk Road Briefing.* (2022). Turkmenistan Becomes New Hunting Ground For EU Gas Supplies, 31 de marzo de 2022 [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.silkroadbriefing.com/news/2022/03/31/turkmenistan-becomes-new-hunting-ground-for-eu-gas-supplies/

[104] Convention on the Legal Status of the Caspian Sea. 12 de agosto de 2018 [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://ssl.freshfields.com/noindex/Caspian%20Sea%20Convention.pdf

[105] *Caspian News.* (2021). Azerbaijan, Turkmenistan Agree to Deepen Cooperation on Dostlug Offshore Field, 30 de julio [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.caspiannews.com/news-detail/azerbaijan-turkmenistan-agree-to-deepen-cooperation-on-dostlug-offshore-field-2021-7-30-0/

un plazo de 24 meses, de entre 10 y 12 bcm/a de gas turkmeno hacia Europa (figura 11)[106].

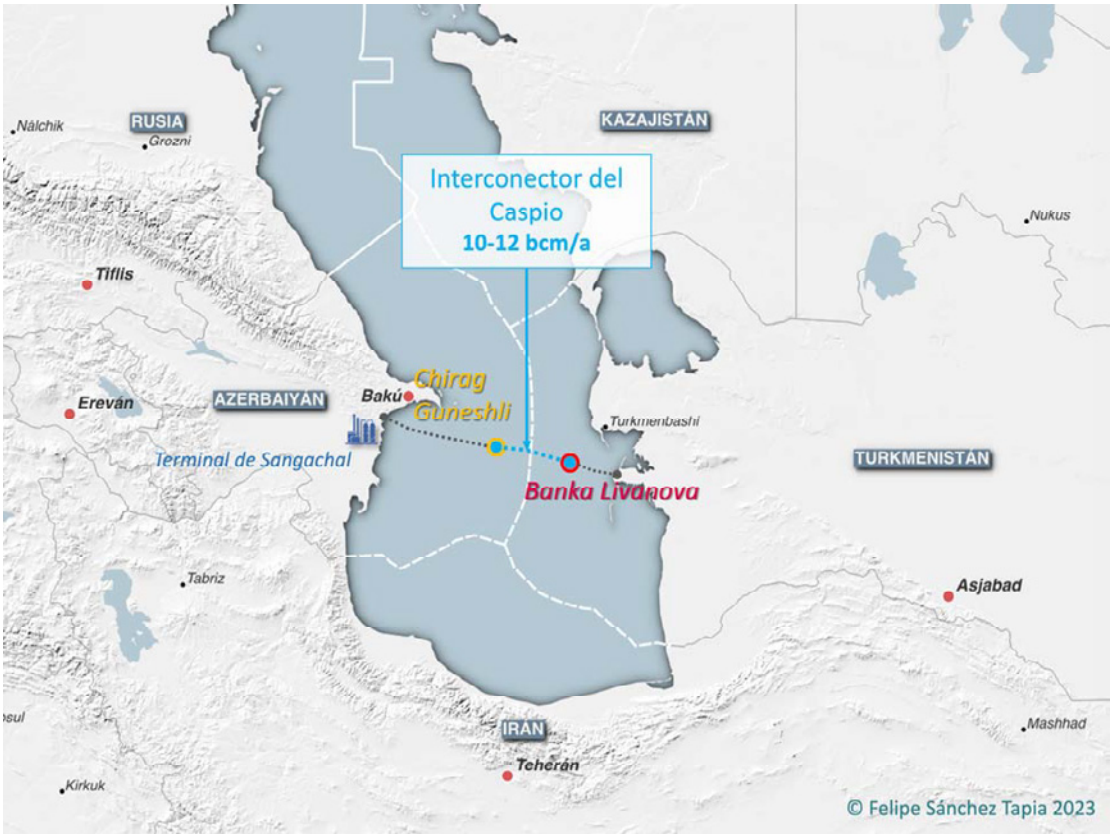


Figura 11. Conector del Caspio. *Fuente:* Trans Caspian Ressources Inc. (TCRI). Elaboración propia

Los acontecimientos de los últimos meses han estimulado la búsqueda de alternativas y viejos proyectos, que habían quedado obsoletos o paralizados ante la evolución de las políticas verdes europeas, parecen cobrar nueva vida. Ese es el caso del Interconector Azerbaiyán-Georgia-Rumania (AGRI), propuesto en 2011 por estos tres países para transportar 8 bcm/a desde Azerbaiyán hasta el puerto georgiano de Kulevi, en el mar Negro, donde sería licuado para su transporte marítimo al puerto de Constanza, en

[106] *Trans Caspian Ressources*, *Inc.* The Time Is Now for a Trans-Caspian Pipeline [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://transcaspianresources.us/

Rumanía[107]. La compañía estatal azerí SOCAR ya ha firmado un MdE con la rumana Romgaz relativo a la financiación de estudios de viabilidad para la construcción de terminales de GNL (licuefacción en Georgia y regasificación en Rumanía)[108]. En cualquier caso, este proyecto difícilmente estaría concluido antes de 2027.

Y otro tanto ocurre con otros proyectos del CMG, como el gasoducto el EASTMED, que podría proporcionar otros 11 bcm/a adicionales a partir de 2025 procedentes del Mediterráneo oriental y cuya viabilidad, por razones de rentabilidad, estaba en entredicho, o el mencionado Whitestream.

Naturalmente, ninguno de estos proyectos puede considerarse realizable a corto o medio plazo y, una vez más, su financiación dependerá de su rentabilidad final. Este es un punto clave y hay que reconocer que el escenario europeo desincentiva este tipo de inversiones milmillonarias. El propio director ejecutivo de la AIE, Fatih Birol, dejaba recientemente pocas dudas al respecto:

> «Mi preocupación es que algunos utilicen la invasión de Ucrania como excusa para poner en marcha una nueva ola de inversiones en combustibles fósiles a gran escala […] Me preocupa que esto cierre para siempre la puerta a alcanzar nuestros objetivos climáticos […] Y podrían resultar inversiones nada rentables. Aun que únicamente se realice el 50% de lo que los países han prometido, son inversiones que, en el futuro, carecerán de utilidad»[109].

La UE ha lanzado mensajes contradictorios a este respecto y, si bien ha incluido el gas natural en la taxonomía[110], el Banco Europeo de Inversiones, simultáneamente, mantiene en vigor su política de no financiar proyecto alguno relacionado con

[107] *Georgian Oil&Gas Corporation*. Azerbaijan-Georgia-Romania Interconnector [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.gogc.ge/en/project/azerbaijan-georgia-romania-interconnector/31

[108] *SeeNews*. (2022). Romania's Romgaz, Azerbaijan's SOCAR sign MoU on Black Sea LNG project, 19 de octubre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://seenews.com/news/romanias-romgaz-azerbaijans-socar-sign-mou-on-black-sea-lng-project-801744

[109] *S&P Global Commodity Insights*. (2022). IEA's Birol warns of high prices 'locking in' new wave of fossil fuel spending, 23 de mayo de 2022 [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/oil/052322-ieas-birol-warns-of-high-prices-locking-in-new-wave-of-fossil-fuel-spending#article0

[110] Parlamento Europeo. (2022). Taxonomy: MEPs do not object to inclusion of gas and nuclear activities. Nota de prensa de 6 de julio [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities

combustibles fósiles[111]. Todo apunta a que el reto será, probablemente, encontrar fuentes de financiación.

En esta situación, el desarrollo de infraestructura de uso dual para el transporte de gas e hidrógeno puede ser la tabla de salvación. Sabiendo que, de una u otra manera, los días de gloria de los combustibles fósiles ya han pasado, Kazajistán ha puesto el punto de mira en las energías renovables, tratando de aprovechar las magníficas condiciones que este país ofrece para el desarrollo de energía solar y eólica. Recientemente, el Gobierno kazajo ha suscrito un acuerdo con la alemana Svevind Energy Group para la instalación de lo que podría ser una de las mayores plantas mundiales de producción de hidrógeno por electrólisis, unos dos millones de toneladas anuales a partir de 2032, utilizando para ello la aguas del Caspio, lo que supone, aproximadamente, una quinta parte del objetivo de 10 millones de toneladas que la UE prevé importar en 2030[112]. En esta misma línea, la UE y Kazajistán concluían en los márgenes de la COP27 en El Cairo un MdE para la producción de hidrógeno verde y suministro de otras materias primas[113]. Es un ambicioso proyecto no exento de dificultades que, además de la búsqueda de necesaria financiación (unos 40.000 o 50.000 millones de dólares, según Svevind Energy Group) se encuentra con la inexistencia de infraestructura utilizable para el transporte del hidrógeno[114]. Sin duda, el uso futuro para el transporte de fuentes de energía limpias puede ser un incentivo para una inversión que, en sus primeros momentos, podría encontrar acomodo en el esquema europeo de diversificación de fuentes de suministro de gas natural.

[111] Banco Europeo de Inversiones. (2019). EU Bank launches ambitious new climate strategy and Energy Lending Policy. Nota de prensa de 14 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.eib.org/en/press/all/2019-313-eu-bank-launches-ambitious-new-climate-strategy-and-energy-lending-policy

[112] REPowerEU. *Op. Cit.* Anexo 1.

[113] Comisión Europea. (2022). COP27: European Union concludes a strategic partnership with Kazakhstan on raw materials, batteries and renewable hydrogen. Nota de prensa de 7 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6585

[114] *Eurasianet.* (2022). Kazakhstan: Oil-rich west to become green hydrogen hub, 28 de octubre de 2022 [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://eurasianet.org/kazakhstan-oil-rich-west-to-become-green-hydrogen-hub

La geopolítica de la región Cáucaso-Caspio (CC): el *nuevo gran juego*

Como ha podido comprobarse, las posibilidades para el transporte de las prometedoras reservas del Caspio hacia los mercados europeos se ven limitadas por cuestiones de tipo técnico y financiero. No son pocas las dificultades que se presentan, pero no tienen por qué resultar insuperables, siempre que exista suficiente voluntad política en los países productores para hacerlo. Y es preciso reconocer que no carecen de ella, aunque, ciertamente, ninguno de ellos puede vivir de espaldas a las realidades de una compleja geopolítica regional que ha evolucionado en torno al vacío de poder que la Unión Soviética dejó tras de sí con su caída. Disputas étnicas y territoriales entre los Estados que surgieron de las repúblicas exsoviéticas (Georgia, Armenia y Azerbaiyán) y entre ellos y la propia Federación Rusa, a lo que se suma la confluencia de intereses contrapuestos de potencias regionales (Turquía e Irán) y otros actores globales (EE. UU. y la UE), han acabado haciendo del Cáucaso una de las regiones más inestables del espacio postsoviético. Es lo que se ha venido a denominar el *nuevo Gran Juego,* término profusamente empleado desde los años 90 a modo de réplica del clásico *Gran Juego* que describía la pugna que durante los siglos XIX y parte del XX mantuvieron las potencias del momento, Rusia y Reino Unido, por el dominio de Asia central y que hoy en día también se ha extendido hacia el Cáucaso (Bayramov, 2021). Veamos de qué manera.

Los herederos de la URSS

Aunque oficialmente reconocidos por las organizaciones internacionales, los Estados que surgieron en el Cáucaso sur tras la disolución de la URSS lo hicieron con deficiencias en lo que, hoy en día, se consideran elementos formales de cualquier Estado moderno: Derecho, poder político, territorio y población. Con el transcurso de los años se han ratificado constituciones, se han consolidado formas de poder político y se han desarrollado instituciones estatales, pero territorio y población continúan siendo origen de controversias sin resolver, entre las que destaca la de Nagorno-Karabaj, entre Armenia y Azerbaiyán y la ocupación rusa de Abjasia y Osetia del Sur, en Georgia (figura 12).

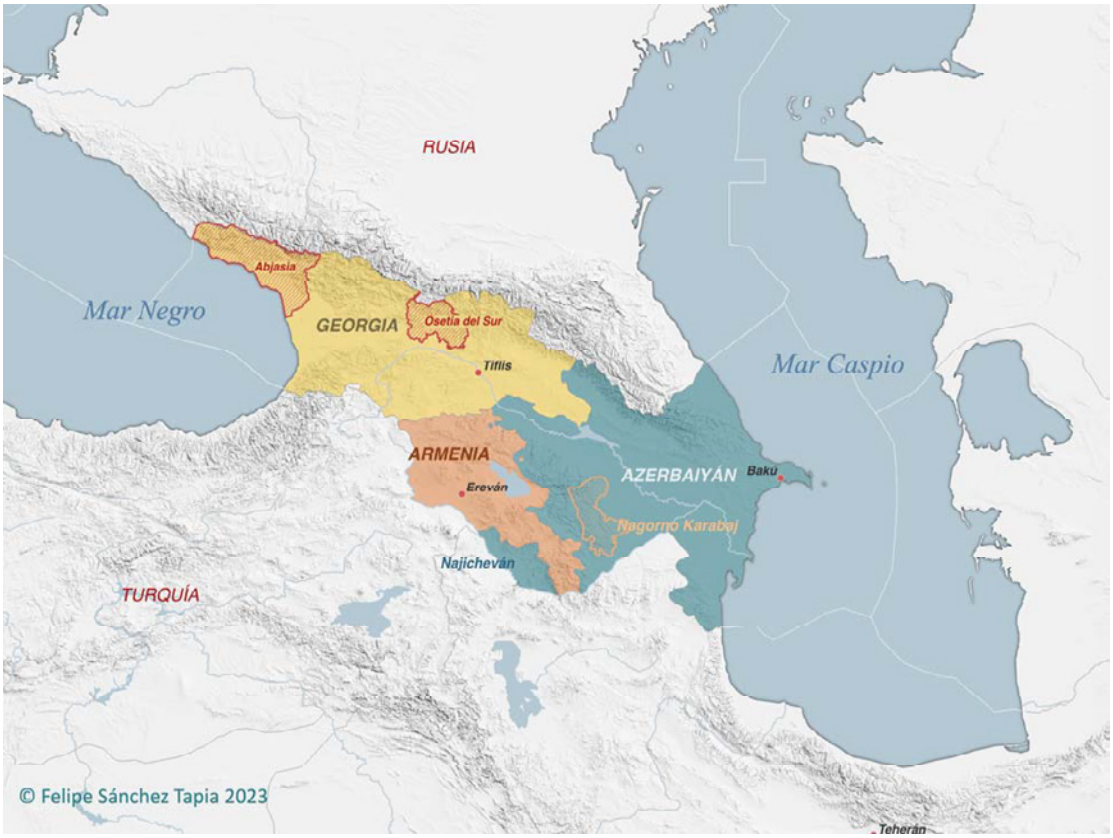


Figura 12. El Cáucaso sur

Georgia

De los tres países caucásicos, Georgia es el que peores relaciones mantiene con Rusia que, desde 1999, reconoce la independencia de la autodenominada República Autónoma de Abjasia, en el noroeste del país, y que, desde 2008, tras la declaración de la cumbre de la OTAN de Bucarest para integrar a Georgia en la Alianza Atlántica[115], ocupa militarmente la propia Abjasia y la región autónoma de Osetia del Sur. Esta ocupación descansa, fundamentalmente, en la visión rusa del Cáucaso sur como *zona de seguridad*, pero su argumentación, al igual que en la actualidad ocurre en Ucrania, esgrime la defensa de unas minorías étnicas defectuosamente integradas, que mantienen fuertes vínculos con la Federación Rusa y que en manera alguna habían

[115] NATO. (2022). Relations with Georgia, 14 de julio [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_38988.htm

expresado en el pasado deseos de formar un estado junto con Georgia (Matveeva, 2002).

Es precisamente la enemistad con su vecino del norte lo que ha obligado a Georgia a entablar relaciones especiales con otros dos de sus vecinos que, a su vez, mantienen una relación no siempre fácil con Rusia, Azerbaiyán y Turquía. Desde 2012, los tres han formado una asociación trilateral que abarca múltiples áreas de cooperación, incluyendo la seguridad y defensa[116]. Es significativo que los últimos ejercicios militares llevados a cabo por estos tres países en el marco de esta asociación hayan tenido como escenario la «seguridad de oleoductos y gasoductos estratégicos»[117].

Además, disponiendo de puertos en el mar Negro que la comunican directamente con Europa, Georgia ha apostado por establecer una relación preferencial con occidente y manifiesta de manera abierta y decidida sus intenciones de integrarse en las instituciones occidentales, en particular la OTAN y la UE, que es su primer socio comercial.

Armenia

Armenia es el más pequeño de los tres, el étnicamente más homogéneo y el menos desarrollado desde el punto de vista económico. Sin salida al mar y flanqueado por sus dos enemigos seculares, Turquía y Azerbaiyán, Armenia ha encontrado en Rusia la mejor garantía de supervivencia, siendo el único país que mantiene en su territorio bases militares rusas[118]. Un total de 250 acuerdos y tratados internacionales apuntalan esta relación, siendo el Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua de 1997, que incluye el compromiso de prestarse «la ayuda mutua necesaria, incluida la militar, en ejercicio del derecho a la legítima defensa colectiva», el más importante[119]. Es

[116] Declaración de Trebisonda de los ministros de Asuntos Exteriores de la República de Azerbaiyán, Georgia y la República de Turquía, de 8 de junio de 2012 [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.mfa.gov.tr/trabzon--declaration-of-the-ministers-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-azerbaijan_-georgia-and-the-republic-of-turkey_-08-june-2012_-trabzon.en.mfa

[117] *Caucasus Watch.* (2022). Azerbaijan, Turkey, and Georgia Conduct Joint Training on Security of Strategic Pipelines, 10 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://caucasuswatch.de/news/6354.html

[118] Georgian Foundation for Strategic and International Studies. (2018). Russian Military Forces Interactive Map [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://gfsis.org.ge/maps/view/russian-military-forces

[119] *Biblioteca digital de las Naciones Unidas.* (1997). Tratado de Amistad, Cooperación y Ayuda Mutua entre la Federación de Rusia y la República de Armenia, firmado en Moscú el 29 de agosto de 1997 [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/243780?ln=es

precisamente esta rivalidad histórica con Azerbaiyán y Turquía lo que ha hecho de Armenia el principal aliado de Irán en la región, habiendo cimentado unas relaciones estables, positivas y duraderas. Como establece en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2020, ambos países de benefician de una magnífica relación de vecindad que es «necesario proteger de influencias geopolíticas extrañas»[120].

La necesidad de mantener prioritariamente buenas relaciones con Rusia e Irán ha impedido a Armenia el acercamiento fluido hacia los países occidentales en la medida en que, aunque solo fuera por afinidades culturales, hubiera sido deseable. No obstante, esta deficiencia se ha visto a menudo compensada gracias a la intervención de la diáspora armenia, reconocida oficialmente como instrumento al servicio de la política exterior del Estado[121]. Las numerosas comunidades armenias distribuidas por todo el mundo, entre las que destacan las de Francia, con 650.000 miembros, y la de EE. UU., con 1.600.000[122], se han constituido en auténticos *lobbies* de su causa en los países en los que se asientan. A través de ellas, el Gobierno armenio ha sido capaz de influir a su favor en asuntos de interés nacional, como, por ejemplo, en la promoción de campañas de reconocimiento del denominado genocidio armenio que se han extendido por EE. UU. y por Europa.

Azerbaiyán

Por su parte, los recursos energéticos de que dispone hacen de Azerbaiyán el país del Cáucaso sur con mayor relevancia geopolítica. Cuenta con la población más numerosa de la región, unos 10.000.000 de habitantes, mayoritariamente de religión musulmana chiita, aunque su régimen político, uno de los más autoritarios del mundo[123], es de carácter secular. La parte occidental de su territorio, la República Autónoma de Najichevan, queda separada del conjunto del país por las provincias más meridionales de Armenia, lo que dificulta extraordinariamente el mantenimiento de sus

[120] Gobierno de Armenia (2020). National Security Strategy of the Republic of Armenia, julio, p. 12. [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.gov.am/en/National-Security-Strategy/
[121] National Security Strategy of the Republic of Armenia. *Op. Cit*. p. 20.
[122] Gobierno de Armenia. Oficina del Alto Comisionado para Asuntos de la Diáspora [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: http://diaspora.gov.am/en
[123] *Economist Intelligence.* (2021). Democracy Index 2021: the China challenger [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/?utm_source=economist&utm_medium=daily_chart&utm_campaign=democracy-index-2021

comunicaciones internas. Enlazar ambas partes de su territorio es un objetivo estratégico siempre presente en sus relaciones con Armenia, con quien se encuentra en guerra desde la independencia en 1991. Es a través del territorio de Najichevan que Azerbaiyán comparte frontera con Turquía, su principal valedor en la región y con quien, por historia, lengua y cultura, ha consolidado desde los primeros momentos de la independencia unas relaciones de *hermandad* bajo el lema «dos estados; una nación».

Extremadamente tensas son sus relaciones con Irán, que alberga una minoría azerí en el norte del país de unos 14 millones, superior a la del propio Azerbaiyán[124]. Aunque ninguna entidad políticamente independiente con el nombre de Azerbaiyán había existido en el pasado con anterioridad a 1918, la percepción de pertenencia a una etnia común ha estimulado desde hace años la idea de establecer un Gran Azerbaiyán que unifique a toda la población azerí, lo que, como es comprensible, genera enorme desconfianza en Irán (Kouhi- Esfahani, 2019: 145). Desde los años 90, Irán ha estado muy activo en territorio de Azerbaiyán a través del Cuerpo de la Guardia de la Revolución Islámica iraní (CGRI)[125], responsable de las operaciones militares y de inteligencia en el exterior, y las fuerzas de seguridad han debido empeñarse seriamente para contrarrestarlas, como demuestran las frecuentes operaciones policiales contra ciudadanos iraníes acusados de participar en actividades terroristas dirigidas por esta organización[126]. Enemigos comunes generan extrañas alianzas y la enemistad con Irán ha conducido al acercamiento estratégico entre Azerbaiyán e Israel, convertido en el tercer destinatario de las exportaciones de crudo de Azerbaiyán, mientras que Israel, por su parte, se ha convertido en el segundo suministrador de material de defensa a Azerbaiyán (el 69% de importaciones en el periodo 2016-2021)[127].

Azerbaiyán ha sabido desarrollar unas relaciones fructíferas con el mundo occidental que han hecho de la UE su primer socio comercial, sin tener que sacrificar por ello el imprescindible entendimiento con Rusia. Con la finalidad de limitar la influencia de esta

[124] *World Population Review.* (2022). Iran Population 2023 [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://worldpopulationreview.com/countries/iran-population
[125] En inglés, Islamic Revolution Guard Corps, IRGC.
[126] *Middle East Monitor.* (2021). The Huseynyun: Iran's new IRGC-backed movement in Azerbaijan, 9 de octubre [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.middleeastmonitor.com/20211009-the-huseynyun-irans-new-irgc-backed-movement-in-azerbaijan/
[127] *Breaking Defense.* (2022). Israel may be looking to strengthen ties to Azerbaijan as an Iran counter [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://breakingdefense.com/2022/08/israel-may-be-looking-to-strengthen-ties-to-azerbaijan-as-an-iran-counter/

última, EE. UU. promovió ya en 1997 un acuerdo regional entre Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia para establecer una la organización para cooperación y desarrollo democrático (GUAM), cuyas prioridades giran en torno a atractivos conceptos como la consolidación de la democracia, imperio de la ley, defensa de DDHH y derechos fundamentales, seguridad y estabilidad[128]. Buenos propósitos, que la ausencia de una postura común respecto a la manera de gestionar el papel de Rusia en la región ha impedido desarrollar en plenitud, llevando a la organización a la inoperancia (Zhunisbek, 2017). A pesar de todo, el momento actual está devolviendo actualidad a la organización, que podría incluir algún socio adicional (Turquía) e incorporar una dimensión de seguridad y defensa, de la que ahora carece (Rzayev, 2021). Qué duda cabe, que esta posibilidad resulta de gran interés para las naciones occidentales en el marco de su estrategia de contención de Rusia.

La cuestión de mayor transcendencia en las relaciones exteriores de Armenia y Azerbaiyán ha sido, y continúa siendo, el conflicto de Nagorno-Karabaj, enclave de población mayoritariamente armenia reclamado por Azerbaiyán. Con orígenes que se remontan a principios del Siglo XX, fue el progresivo debilitamiento de la URSS lo que exacerbó las tensiones territoriales entre ambos países hasta el estallido de la conocida como primera guerra de Nagorno-Karabaj (1988-1994), en el curso de la cual Azerbaiyán no solo perdió el control del enclave sino el de otras 7 provincias adicionales (figura 13).

[128] GUAM, web de la organización [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://guam-organization.org/en/

Figura 13. Territorios ocupados por Armenia tras la guerra de Nagorno-Karabaj en 1994. *Fuente:* elaboración propia

Dedicada desde entonces a la paciente reconstitución de su poder militar, Azerbaiyán mantuvo intacta su intención de recuperar los territorios perdidos en 1994, lo que, finalmente, consiguió en el curso de la segunda guerra de Nagorno-Karabaj, entre septiembre y noviembre de 2020. En esta ocasión, Armenia sufrió una aplastante derrota, viéndose obligada a aceptar las desventajosas condiciones de un acuerdo de alto el fuego, alcanzado por mediación de la Federación Rusa, que no hacía sino consolidar lo que Azerbaiyán había obtenido por la vía de los hechos. De esta manera, Armenia se comprometía a la devolución de, prácticamente, todos los territorios previamente ocupados y al desbloqueo de «todos los corredores económicos y de transporte de

ámbito regional»[129], lo que incluye el corredor de Zangezur, vital para el mantenimiento de las comunicaciones de Azerbaiyán con el enclave de Najichevan (figura 14).

Figura 14. Situación en Nagorno-Karabaj, tras la segunda guerra en 2020. *Fuente:* elaboración propia

La gestión del conflicto ha servido durante todos estos años para que la Federación Rusa consolidase su preeminencia en la región. Rusia ha sabido utilizar su influencia sobre ambos países para erigirse como único interlocutor válido con capacidad de decisión, relegando a un segundo plano a Francia y EE. UU., potencias occidentales que, junto con la propia Rusia, forman la presidencia tripartita del grupo de Minsk, creado por la OSCE en 1994 para buscar una salida negociada a la guerra[130]. Gracias a su

[129] Presidencia de la Federación Rusa. (2020). Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation, 10 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/news/64384
[130] OSCE Minsk Group [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.osce.org/mg

intervención, Armenia y Azerbaiyán pudieron poner fin a las hostilidades tras la primera guerra de Nagorno-Karabaj[131] y fue igualmente su mediación la que, en noviembre de 2020, facilitó el alto el fuego que puso fin a la segunda, aunque, en esta ocasión, su intervención se cuidó de impedir que Azerbaiyán alcanzase sus objetivos militares, clara advertencia para el régimen del primer ministro Nikol Pashinyan, surgido tras la llamada *revolución de terciopelo* de 2018 y con un evidente sesgo prooccidental. Tras la guerra, Rusia ha podido incrementar su presencia militar en el Cáucaso, desplegando, además de los cerca de 10.000 soldados que aún mantiene en Armenia y las fuerzas de ocupación en Georgia, una fuerza de pacificación de unos 2.000 soldados en Azerbaiyán.

A pesar de todo, este alto el fuego se ha mostrado altamente inestable. Si el retorno de los distritos acordados se produjo conforme al calendario previsto en el acuerdo de alto el fuego promovido por Moscú, la cuestión de los corredores de comunicación continúa siendo objeto de controversia. Las reticencias armenias a facilitar la apertura del corredor de Zangezur, que podría interrumpir sus comunicaciones terrestres con Irán, son causa de enfrentamiento entre las partes y se encuentra en el origen de los graves incidentes fronterizos ocurridos en septiembre de 2022. La tensión en la frontera entre ambos países por esta y otras cuestiones permanece, ciertamente, elevada, por lo que no puede descartarse que, en el futuro, presenciemos incidentes de similares características. Basta una leve chispa para encender nuevamente la mecha.

Federación Rusa

Desde la llegada de Vladimir Putin al poder en la década de los 2000, las políticas exterior y de seguridad de la Federación Rusa han girado en torno a dos cuestiones fundamentales: por un lado, la existencia de unas inequívocas aspiraciones neoimperialistas que buscan la reintegración política del espacio postsoviético, desde el Caspio y Asia central, por el este, hasta el mar Negro y Ucrania, por el oeste, condición *sine qua non* para la recuperación de su rol como *superpotencia* (Duguin, 2017: 149 y ss); y, por otro, la permanente sensación de inseguridad derivada de la ausencia de barreras geográficas que garantice la defensa de sus fronteras frente invasiones.

[131] Naciones Unidas. Protocolo de Bishek [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://peacemaker.un.org/armeniaazerbaijan-bishkekprotocol94

Históricamente, esta última cuestión ha sido determinante en el pensamiento estratégico ruso, obligado a obtener profundidad mediante la creación de espacios que, actuando a modo de *colchón de seguridad,* separen sus centros de poder de potenciales enemigos. El Cáucaso no deja de ser una de estas zonas en las que, en el momento actual, «la actuación de algunas naciones no tiene otra finalidad que instigar los procesos de desintegración para destruir los lazos que unen a Rusia con sus aliados tradicionales»[132]. Consecuentemente, las líneas maestras de su política en la región tratan de mantener alejadas a las potencias occidentales y sus alianzas, especialmente la OTAN, mientras mantiene su hasta ahora indiscutible influencia y, para ello, ha dedicado todos los recursos de poder nacional a su alcance, tanto en la forma de *soft* como de *hard power*[133]. Así, desde el mismo momento del desmembramiento de la URSS, Rusia ha invertido considerable capital político en la formación de asociaciones y organizaciones internacionales de distinta índole, aunque, hay que decir que con un éxito relativo. Comenzando con la constitución en 1991 de la Comunidad de Estados Independientes (CEI)[134] y la formación al año siguiente de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)[135], en el campo de la seguridad y la defensa, y siguiendo con la puesta en marcha más recientemente de la que es, quizá, su iniciativa más ambiciosa: la Unión Económica Euro-Asiática (UEEA)[136], organización supranacional de marcado carácter económico, que incluye la cooperación en sectores clave, entre los que se encuentra la energía, pero que no oculta su vertiente política[137] (figura 15).

[132] Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa. (2 de julio de 2021), p. 5.
[133] 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 utiliza la versión original en inglés.
[134] En inglés, Commonwealth of Independent States, CIS. Fundada por el Tratado de Belavehza.
[135] En inglés, Collective Security Treaty Organization, CSTO. Fundada por el Tratado de Tashkent.
[136] En inglés, Eurasian Economic Union, EAEU. Web de la organización [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: http://www.eaeunion.org/?lang=en
[137] A través de ella, Rusia puede, por ejemplo, bloquear acuerdos bilaterales de estos países con China, mantener el ruso como *lingua franca* entre sus miembros o fomentar la cooperación en materia de enseñanza y formación universitaria de alumnos de estos países en la Federación Rusa.

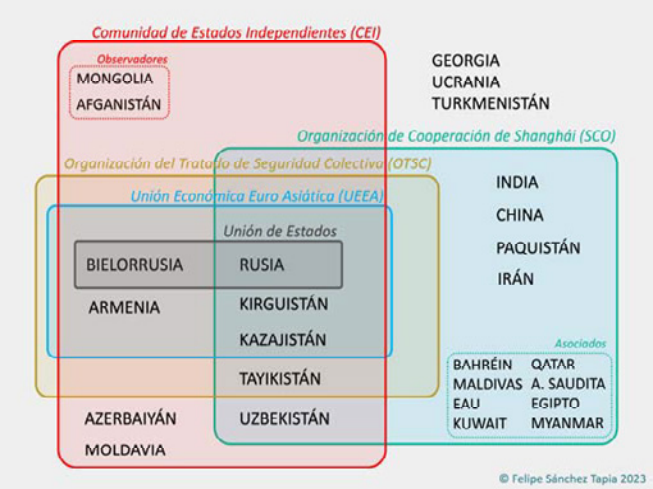


Figura 15. Organizaciones euroasiáticas en las que Rusia desempeña un papel de liderazgo. Fuentes diversas. Elaboración propia

Pero al mismo tiempo, cuando lo ha juzgado necesario, no ha dudado en empeñar su poder militar, como demuestran sus intervenciones en Osetia del Sur y Abjasia en agosto de 2008. Por otro lado, a lo largo de los años, ha conseguido mantenerse como el principal suministrador de armamento y material de defensa a estos países, que le garantiza un papel decisivo en esta materia (figura 16). Como se puede apreciar, la presencia europea en este campo es discreta y la estadounidense prácticamente inexistente.

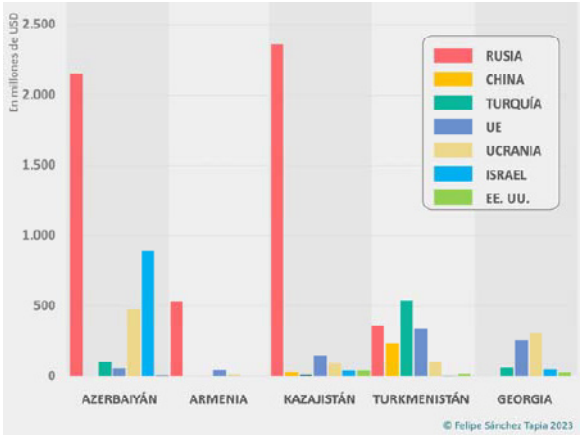


Figura 16. Orígenes de las importaciones de armamento y material militar entre 2000 y 2021. *Fuente:* SIPRI. Elaboración propia

Desde el punto de vista comercial, el Cáucaso reviste valor para Rusia no tanto por el volumen de los mercados que la región representa, pues, *de facto*, salvo en el caso de Armenia, ha perdido gran parte de su dominio comercial en la región a favor de actores externos, en particular la UE y Turquía y, en menor medida, EE. UU. (figura 17), como por su papel como nudo de comunicaciones en dirección norte-sur, que permite la salida de Rusia hacia el golfo Pérsico, y este-oeste, de gran importancia para el transporte de mercancías entre China y los mercados europeos.

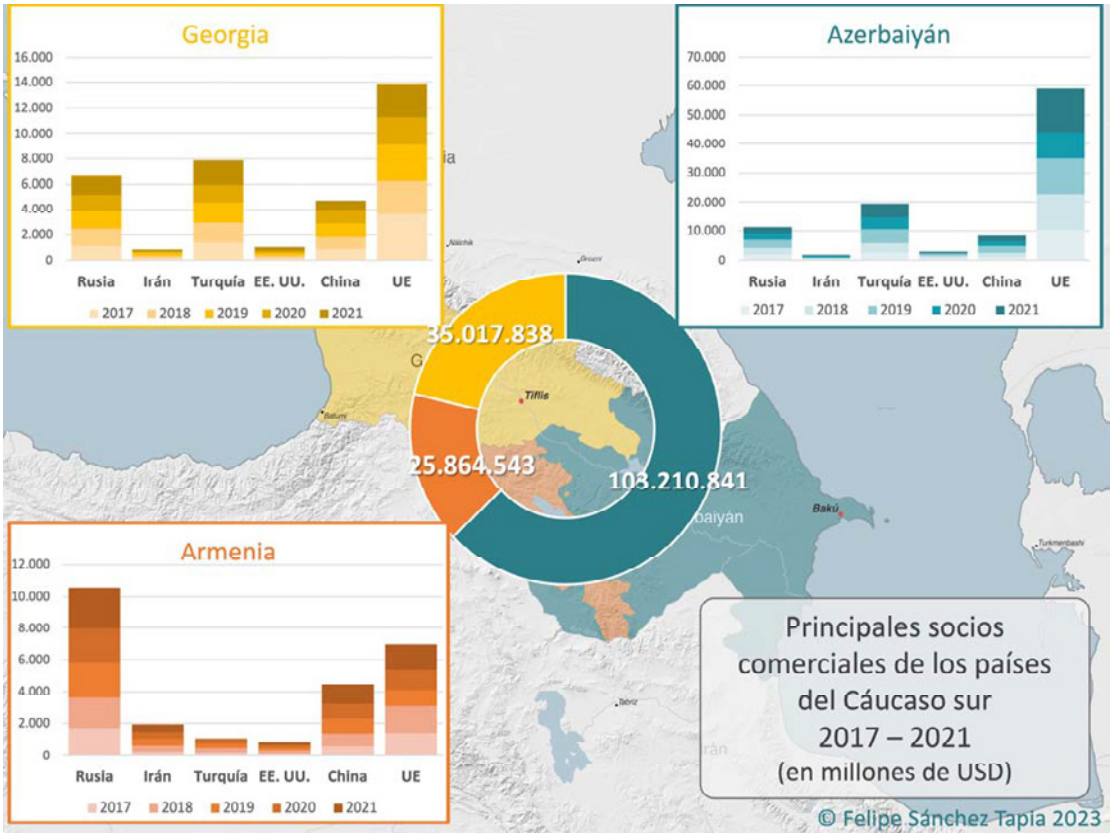


Figura 17. Intercambios comerciales en el Cáucaso sur en los últimos cinco años. *Fuente*: Trade Map. Elaboración propia

En líneas generales, dos son los corredores que confluyen en esta zona (figura 18): 1) el corredor internacional norte-sur, promovido por Rusia, India e Irán como alternativa a la ruta del canal de Suez y que conecta San Petersburgo con los puertos iraníes en el

océano Índico[138]; y 2) el corredor intermedio (TITR)[139], que conecta Asia Central con Europa a través del Caspio, el Cáucaso, Turquía y el mar Negro, reduciendo los tiempos de tránsito de mercancías con respecto a las rutas marítimas y evitando los territorios ruso e iraní, por lo que resulta especialmente atractiva para China y la UE. Como puede imaginarse, el TITR no cuenta con el beneplácito de Rusia.

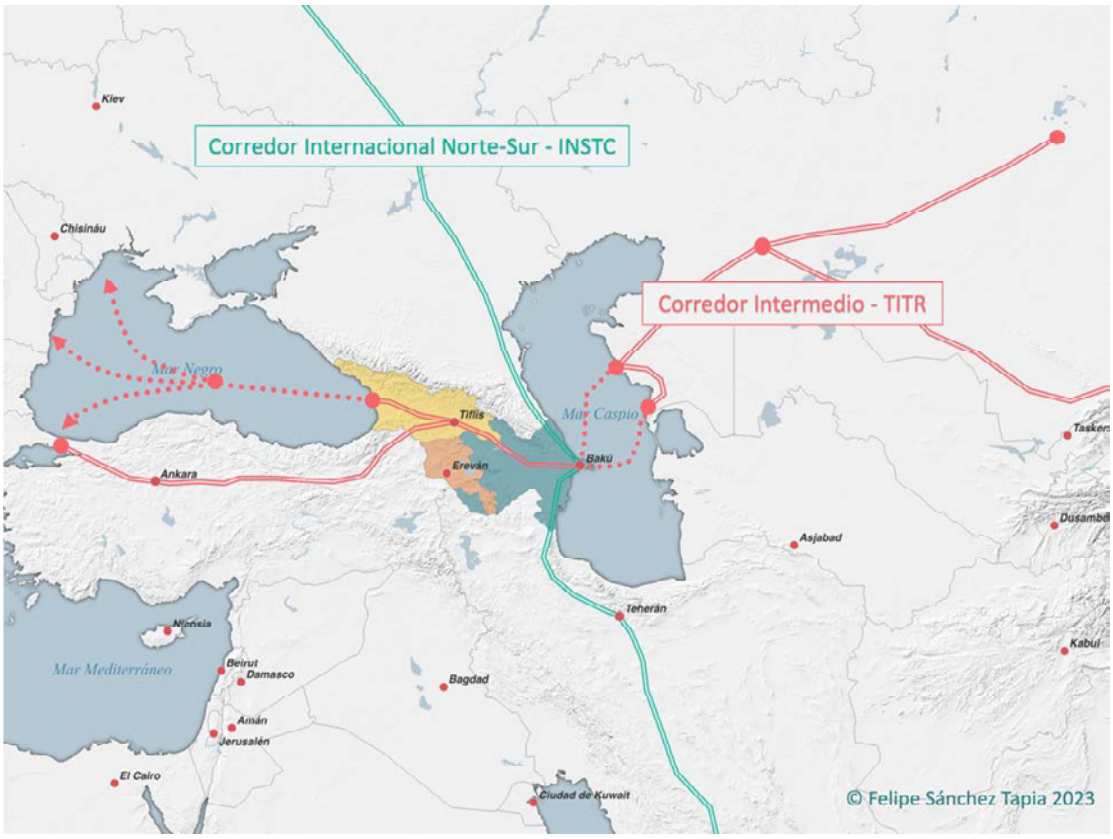


Figura 18. Corredores de Transporte. Fuentes diversas. Elaboración propia

Muy especialmente debe tenerse en cuenta la evolución del sector energético y el desarrollo del Cáucaso-Caspio como suministrador de recursos energéticos hacia Europa, que ha requerido la atención de Moscú. Considerando que la injerencia externa en cuestión tan sensible como la energía afecta negativamente a la misma base de su

[138] En inglés, *International North-South Transport Corridor* (INSTC).
[139] En inglés, *Trans Caspian International Transport Route* (TITR) o *Middle Corridor* (MC). Ver web de la asociación. Disponible en: https://middlecorridor.com/en/

poder, proyectos como el europeo del CMG son percibidos con suspicacia y promueve alternativas para tratar de contrarrestarlos. Es aquí donde ha encontrado la inestimable colaboración de Turquía, con quien acordó años atrás la construcción del gasoducto Turkstream, ya en funcionamiento desde 2020 y que, a pesar de la guerra en Ucrania, ha mantenido el flujo de gas hacia Europa en 2022 en niveles similares a los de 2021.

Las potencias históricas: Turquía e Irán

Aunque la desaparición de la URSS ofrecía, *a priori*, grandes oportunidades para que las potencias otrora dominantes en el Cáucaso tratasen de reinstalar su influencia, lo cierto es que los resultados no se han llegado a corresponder con las expectativas. Durante los años en que, por razones de debilidad interna, Rusia estuvo más retraída de los asuntos internacionales, Turquía estaba focalizada a un proceso de incorporación a la UE que, al final, ha resultado fallido, mientras que Irán, sometida a un férreo aislamiento por los países occidentales, carecía de incentivos para provocar innecesariamente a Rusia en esta región. Sea como fuere, la ventana de oportunidad se cerró con la intervención rusa en Osetia del Sur en 2008, que despejó cualquier duda respecto hasta dónde Moscú estaba dispuesta a llegar para proteger sus intereses.

La penetración de Turquía en el Cáucaso ha estado enormemente condicionada por su rivalidad con Armenia y por su no siempre fácil relación con la Federación Rusa, consciente de que en el Cáucaso es Rusia, o así ha sido hasta ahora, quien tiene la última palabra. Turquía ha optado por mantener con Rusia unas relaciones bilaterales basadas en un modelo de doble compartimentación: por un lado, tratando de mantener una separación entre la cooperación económica y las relaciones político-diplomáticas; y por otro, enfatizando aspectos proclives a la cooperación marginalizando aquellos asuntos susceptibles de confrontación (Frappi, 2018). De esta manera, a pesar de que Turquía se ha posicionado en contra de Rusia en cuestiones delicadas, como la ocupación de Abjasia, Osetia del Sur y Crimea, el enfoque pragmático ha posibilitado la cooperación entre ambos países en áreas de otra forma inimaginables, como el sector energético o la industria de defensa. Tampoco la priorización de sus relaciones estratégicas con Azerbaiyán y Georgia ha sido motivo de fricción y, gracias a esta política de difíciles equilibrios, Turquía ha sido capaz de mantener relaciones con Rusia y

Ucrania de forma simultánea, lo que, en los momentos actuales, está demostrando todo su valor.

La complicada situación de Irán en la escena internacional ha aconsejado el reconocimiento implícito del Cáucaso como patio trasero de la Federación Rusa, lo que se ha traducido en una extrema prudencia a la hora de penetrar en esta región (Kouhi-Esfahani, 2019: 238**).** A pesar de la desconfianza mutua que preside sus relaciones, la percepción común de amenaza de EE. UU. no les deja más alternativa que entenderse. Si Irán tiene en Rusia un valioso interlocutor que puede actuar a su favor en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Rusia puede beneficiarse de la cooperación con Irán en cuestiones como la tecnología, la energía o el acceso a nuevos mercados. Por esta razón, ambos comparten el interés por el desarrollo del corredor internacional norte-sur (Zolotova, 2022).

Pero no todo es cooperación. Uno de los mayores contenciosos entre ambos es la ratificación por Irán del estatuto legal del mar Caspio[140]. Aunque los cinco Estados ribereños firmaron la Convención en agosto de 2018, Irán, que mantiene un profundo desacuerdo con Azerbaiyán y Turkmenistán por el trazado de la línea divisoria entre ellos y ve reducida su cuota sobre este mar a un magro 11%, aún no la ha ratificado, por lo que, oficialmente, aún no ha entrado en vigor (figura 19). Algo que se resiste a hacer ante las fuertes críticas internas que esta cuestión ha suscitado, a pesar de la presión ejercida por Rusia para hacerlo[141]. Es la explotación de los recursos del fondo marino lo que está en juego, por lo que no parece que esta controversia vaya a resolverse a corto plazo y, aunque la situación actual haya promovido el acercamiento estratégico entre ambos países, es previsible que en el futuro continúe siendo motivo de fricciones.

[140] Convention on the Legal Status of the Caspian Sea. (12 de agosto de 2018) [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en:https://ssl.freshfields.com/noindex/Caspian%20Sea%20Convention.pdf

[141] *Iran International.* (2021). Russia Demands Iran Ratify Caspian Sea Legal Convention, 8 de abril [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://iranintl.com/en/iran-in-brief/russia-demands-iran-ratify-caspian-sea-legal-convention

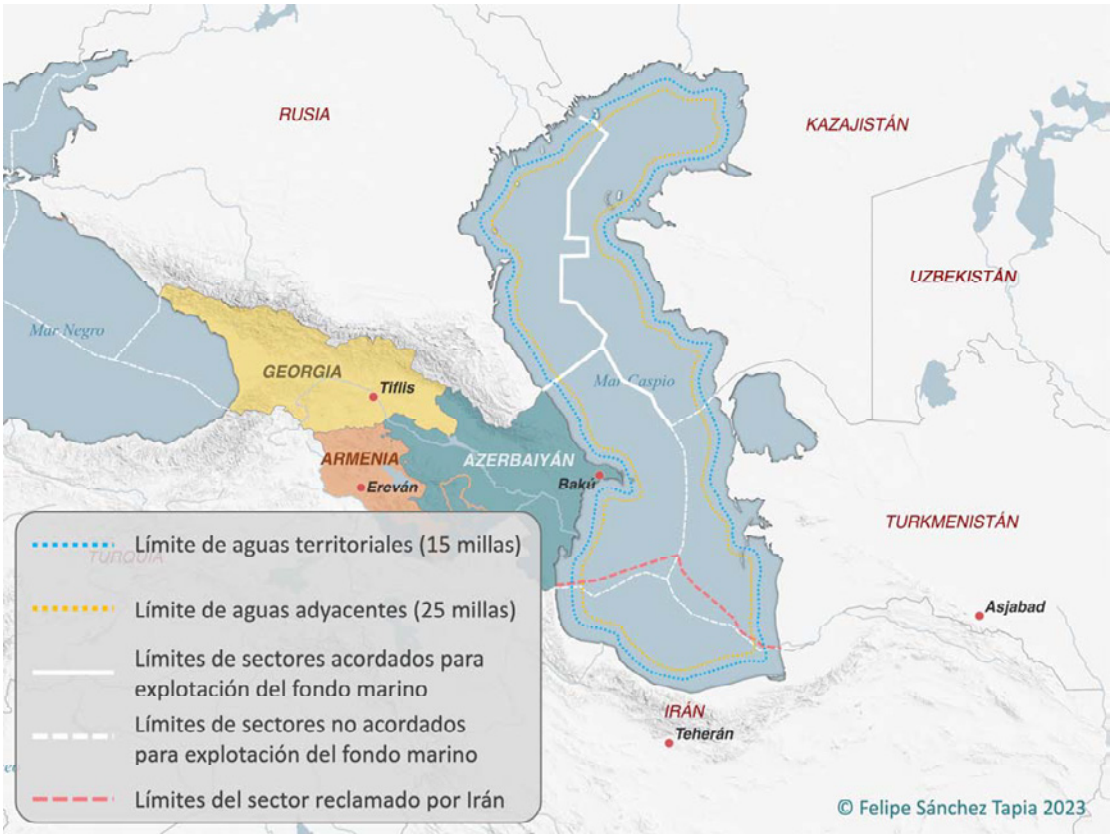


Figura 19. Estatuto legal del mar Caspio. Fuentes diversas. Elaboración propia

Los actores externos: la UE y Estados Unidos

Para los europeos, el interés por la región no se circunscribe a la energía y, como ya se establecía su Estrategia Global de 2016[142], el mantenimiento de la estabilidad en esta parte del mundo es desde hace años una cuestión prioritaria. Este aspecto ha sido tenido en cuenta, muy especialmente, durante los sucesivos procesos de ampliación de la UE, por lo que ya en 2003 se puso en marcha la Política Europea de Vecindad (PEV), revisada por última vez en 2015[143] y que mediante la formalización de acuerdos con todos los países del entorno pretende estabilizar en términos políticos, económicos y de

[142] Servicio Diplomático de la Unión Europea. (2016). Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte - Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, junio [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

[143] Parlamento Europeo. (2015). Revisión de la política europea de vecindad, de 9 de julio [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0272_ES.html

seguridad sus fronteras exteriores. La dimensión oriental de esta PEV se desarrolla a través la Asociación Oriental (Eastern Partnership, EaP)[144], iniciativa multilateral iniciada en 2009 que, además de la UE, incluye a los países del este europeo, Bielorrusia[145], Moldavia y Ucrania y a los tres del Cáucaso sur, Armenia, Azerbaiyán y Georgia. En el marco de estas políticas, la UE ha establecido acuerdos bilaterales con los países del Cáucaso y ha acometido proyectos que se orientan a profundizar en su integración económica, a contribuir a su desarrollo institucional, a la transformación de sus economías en armonía con el Pacto Verde Europeo y a la promoción de la transformación digital, esperando con ello asegurar la estabilidad política de la región (tabla 2)[146].

Tabla 2. Principales proyectos europeos de cooperación en el Cáucaso sur

	Tipo de acuerdo	Fecha	Apoyo de la UE a programas de reformas	Principales proyectos con inversión europea
Azerbaiyán	Acuerdo de Cooperación y Asociación	1999		Mejora del puerto de Baku;
				Digitalización de los corredores de transporte;
				Apoyo directo a 25.000 PYME,s;
				Créditos para explotaciones agrícolas y ganaderas;
				Financiación para mejoras medioambientales en 5 ciudades.
Armenia	Acuerdo de asociación global ampliado (CEPA)	2021	65 m€ anuales	Apoyo a 30.000 PYME,s;
				Desarrollo socioeconómico del corredor norte-sur;
				Apoyo a la transformación digital e innovación;
				Resiliencia en las regiones del sur;
				Mejoras medioambientales en Erevan.
Georgia	Acuerdo de Asociación	2016	120 m€ anuales	Tendido de cable de datos submarino por el mar Negro;
				Conexiones por ferry en el mar Negro;
				Apoyo directo a 80.000 PYME,s;
				Internet de alta velocidad para 1.000 comunidades rurales;
				Mejora de las condiciones medioambientales que afectan a 1 millón de personas.

Fuente: Comisión Europea

La aplicación de estas políticas no se detiene en el Cáucaso y se extiende hasta los países de Asia Central, donde el desarrollo de la conectividad este-oeste ha cobrado especial relevancia. De hecho, las inversiones europeas durante los últimos años

[144] Servicio Diplomático de la Unión Europea. (2022). Asociación Oriental, 13 de marzo [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eastern-partnership_en?etrans=es

[145] Bielorrusia suspendió su participación en la iniciativa a finales de 2021.

[146] Comisión Europea. (2020). Política de la Asociación Oriental más allá de 2020: Reforzar la resiliencia: una Asociación Oriental eficaz para todos, 18 de marzo [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6930-2020-INIT/es/pdf

superan el 40% del total de inversión extranjera en la región[147]. El interés europeo por esta cuestión viene de lejos y, ya en 1993, se creó el programa intergubernamental TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia), que cuenta con el apoyo técnico de la UE y la participación de los Gobiernos de Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Irán, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Rumanía, Tayikistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán. Este programa es gestionado por una comisión intergubernamental, cuyas actividades se rigen por su *Estrategia para el desarrollo del corredor internacional de transporte Europa-Cáucaso-Asia 2016-2026*[148], que pretende desarrollar, de la manera más eficiente y beneficiosa para estos países, corredores de transporte entre Europa y Asia Central, desarrollando no solo infraestructura, sino eliminando barreras administrativas, obstáculos fronterizos, armonizando legislación, etc[149]. Uno de los proyectos más destacados que cuentan con su apoyo es el ya mencionado Corredor Intermedio (TITR).

Para EE. UU., uno de los primeros países en establecer relaciones diplomáticas con los nuevos Estados cuando se declararon independientes en 1991, el Cáucaso ha sido una región de interés desde la misma caída de la URSS. El momento geopolítico ofrecía magníficas oportunidades para sus aspiraciones a convertirse en la potencia global dominante. Como afirmaba Brzezinski en su famosa obra *El Gran Tablero Mundial,* para EE. UU. resultaba esencial prevenir el resurgimiento de Rusia como un imperio euroasiático (Brzezinski, 1997: 52), lo que, en aquellos momentos, requería asegurar la independencia de los Estados soviéticos, limitar la influencia iraní en Oriente Medio y evitar la dispersión del arsenal nuclear soviético. Su estrategia para la región quedaba formalizada poco después con la promulgación de la *Silk Road Strategy Act* de 1999[150], que centraba su esfuerzo en el establecimiento de una sólida relación con Georgia, con

[147] Servicio Diplomático de la UE. (2022). EU-Central Asia Ministerial: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the joint press conference with Foreign Minister of Uzbekistan Vladimir Norov. Nota de prensa del 18 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/opening-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-eu-central-asia-connectivity_en

[148] TRACECA. (2016). Strategy of the Intergovernmental Commission TRACECA for development of the international transport corridor Europe-the Caucasus-Asia for 2016-2026, 1 de junio [en línea]. [Consulta: agosto de 2022]. Disponible en: http://www.traceca-org.org/fileadmin/fm-dam/pdfs/Appendix_3_Strategy_Master_plan_TRACECA_eng.pdf

[149] TRACECA. Web de la organización [en línea]. [Consulta: agosto de 2022]. Disponible en: http://www.traceca-org.org/en/home/memorandums/

[150] *Congress.gob* (1999). S-579-Silk Road Strategy Act, de 5 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.congress.gov/bill/106th-congress/senate-bill/579/text

quien suscribió en 2009 un acuerdo de asociación estratégica[151] y en el ejercicio de influencia sobre Armenia y Azerbaiyán a través de su papel como mediador en el conflicto de Nagorno-Karabaj, siendo, junto con Francia y Rusia, uno de los tres miembros de la presidencia tripartita del grupo de Minsk[152]. En el caso de Georgia, EE. UU. ha sido el más firme promotor de su posible ingreso en la OTAN, garantizando al país en abril de 2008 un Plan de Acción para la Asociación[153] que, como anteriormente se ha indicado, constituye la razón de fondo de la intervención de Rusia en Osetia en el verano de aquel mismo año. Georgia ha sido uno de los principales receptores del apoyo político y económico norteamericano, habiendo recibido asistencia financiera desde su independencia, por más de 4.200 millones de dólares, lo que incluye ayuda militar[154]. En lo que respecta a Armenia y Azerbaiyán, EE. UU. no ha sido capaz de impedir que, al fin y al cabo, haya sido Rusia quien ha ido modulando la evolución del conflicto. Su política de asistencia financiera a Armenia y Azerbaiyán se ha basado en una estricta paridad que, en la práctica, ha limitado los fondos destinados a estos países y, consecuentemente, su influencia sobre ellos[155].

La prudencia que, a pesar de las fuertes inversiones, ha presidido las actuaciones europeas en la región, tratando de evitar enfrentamientos que pudiesen perjudicar su política de entendimiento con la Federación Rusa que anteriormente hemos mencionado (apartado Europa y la crisis energética) y la contención deliberada en el compromiso estadounidense han tenido por consecuencia que, para estos países, los resultados de la intervención occidental no siempre se han correspondido con las expectativas (Aliyeva, 2022). De alguna manera, tanto Armenia como Azerbaiyán se han sentido abandonados por la tímida implicación occidental en la resolución del conflicto de Nagorno-Karabaj. A su particular cuenta, Azerbaiyán añade, además, los continuos

[151] US Department of State. U.S.-Georgia Strategic Partnership Commission [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.state.gov/u-s-georgia-strategic-partnership-commission/
[152] El grupo de Minsk fue creado por la OSCE en 1992 con la finalidad de mediar en el conflicto de Nagorno-Karabaj. Desde el año 1997 el grupo mantiene una presidencia rotatoria entre Rusia, EE. UU. y Francia.
[153] En inglés, Membership Action Plan (MAP). Aunque no constituye un compromiso formal de aceptación por la Alianza, el MAP es el primer paso formal del proceso de adhesión de un país a la OTAN.
[154] *US Congressional Research Service.* (2021). Georgia: Background and US Policy, 10 de junio [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://sgp.fas.org/crs/row/R45307.pdf
[155] *US Congressional Research Service.* (2021). Azerbaijan and Armenia: The Nagorno-Karabakh Conflict, 7 de enero [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://sgp.fas.org/crs/row/R46651.pdf

reproches que recibe por cuestiones relacionadas con los Derechos Humanos. Y aunque Georgia continúa manteniendo una marcada inclinación hacia el bloque occidental, hay que reconocer que en los casos de Armenia y Azerbaiyán la influencia occidental se encuentra en retroceso (Stronski, 2021). O así era, al menos, hasta que en febrero de 2022 las tropas rusas iniciaron sus operaciones ofensivas en Ucrania.

China

No podemos concluir este apartado sin mencionar, siquiera brevemente, el papel de la República Popular China (RPC) en la región, el principal rival sistémico de EE. UU. en pos de la hegemonía mundial. El interés de China en el Cáucaso-Caspio radica tanto en la conectividad en sentido este-oeste como en sus posibilidades como fuente de suministro de hidrocarburos.

En lo referente al primer aspecto, con unas rutas marítimas amenazadas por el indiscutible dominio naval norteamericano y unas rutas terrestres que, no sin dificultades, transitan por Rusia e Irán, las múltiples posibilidades que el Cáucaso-Caspio ofrece para establecer alternativas en el marco de la Franja y la Ruta otorgan gran valor estratégico a esta región. Consecuentemente, China ha llevado a cabo una política activa de inversiones en infraestructuras en conexión con la iniciativa de la Franja y la Ruta, especialmente en los países del corredor intermedio, donde entre 2000 y 2017 invirtió más de 50.000 millones de dólares[156]. Sin embargo, el Cáucaso no ha sido hasta ahora su prioridad y mientras Kazajistán ha sido receptor de más de las tres cuartas partes de todas estas inversiones, los países del Cáucaso apenas han recibido unos 1.095 M$, un 2,2% de las mismas. De ellos, son Azerbaiyán y Georgia los principales beneficiarios, contando con financiación china en proyectos como la mejora del puerto de Bakú o la línea férrea Bakú-Tiflis-Kars (Popkhazde, 2021). Desde el punto de vista de los países del Cáucaso, estas actuaciones son perfectamente compatibles con las iniciativas europeas de desarrollo del TITR, aunque la inversión china no llega a una décima parte de los más de 12.400 M€ proporcionados entre 2014 y 2020 conjuntamente por la UE, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

[156] *Eurasianet* (2022). Unpacking Chinese finance in the South Caucasus, 14 de diciembre de 2022 [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://eurasianet.org/unpacking-chinese-finance-in-the-south-caucasus

(Asian Development Bank Institute, 2021). A pesar de todo, hay que señalar que las inversiones chinas no han sido lineales y han ido en progresivo aumento a lo largo de los años. De continuar así, será cuestión de tiempo que la influencia económica se traduzca en influencia política, creándose las condiciones para un eventual conflicto de intereses con las naciones occidentales, especialmente, EE. UU.

Desde el punto de vista energético, la RPC se ha convertido en un socio comercial de primer orden en la cuenca del Caspio, capaz de absorber la mayor parte de las exportaciones con este origen. Este es el caso, particularmente, de Kazajistán y Turkmenistán, para quienes China supone, respectivamente, el 55% y el 75% de sus exportaciones totales de gas natural[157] lo que, haciendo a estos países extremadamente dependientes, otorga a China una considerable capacidad de influencia sobre ellos.

Por todas estas razones, China necesita establecer alianzas duraderas en la región, por lo que difícilmente renunciará a llevar a cabo una política exterior autónoma y acorde a sus intereses. Pero aquí, consciente de encontrarse en el patio trasero de Rusia, China debe actuar con prudencia. El mantenimiento de sus relaciones con la Federación Rusa marcará los límites de su expansión por el Cáucaso y no parece que, en el momento actual, China esté dispuesta a poner en peligro su asociación estratégica con Moscú que, en definitiva, resulta más necesaria. Más preocupante le resulta la amenaza que percibe en el área del Pacífico donde EE. UU. ha articulado, junto con Australia y el Reino Unido, una coalición en contra de sus intereses (AUKUS) que no solo pone en riesgo cuestiones vitales, como la independencia de Taiwán, sino que despierta los peores fantasmas de la abusiva ocupación y colonización británica de siglos pasados.

Impacto de la guerra de Ucrania

Si la influencia de Rusia ha sido el factor que en mayor medida ha condicionado la evolución de la geopolítica regional hasta el momento, es, precisamente, su debilitamiento a causa de la guerra lo que ha empezado a marcar la evolución de las relaciones de poder en el Cáucaso, abriendo ventanas de oportunidad para quienes, hasta la fecha, la omnipresencia rusa había sido un poderoso factor limitativo.

[157] *BP Statistical Review of World Energy 2022.* 71st edition. (Junio de 2022).

Este es el caso de Georgia, que a la vez que mantiene intactas sus aspiraciones de unirse a la OTAN y a la UE, aprovecha los *vientos favorables* para revalorizar su papel como vía de comunicación este-oeste, beneficiándose, en primer lugar, del incremento en el tránsito de mercancías por el Corredor Intermedio que se ha experimentado desde el inicio del conflicto[158] y aprovechando, en segundo lugar, el interés europeo por el Cáucaso como pieza clave en su seguridad energética. En este contexto, Georgia ha retomado un proyecto, abandonado a primeros de 2020, para la construcción del puerto de gran profundidad de Anaklia, en el mar Negro[159] y ha comenzado, en cooperación con Azerbaiyán, estudios para la instalación de un cable submarino para el suministro de energía eléctrica al sureste europeo[160].

Sin embargo, no deberíamos pensar que un potencial acercamiento a occidente impedirá a Georgia aprovechar las ventajas que su proximidad geográfica con Rusia le proporciona. A pesar de sus tensas relaciones políticas, Georgia no ha dudado en aprovechar los bajos precios de las materias primas de origen ruso y ha incrementado en un 74% sus importaciones con este origen, lo que concierne muy especialmente al petróleo, que ha pasado de suponer un 15% del total de importaciones de crudo en 2021 al 39% en el primer semestre de 2022[161]. Como demuestra el caso de Georgia, profundamente dividido internamente respecto a su relación con la Federación Rusa, es de esperar que los países del Cáucaso traten de obtener lo mejor de ambos mundos, aprovechando al máximo el renovado interés occidental por la región sin renunciar por ello a su relación con Rusia, siempre que ello les resulte favorable.

El incremento de la tensión en la frontera entre Armenia y Azerbaiyán, que a mediados de septiembre de 2022 degeneró en incidentes armados de gravedad, supone un buen referente para valorar hasta qué punto la influencia de Rusia se ha visto alterada por la

[158] *Eurasianet.* (2022). Georgia, Azerbaijan see surge in transit demand amid Russia's isolation, 2 de junio [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://eurasianet.org/georgia-azerbaijan-see-surge-in-transit-demand-amid-russias-isolation

[159] *Eurasianet.* (2022). Ukraine war brings Georgia's troubled deep sea port back on to the agenda, 27 de octubre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://eurasianet.org/ukraine-war-brings-georgias-troubled-deep-sea-port-back-on-to-the-agenda

[160] *Eurasianet.* (2022). Azerbaijan and Georgia eye electricity exports to Europe, 4 de noviembre de 2022 [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://eurasianet.org/azerbaijan-and-georgia-eye-electricity-exports-to-europe

[161] *Eurasianet.* (2022). Georgia-Russia trade ties expand amid Ukraine war, 5 de diciembre.

guerra en Ucrania[162]. Tanto la fría respuesta rusa a la solicitud armenia de intervención de la OTSC, que se limitó a enviar un equipo de reconocimiento de carácter simbólico, como la pasividad de sus fuerzas de *pacificación*, que, bien por incapacidad o de manera deliberada, jugó claramente en favor de Azerbaiyán, han llevado a Armenia al convencimiento de que Rusia, a pesar de los casi 10.000 soldados instalados en su territorio, ya no es el paraguas protector que fue en tiempos pasados. Las críticas vertidas públicamente por el primer ministro Pashinyán, durante la cumbre de la OTSC en noviembre de 2022, son prueba de la creciente frustración de Armenia ante esta nueva situación, llegándose incluso a cuestionar la continuidad de su pertenencia a la organización, lo que, de producirse, tendría profundas implicaciones en el orden regional[163].

Para los occidentales, la ruptura definitiva de relaciones con Rusia ha permitido una mayor implicación en la resolución del conflicto, sin entrar en demasiadas consideraciones respecto a la posible reacción rusa. Durante los incidentes de septiembre, tanto EE. UU. como la UE desplegaron sus buenos oficios para conseguir de ambas partes el compromiso de acceder a negociar un acuerdo de paz definitivo[164] y permitir, incluso, el despliegue temporal en territorio armenio de una misión civil de la UE para monitorización de la frontera[165]. Un éxito occidental sin precedentes conseguido sin contar con la colaboración, el beneplácito, o, siquiera, la opinión de la Federación Rusa, que, ante la tesitura de verse excluida en una cuestión vital para sus intereses, se vio forzada a intervenir. Actuando nuevamente en su papel de imprescindible líder regional, el presidente Putin convocó a los presidentes de ambos países a un encuentro que tuvo lugar en Sochi (Rusia) a finales de octubre de 2022, en el que, la verdad sea dicha, poco o nada se avanzó, pero que tuvo el efecto de bloquear el pretendido acuerdo de paz

[162] *Open Caucasus Media.* (2022). Explainer | What happened in Armenia and Azerbaijan on 13–14 September?, 15 de septiembre de 2022 [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://oc-media.org/features/explainer-what-happened-in-armenia-and-azerbaijan-on-13-14-september/

[163] *RFE/RL.* (2022). Armenian PM Attacks Russian-Led Alliance At Summit In Yerevan, 24 de noviembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.rferl.org/a/armenia-csto-pashinian-criticism/32145663.html

[164] Secretary Anthony Blinken @SecBlinken (4 de octubre de 2022). *I spoke with Azerbaijani Foreign Minister @Bayramov_Jeyhun and Armenian Foreign Minister @AraratMirzoyan today on steps to reach a sustainable peace agreement between Armenia and Azerbaijan*. Twitter del autor. Disponible en: https://twitter.com/SecBlinken/status/1577404258550702080?ref_src=twsrc%5Etfw

[165] Consejo Europeo. (2022). Armenia — Azerbaiyán: la UE crea una capacidad de observación a lo largo de las fronteras internacionales. Nota de prensa del 17 de octubre [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/10/17/armenia-azerbaijan-eu-sets-up-monitoring-capacity-along-the-international-borders/

promovido por europeos y estadounidenses, dejando claro que, *de facto*, la influencia rusa sigue siendo insoslayable[166].

Naturalmente, como ya hemos mencionado con anterioridad, no es esta la única motivación para que europeos y norteamericanos incrementen su influencia en el Cáucaso. Habiéndose casi triplicado el tráfico de mercancías por el corredor TITR en los primeros nueve meses de 2022 respecto al mismo periodo de 2021[167] y en el marco de la aplicación de las estrategias energéticas europeas tratadas con anterioridad (REPower EU y Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante), el Cáucaso y Asia Central ganan importancia día a día. Sirva de ejemplo la intensa actividad diplomática llevada a cabo por la Comisión durante el mes de julio[168], las visitas oficiales a Kazajistán del presidente del Consejo, Charles Michel, en el mes de octubre[169], la del Alto Representante de la UE en el mes de noviembre[170] o la ya mencionada intervención entre Armenia y Azerbaiyán con ocasión de los incidentes de septiembre. Liberada de su dependencia de los combustibles rusos, que de una u otra manera se acabará materializando más pronto que tarde, la UE se encuentra en proceso de revisión de sus principios de actuación frente a la Federación Rusa, a la que pretende continuar

[166] Presidencia de la Federación Rusa. (2022). Trilateral talks with President of Azerbaijan and Prime Minister of Armenia. Nota de prensa de 31 de octubre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/news/69729

[167] Middle Corridor. (2022). Meetings of the Working Group and the General Meeting of the International Association «Trans-Caspian International Transport Route» held in Tbilisi. Nota de prensa de la asociación de 21 de octubre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://middlecorridor-com.translate.goog/en/press-center/news/meetings-of-the-working-group-and-the-general-meeting-of-the-international-association-trans-caspian-international-transport-route-held-in-tbilisi?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es

[168] Comisión Europea. (2022). La Unión y Azerbaiyán mejoran las relaciones bilaterales, incluida la cooperación en materia de energía. Nota de prensa de 18 de julio [en línea]. [Consulta: septiembre de 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_4550

[169] Consejo Europeo. (2022). Remarks by President Charles Michel after his meeting with President of Kazakhstan Kassym-Jomart Tokayev in Astana. Nota de prensa de 27 de octubre [en línea]. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/10/27/remarks-by-president-charles-michel-after-his-meeting-with-president-of-kazakhstan-kassym-jomart-tokayev-in-astana/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Remarks+by+President+Charles+Michel+after+his+meeting+with+President+of+Kazakhstan+Kassym-Jomart+Tokayev+in+Astana

[170] *Euractiv*. (2022). In Samarkand, EU vies to keep Central Asia close as region walks tightrope between Russia and China, 18 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/central-asia/news/in-samarkand-eu-vies-to-keep-central-asia-close-as-region-walks-tightrope-between-russia-and-china/

presionando mediante la imposición de medidas restrictivas que incrementen su aislamiento internacional[171].

Al menos en esta cuestión, los objetivos de la UE confluyen con los de EE. UU., que, como anteriormente se ha mencionado, ya en 2017 estableció en la contención de las *potencias revisionistas*, China y Rusia, su primera prioridad estratégica[172]. La retirada de Afganistán en verano de 2021, desastrosa a ojos de observadores externos, tuvo la virtud de liberar a EE. UU. de una pesada carga estratégica que no llevaba a ninguna parte de manera que, tras el estallido de la guerra en Ucrania, EE. UU. se ha encontrado con las manos libres para actuar. Si hasta ese momento su estrategia para la región se había basado esencialmente en la cooperación en cuestiones de seguridad (terrorismo, seguridad fronteriza), la actual Administración norteamericana ha alterado el rumbo para priorizar la dimensión política, comprometiéndose con cuestiones que hasta ahora, manteniendo la debida prudencia, ocupaban un segundo plano: el desarrollo de la democracia como sistema político; el apoyo explícito a la independencia, soberanía e integridad territorial de los Estados de Asia Central; y el apoyo a los procesos de resolución de conflictos en el Cáucaso sur[173] [174]. Algo difícil de imaginar en momentos pasados para una región que constituye el corazón de la *esfera rusa de influencia*.

Nada de esto excluye la cooperación en materia de seguridad y defensa, que ha cobrado renovado vigor. En estos momentos se están desempolvando viejos acuerdos de cooperación que habían quedado paralizados, como el programa de asociación con la Guardia Nacional de Turkmenistán[175], preludio de lo que podría ser una mayor implicación militar estadounidense en la zona. De hecho, el Mando Central de EE. UU. (CENTCOM), responsable de las operaciones militares en esta parte del mundo[176], ya

[171] *Euractiv*. (2022). LEAK: EU starts reviewing principles for relations with Russia, 14 de noviembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/leak-eu-starts-reviewing-relations-with-russia/
[172] National Security Strategy of the United States of America (diciembre de 2017), p. 2.
[173] National Security Strategy. (octubre de 2022), p. 39.
[174] U.S. Department of State. (2020). United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity, 5 de febrero [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/
[175] *Caspian News*. (2022). Turkmenistan, US Discuss Revival of Ties Within Partnership Program, 28 de septiembre [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://caspiannews.com/news-detail/turkmenistan-us-discuss-revival-of-ties-within-partnership-program-2022-9-28-0/
[176] Las Fuerzas Armadas de EE. UU. organizan el planeamiento y conducción de sus operaciones militares por el mundo en 11 mandos operativos. Entre ellos, el Mando Central, CENTCOM, con sede en Tampa (Florida), es responsable de las operaciones militares en Oriente Medio y Asia Central.

ha iniciado actuaciones encaminadas a expandir la cooperación militar con todos estos países[177].

Uno de los países que más se está revalorizando con la crisis de Ucrania es Turquía, que ha sabido mantener una neutralidad suficiente como para ejercer el papel de interlocutor entre Rusia y Ucrania y entre Rusia y el mundo occidental. Con ello, Turquía ha conseguido desactivar o, al menos, rebajar el tono, en muchos de los contenciosos que la enfrentaban con EE. UU. y con la UE, convirtiéndose en socio imprescindible en sus intentos de penetración en el Cáucaso. Para EE. UU. es de gran utilidad reforzar sus lazos con Turquía[178], que, además del peso que ha ganado en la región, mantiene una relación privilegiada con Azerbaiyán, a su vez, el más firme aliado de Israel, lo que puede resultar muy eficaz para mantener a raya a Irán. En el momento actual, Turquía está inmersa en el proceso de restablecimiento pleno de relaciones diplomáticas no solo con Israel, sino con otros países de la cuenca Mediterránea, como Siria, Israel y Egipto, lo que, además, le permitiría cooperar en la posible explotación de recursos energéticos en el Mediterráneo oriental para su exportación hacia los mercados europeos. A corto y medio plazo, Turquía está llamada a ganar influencia geopolítica, tanto para Rusia como para los países occidentales.

Opuestos frontalmente al mundo occidental, Rusia e Irán no tienen otra opción que entenderse si quieren romper el aislamiento internacional al que las naciones occidentales pretenden someterlos. Desde ese punto de vista, ambos han iniciado un acercamiento estratégico que incluye la cooperación a nivel multilateral y bilateral.

En el aspecto multilateral, la inclusión de Irán en organizaciones e iniciativas internacionales que escapan al control occidental reviste especial valor. En particular, Irán es, desde septiembre de 2022, miembro de pleno derecho de la Organización de Cooperación de Shanghái[179], en la que Rusia ejerce, con el permiso de China, un indiscutible liderazgo[180]. Y relevante resulta también la inminente firma de un acuerdo de

[177] CENTCOM. (2022). U.S. Central Command Called Central Asian Partners. Nota de prensa de 9 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3241357/us-central-command-called-central-asian-partners/

[178] National Security Strategy (octubre de 2022), p. 39.

[179] En inglés, Shanghai Cooperation Organization – SCO.

[180] Samarkanda. (2022). The Samarkand Declaration of the Heads of State Council of the Shanghai Cooperation Organisation [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: http://eng.sectsco.org/documents/

libre comercio con la Unión Económica Euroasiática, la principal baza de Rusia en su intento de integración del espacio postsoviético[181].

En el aspecto bilateral, son varias las áreas en las que la cooperación se está desarrollando y el estrechamiento de sus relaciones comerciales como estrategia para encontrar alternativas a la pretendida desconexión de occidente es la primera de ellas. Tan solo durante el primer semestre de 2022 el volumen comercial entre ambos países se incrementó en un 42,5% respecto al del periodo equivalente del año anterior (Zolotova, 2022).

En segundo lugar, con gran significado geopolítico, se impone la cooperación de sus sectores energéticos. Además de la potencial ayuda iraní a modo de *trasvase de experiencia* sobre distintos métodos para sortear las sanciones occidentales[182], la aproximación entre ambos países ha permitido la firma, en julio de 2022, de un MdE entre la National Iranian Oil Company (NIOC) y Gazprom, por valor de 40.000 M$, para el desarrollo conjunto de los yacimientos gasísticos de Kish y North Pars, además de seis yacimientos petrolíferos[183]. Este MdE puede ser un elemento fundamental en la realización de un proyecto anhelado desde hace tiempo por ambas partes: la constitución de un cártel gasístico similar a la OPEP, que además de Rusia e Irán, que acumulan conjuntamente un 37% de las reservas mundiales[184], pretende incluir a Qatar, lo que les garantizaría el dominio de los mercados globales de gas[185].

La cooperación en materia energética podría extenderse al tránsito de gas ruso por territorio iraní, que puede resultar imprescindible para alcanzar mercados distintos de la UE. Por ello, el gasoducto Irán-Paquistán (IPP, por sus siglas en inglés), proyecto iniciado allá por 1995 para suministrar gas iraní a Paquistán, podría contar ahora con renovado interés ruso. El tramo iraní, de unos 900 km de longitud, ya se ha completado,

[181] *Agencia de noticias MEHR.* (2022).Iran-EAEU talks on FTA conclude on 7,500 products, 10 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://en.mehrnews.com/news/194731/Iran-EAEU-talks-on-FTA-conclude-on-7-500-products

[182] Una descripción detallada de los distintos procedimientos empleados por Irán para esquivar las sanciones puede encontrarse en Watkins (2021), pp. 127 y ss.

[183] *Reuters.* (2022). Iran and Russia's Gazprom sign primary deal for energy cooperation, 19 de julio [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/iran-russias-gazprom-sign-primary-deal-energy-cooperation-2022-07-19/

[184] *BP Statistical Review of World Energy 2021,* 70th edition. Julio de 2021.

[185] *OIL PRICE.* (2022). Iran And Russia Move To Create A Global Natural Gas Cartel, 23 de agosto [en línea]. [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://oilprice.com/Geopolitics/International/Iran-And-Russia-Move-To-Create-A-Global-Natural-Gas-Cartel.html

quedando pendiente por falta de financiación la construcción del tramo paquistaní, de unos 780 km. Considerando el interés de China y de Rusia por el proyecto, esta cuestión no debería ser un problema insalvable.

En esta misma línea, Rusia pretende coordinar con los productores regionales el suministro de gas natural a China, Paquistán e India, para lo que ha propuesto la creación de una *unión gasística* junto con Uzbekistán y Kazajistán, propuesta que, no obstante, ha sido acogida por esos países, de momento, con frialdad[186]. Aún en el caso de que llegara a materializarse, transportar gas de esta *unión gasística* hacia esos destinos requeriría utilizar los territorios de Azerbaiyán o Turkmenistán, lo que presenta ciertas dificultades. Aunque ya existen acuerdos entre Azerbaiyán y la Federación Rusa para el suministro de gas que podrían facilitar esta operación[187], la participación de Turkmenistán es muy improbable, entre otras consideraciones, porque entra en conflicto con el proyecto de gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Paquistán-India (TAPI), que evita territorio iraní y cuenta con apoyo norteamericano (Watkins, 2021: 138). No será fácil que Turkmenistán, que ya suministra cerca del 60% del gas natural que China importa por gasoducto[188] y que es el país del Caspio que en mayor medida ha conseguido independizarse de la influencia rusa, facilite el tránsito de gas ruso por su territorio.

En tercer lugar, muy beneficiosa para ambas partes está resultando, también, la cooperación en materia de seguridad y defensa. Para Irán, Rusia es una oportunidad de romper el aislamiento internacional y acceder a tecnología que, de otra manera, le está vetada, como ha sido el caso de la reciente incorporación al inventario de su Fuerza Aérea de un escuadrón de modernos aviones de combate de fabricación rusa Su-35,[189] mientras que, para Rusia, el suministro de drones iraníes resulta de vital importancia en el curso de sus operaciones militares en Ucrania.

[186] *Eurasianet.* (2022). Russia presses ahead with gas union lobbying despite Kazakh, Uzbek coolness,9 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://eurasianet.org/russia-presses-ahead-with-gas-union-lobbying-despite-kazakh-uzbek-coolness

[187] *Interfax.* (2022). Gazprom could supply up to 1 bcm of gas to Azerbaijan this winter, 18 de noviembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://interfax.com/newsroom/top-stories/85105/

[188] *BP Statistical Review of World Energy 2022,* 71st edition. Junio de 2022.

[189] *Tehran Times.* (2022). Russia set to supply Iran with Su-35 fighter jets «in near future», 28 de diciembre [en línea]. [Consulta: diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.tehrantimes.com/news/480210/Russia-set-to-supply-Iran-with-Su-35-fighter-jets-in-near-future

Sin embargo, la ruso-iraní no deja de ser una relación de conveniencia que evoluciona al compás de los acontecimientos. La actitud de Rusia en la reedición del JCPOA será determinante para su futuro y es previsible que, si finalmente las negociaciones del acuerdo nuclear concluyen con éxito, Irán trate de equilibrar sus relaciones con Moscú y abrir su economía a las naciones occidentales en la medida que ello le favorezca, lo que incluye el sector energético. Mientras tanto, cuanto mayor sea la presión occidental sobre ambos países, mayores incentivos encontrarán para superar diferencias e impulsar su aproximación estratégica.

Conclusiones

Desde que el pasado 24 de febrero de 2022 las tropas rusas cruzasen la frontera de Ucrania, la UE se ha sumido en una frenética carrera para conseguir, en el menor tiempo posible, romper con una indeseable dependencia de los suministros energéticos de origen ruso que, a lo largo de los años, ella misma había generado. Son razones esencialmente geopolíticas las que habían llevado al conjunto de la Unión, teniendo muy en cuenta los intereses alemanes, a considerar la necesidad de encontrar un *modus vivendi* con Rusia que, a pesar de las múltiples diferencias, permitiera una coexistencia mínimamente pacífica. Y ciertamente, esta política de entendimiento resultó ser muy beneficiosa para ciertos Estados miembros que, durante años, pudieron obtener unos recursos energéticos a precios muy favorables, con las consiguientes ventajas para sus economías. Pero por mucho sentido que todo ello pudiera tener, esta circunstancia acabó derivando, inevitablemente, en una peligrosa dependencia del suministro de combustibles rusos que, cuando estalló la crisis, limitaba considerablemente la capacidad de los europeos para responder como una verdadera potencia geopolítica.

En unos plazos de tiempo excepcionalmente cortos para los parámetros europeos habituales, la UE pudo consensuar la adopción de una estrategia de desacoplamiento económico y energético de la Federación Rusa, que presenta al mismo tiempo oportunidades y considerables desafíos. Aunque, por un lado, la desconexión constituye un punto de inflexión que está dando impulso, quizá el definitivo, al desarrollo de energías renovables y a la adopción de medidas de eficiencia energética, por otro, a nadie escapa que el uso de combustibles fósiles seguirá siendo inevitable durante décadas. A este

respecto, el principal escollo a superar es la obtención de fuentes alternativas de suministro, lo que requiere diversificar tanto los tipos de combustible utilizados, sustituyendo los de origen fósil por otros, como el biometano o el hidrógeno, como los orígenes de estos combustibles. Con esta finalidad, el Cáucaso-Caspio, que ya desde hace años suministra gas y petróleo a la UE, es una de las regiones a considerar.

Pero, ¿en qué medida puede contribuir a la seguridad energética europea? De acuerdo con lo analizado en este documento, algo más de un 2% de las necesidades europeas de gas y aproximadamente un 7% de las de petróleo proceden de esta cuenca y, aunque son cantidades modestas consideradas en el conjunto de la UE, resultan significativas para ciertos países del sur y sureste europeos que, como Italia, concentran la mayor parte de estas importaciones. A ambas partes conviene su incremento y ambas se han puesto manos a la obra para conseguirlo. Pero esto presenta ciertas dificultades, tanto desde el punto de vista técnico como geopolítico. Por lo que respecta al gas natural, son cuestiones esencialmente técnicas las que obligan a moderar las expectativas. Aunque la UE y Azerbaiyán han suscrito un compromiso para duplicar las exportaciones de gas antes de 2027, lo cierto es que ello no será posible sin la ampliación de la infraestructura existente, especialmente la correspondiente a la red europea de distribución, lo que requiere, además de tiempo, grandes inversiones. En un clima de desincentivación de inversiones en proyectos relacionados con la energía de origen fósil, este será, probablemente, uno de los mayores obstáculos a superar. Aun con todo y siendo optimistas, la posible contribución de Azerbaiyán apenas superaría el 2% del consumo europeo anual y su impacto en la seguridad energética europea será limitado.

Respecto al petróleo, las principales dificultades que se presentan para un incremento sustancial de las importaciones desde esta región son, esencialmente, geopolíticas. En primer lugar, por la pertenencia de Azerbaiyán y Kazajistán a la asociación OPEP+, en la que participa la propia Federación Rusa y cuyo objetivo no es otro que influir en los precios del crudo mediante el acuerdo de cuotas que limiten la producción de sus miembros. Su actual política de recortes les reporta sustanciosos beneficios económicos, por lo que es de esperar que tiendan, preferentemente, a seguir las políticas fijadas por la asociación. Y, en segundo lugar, porque en el caso de Kazajistán, exportar crudo hacia Europa requiere la utilización tanto de territorio de la Federación Rusa como de

infraestructura compartida. De una u otra manera, la influencia rusa se dejará sentir sobre esta cuestión.

Todos los recursos son extremadamente importantes en la estrategia de desconexión energética de Rusia, pero es preciso reconocer que, por expresarlo de manera resumida, las posibilidades que el Cáucaso-Caspio ofrece son modestas, necesitan grandes inversiones y precisan, como mínimo, un horizonte de cinco años para su materialización. Todo ello, además, se ve condicionado por la evolución de acontecimientos en esta región, muy afectada por: 1) la conflictividad interna, especialmente por el conflicto de Nagorno-Karabaj, y 2) por el impacto de la guerra de Ucrania en los equilibrios regionales de poder.

Con respecto a la primera cuestión y aunque la probabilidad es baja, no puede descartarse que algún acto de sabotaje, en el marco de un incremento de la tensión entre Armenia y Azerbaiyán, pueda afectar temporalmente a la infraestructura de transporte tanto de gas como de petróleo. Con respecto a la segunda, hay que considerar que, si bien Rusia ha sido históricamente la potencia dominante en el Cáucaso, la guerra de Ucrania exige en estos momentos su máxima atención, lo que ofrece oportunidades para que los países de la región traten de liberarse de su influencia, en la medida de lo posible, buscando apoyos en potencias externas. Turquía e Irán son, dada su proximidad geográfica, la primera de las opciones y ambas incrementan su actividad aprovechando el aparente vacío de poder. De ellas, Turquía es, quizá, la que mejor ha sabido adaptarse al nuevo entorno geopolítico y no solo ha reforzado su influencia en el Cáucaso como aliado prioritario de Azerbaiyán y Georgia, sino que, gracias a su papel de mediador en el conflicto ucraniano, ha ganado relevancia ante Rusia y ante Occidente, en unos momentos en que sus relaciones con la UE y EE. UU. no gozaban, precisamente, de buena salud. Si consigue gestionar adecuadamente este rol, es previsible que esta tendencia se consolide con el tiempo. Con mayor prudencia se mueve Irán, a sabiendas de que Rusia es una de las escasas opciones a su disposición para evitar el aislamiento internacional. Su rivalidad con Azerbaiyán y con Israel le está empujando a reforzar su cooperación con Armenia, aunque será el mantenimiento de unas buenas relaciones con Rusia lo que marque el límite de su penetración en el Cáucaso.

Naturalmente, también resultan evidentes los gestos de aproximación de los países del Cáucaso hacia las potencias occidentales que, por su parte, consideran el momento

igualmente propicio para la satisfacción de sus intereses. Desde la óptica global estadounidense, la región constituye un magnífico escenario donde aplicar la estrategia de contención de sus rivales sistémicos, Rusia y China, por lo que es previsible que su penetración en la retaguardia de ambos países tienda a hacerse cada vez más patente. Si EE. UU. consigue consolidar su presencia en esta región se habrá situado en condiciones de amenazar seriamente los intereses de sus rivales. En esta empresa, la colaboración de un país que goza de cierta influencia en el Cáucaso y Asia Central, como Turquía, puede resultar de gran utilidad.

Para los europeos, más allá de las cuestiones energéticas, la estabilidad de esta región ha sido desde hace años cuestión de interés prioritario, razón por la que ha acometido numerosos proyectos de cooperación y de apoyo a reformas políticas. Su actuación en el Cáucaso y el Caspio ha estado tradicionalmente presidida por la prudencia, tratando con ello de preservar el difícil equilibrio en sus relaciones con la Federación Rusa. Pero una vez asumida la ruptura, la implicación europea en la región tenderá a aumentar y así será, al menos, mientras sea la guerra de Ucrania lo que reclame la atención prioritaria de Rusia. Solo el tiempo dirá hasta dónde puede llegarse con estas políticas y será el fin del conflicto lo que, probablemente, marque el momento de su reevaluación. La futura relación entre la UE y Rusia dependerá de cuánto tiempo se prolongue el conflicto en Ucrania, del grado en que el poder ruso se vea debilitado por el resultado de este y de si, en función de lo anterior, se produce un cambio de régimen en Rusia. Nada de eso puede determinarse en este preciso momento, pero, sea cual sea su desenlace, es de esperar que la Federación Rusa trate nuevamente de recomponer las bases de su poder y recuperar plenamente su capacidad de influir en la región. A fin de cuentas, los condicionantes geopolíticos que hacen del Cáucaso un área de interés primordial para Rusia se mantienen intactos y no es previsible que permanezca indiferente a la injerencia externa. No debería extrañarnos, por tanto, que, llegado ese momento, Rusia trate de interferir en el papel que Europa ha previsto para estos países como suministradores de energía.

Aunque, obviamente, existe una comunidad de intereses para norteamericanos y europeos respecto al futuro de las relaciones entre Rusia y Occidente, no puede ocultarse el hecho de que su visión respecto a la guerra de Ucrania no es del todo coincidente pues, en definitiva, es en el continente europeo donde se desarrolla y es aquí

donde sus consecuencias se dejan notar en mayor grado. Por el momento, ambos han actuado al unísono aplicando a la Federación Rusa una estrategia de presión sin precedentes, lo que incluye un régimen de sanciones que, a medio y largo plazo y produciendo grandes daños en su economía, pretende doblegar la voluntad de los líderes políticos rusos. Los antecedentes históricos sobre la eficacia de las sanciones como medio de presión son poco esperanzadores, pero para la UE, que carente de un poder militar propio no dispone de muchas herramientas coercitivas, es fundamental que surtan el efecto deseado si quiere hacer valer su papel como actor geopolítico de relevancia. El problema que se plantea es que, conforme se prolongue en el tiempo el conflicto en Ucrania y, con ello el régimen de sanciones aparejado, que, por otro lado, no resulta inocuo para los intereses europeos, es probable que se agudicen las desavenencias entre norteamericanos y europeos, y entre estos últimos entre sí. Es una cuestión a tener en cuenta, pues la cohesión entre sus miembros es precisamente el centro de gravedad de la coalición articulada para reaccionar frente a la agresión rusa.

Para los europeos, a diferencia de los norteamericanos, retirarse del escenario del conflicto con intención de obtener alguna ventaja estratégica, simplemente, no es opción. No sabemos ni cómo ni cuándo llegará la paz a Ucrania, pero sí sabemos que, sea cual sea el resultado final, seguiremos compartiendo vecindad con la Federación Rusa, lo que nos obligará a entendernos con cualquiera que sea el régimen que, tras la guerra, se sitúe al frente del país. Y para ello, la UE necesita con urgencia una estrategia que guíe sus relaciones con nuestro inevitable vecino. Las estrategias punitivas requieren decisión y coraje en su aplicación, pero necesitan al mismo tiempo de las mismas dosis de prudencia para mantener abiertas distintas opciones estratégicas, evitando dinamitar puentes que en el futuro podrían resultar necesarios.

Reflexión final

Antes de cerrar este capítulo, conviene hacer una última reflexión. Con el permiso de los occidentales, Rusia, Turquía e Irán, por este orden, continúan ejerciendo una considerable influencia sobre los distintos países del Cáucaso y se da la circunstancia de que, en el plano interno, el momento actual no está exento de dificultades para quienes en esos países ejercen el poder. La creciente oposición interna frente a la guerra

de Ucrania, en Rusia; las próximas elecciones presidenciales, con resultado incierto, en Turquía; y un creciente descontento social, en Irán, obligan a considerar, por improbable que pueda parecer, un escenario de cambios políticos en alguno de estos países, lo que, inevitablemente, tendría repercusiones en su actividad en el Cáucaso en modo y manera difíciles de prever.

Pero ello no tiene por qué invalidar el presente análisis, pues, al fin y al cabo, son fundamentos geopolíticos los que guían prioritariamente la acción exterior de los Estados. Un hipotético cambio de liderazgo en alguno de estos países puede provocar cambios en sus estrategias en el Cáucaso, diferentes actitudes, otras formas de actuar, mostrando al mundo una cara diferente, quizás más amable. O, quizá, lo contrario. No lo podemos saber. Pero los objetivos estratégicos de los Estados tienden a ser persistentes y su visión del mundo difícilmente se verá alterada.

La geopolítica es testaruda.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel del Ejército de tierra DEM
Profesor asociado al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, IEEE

Referencias

AIE, WEO. (Octubre de 2022). World Energy Outlook 2022. *International Energy Agency (IEA)* [Consulta: 16 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022,

Aliyeva, A. (20 de agosto de 2022). The European Union Policy in the South Caucasus. *Modern Diplomacy* [Consulta: 1 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://moderndiplomacy.eu/2022/08/20/the-european-union-policy-in-the-south-caucasus/

Asian Development Bank Institute. (Mayo de 2021). Middle Corridor - Policy development and trade potential of the Trans-Caspian International Transport Route. *ADB - Asian Devlopment Bank* [Consulta: 15 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.adb.org/publications/middle-corridor-policy-development-trade-potential

Bayramov, A. (2021). Conflict, cooperation or competition in the Caspian Sea region: A critical review of the New Great Game paradigm. *Caucasusu Survey, 9* (1), pp. 1-20.

Belkin, P., Ratner, M. & Welt, C. (5 de febrero de 2020). Russia's Nord Stream 2 Pipeline: Will Sanctions Stop It? Congreso E.E. U.U. Congressional Research Service.

Birol, F. (5 de septiembre de 2022). Three myths about the global energy crisis. *Financial Times.* [Consulta: 25 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.ft.com/content/2c133867-7a89-44d0-9594-cab919492777

Brzezinski, Z. (1997). *Grand Chessboard: American Primacy And Its Geostrategic Imperatives* . Nueva York: Basic Books.

Cutler, R. (25 de julio de 2022). EU looks to Azerbaijan for Central Asian connections. *Asia Times*. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://asiatimes.com/2022/07/eu-looks-to-azerbaijan-for-central-asian-connections/

Denertzis, M. *et al.* (26 de octubre de 2022). How have sanctions impacted Russia? *Bruegel.* [Consulta: 23 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.bruegel.org/policy-brief/how-have-sanctions-impacted-russia

Duguin, A. (2017). *Putin Vs Putin: una visión de la Rusia del s. XXI.* Polonia: Hipérbola Janus.

FMI. (23 de abril de 2022). *Regional Economic Outlook, Middle East and Central Asia - Statistical Appendix.* [Consulta: noviembre de 2022, de Fondo Monetario Internacional: Disponible en: file:///Users/felipesanchez/Downloads/statisticalappendix.pdf

Frappi, C. (2018). *The Russia-Turkish Entente: a tactical embrace along strategic and geopolitical convergence, Turkey: towards a eurasian shift?* Italian Institute for International Political Studies (ISPI). Edizioni LediPublishing.

Kouhi-Esfahani, M. (2019). *Iran's foreign policy in the South Caucasus: relations with Azerbaijan and Armenia.* Londres y Nueva York: Routledge.

Lasheras Merino, M. Á. (2021). Geopolítica del pacto verde: órdago de la UE. En Instituto Español de Estudios Estratégicos. Comité Español del Consejo Mundial de la Energía, & Club Español de la Energía. *Energía y Geoestrategia 2021,* pp. 111-190. Madrid: Ministerio de Defensa.

Lynch, D. (2003). *A regional insecurity dynamic.* European Union Institute for Security Studies (EUISS). JSTOR. [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep07037.4.pdf

Matveeva, A. (2002). *The South Caucasus: Nationalism, Conflict and Minorities.* Londres: Minority Rights Group (MRG).

Muradov, M. (5 de octubre de 2022). Europe Turns to Azerbaijan for Gas: How Big Could This Be? *RUSI.* [Consulta: octubre de 2022]. Disponible en: https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/europe-turns-azerbaijan-gas-how-big-could-be

OCDE. (26 de septiembre de 2022). OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022. *OECDiLibrary.* [Consulta: 25 de octubre de 2022]. Disponible en:

https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2022/issue-1_ae8c39ec-en

OIES - Pirani, S., Stern, J., y Yafimava, K. (Febrero de 2009). The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment. *Oxford Institute for Energy Studies* [Consulta: 6 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG27-TheRussoUkrainianGasDisputeofJanuary2009AComprehensiveAssessment-JonathanSternSimonPiraniKatjaYafimava-2009.pdf

Person, R. (22 de septiembre de 2020). *Four Myths about Russian Grand Strategy. Center for Strategic & International Studies (CSIS).* [Consulta: 3 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.csis.org/blogs/post-soviet-post/four-myths-about-russian-grand-strategy

Popkhazde, M. (24 de noviembre de 2021). China's Growing Influence in the South Caucasus. *Foreign Policy Research Institute*. [Consulta: 10 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.fpri.org/article/2021/11/chinas-growing-influence-in-the-south-caucasus/

Reglamento UE 2022/1032. (29 de junio de 2022). Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n.º 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas. *Diario Oficial de la UE.* [Consulta: 6 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:173:FULL&from=ES

Reglamento UE 2022/2578. (22 de diciembre de 2022). Reglamento (UE) 2022/2578 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un mecanismo de corrección del mercado para proteger a los ciudadanos de la Unión y la economía frente a precios excesivamente elevados. *Diario Oficial de la UE.* [Consulta: 31 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2578&from=ES

Reglamento UE 2022/328. (25 de febrero de 2022). Reglamento (UE) 2022/328 del Consejo de 25 de febrero de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que

desestabilizan la situación en Ucrania. *Diario Oficial de la UE.* [Consulta: 10 de noviembre de 2022].

Reglamento UE 2022/576. (8 de abril de 2022). Reglamento (UE) 2022/576 del Consejo de 8 de abril de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. *Diario Oficial de la UE.* [Consulta: 10 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0576&from=EN

Reglamento UE 2022/879. (3 de junio de 2022). Reglamento (UE) 2022/879 DEL CONSEJO de 3 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 833/2014 relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania. *Diario Oficial de la UE.* [Consulta: 1 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2022:153:FULL&from=EN

Rzayev, A. (2021). GUAM 2.0: Reloading the Eastern Partnership. *TOPCHUBASOV Center.* [Consulta: 28 de octubre de 2022]. Disponible en: https://top-center.org/js/ckfinder/userfiles/files/Ayaz%20Rzayev%20-%20GUAM%202_0%20RELOADING%20THE%20EASTERN%20PARTNERSHIP.pdf

Sánchez Tapia, F. (2020). Geopolítica en el Mediterráneo oriental: algo más que gas. En Instituto Español de Estudios Estratégicos, Comité Español del Consejo Mundial de la Energía, & Club Español de la Energía. *Energía y Geoestrategia 2020*, pp. 105-170. Madrid: Ministerio de Defensa.

Sánchez Tapia, F. (23 de febrero de 2022). *Turquía, entre el S-400 y la pared. Instituto Español de Estudios Estratégicos.* [Consulta: noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA13_2022_FELSAN_Turquia.pdfStronski, P. (23 de junio de 2021). The shifting georaphy of the South Caucasus. *Carnegie Endowment for International Peace.* [Consulta: 16 de septiembre]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/2021/06/23/shifting-geography-of-south-caucasus-pub-84814

Tsafos, N. (18 de marzo de 2022). The Energy Weapon-Revisited. *Center for Strategic & International Studies (CSIS).* [Consulta: 18 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/energy-weapon%E2%80%94revisited

Watkins, S. (2021). *The complete guide to global oil market trading.* Londres, UK: ADVFN Books.

Zachmann, G. *et al.* (17 de marzo de 2022). Can Europe manage if Russian oil and coal are cut off? *Bruegel*. [Consulta: 15 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.bruegel.org/blog-post/can-europe-manage-if-russian-oil-and-coal-are-cut

Zhunisbek , A. (2017). GUAM: Still Relevant Regional Actor? *Eurasian Research Institute.* [Consulta: 4 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.eurasian-research.org/publication/guam-still-relevant-regional-actor/

Zolotova, E. (7 de septiembre de 2022). Russia's Objectives in Iran: Their short term economic interests coincide despite their mutual lack of trust. *Gepolitical Futures*. [Consulta: 2 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://geopoliticalfutures.com/russias-objectives-in-iran/

Abreviaturas

AGRI	Interconector Azerbaiyán-Georgia-Rumanía
AIE	Agencia Internacional de la Energía
bcm	Billion Cubic Meters (unidad de medida de volumen de gas natural equivalente a 1.000 millones de m^3)
bcm/a	Bcm anuales
BTC	Baku-Tiblisi-Ceyhan pipeline
BTK	Ferrocarril Bakú-Tiflis-Kars
CC	Cáucaso-Caspio
CEI	Comunidad de Estados Independientes (en inglés, CIS, Commonwealth of Independent States)

CGRI	Cuerpo de la Guardia de la Revolución Islámica (en inglés, IRGC, Islamic Revolutionary Guard Corps)
CIS	Commonwealth of Independent States
CMG	Corredor Meridional del Gas (en inglés, SGC, Southern Gas Corridor)
CPC	Caspian Pipeline Consortium
DDHH	Derechos Humanos
EAEU	EurAsian Economic Union
EASTMED	Eastern Mediterranean Pipeline
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBP	Fiscal Oil Breakeven Price
GNL	Gas natural licuado
GUAM	Asociación política formada por Georgia, Ucrania, Azaerbaiyán y Moldavia
IEA	International Energy Agency
IGB	Interconector Grecia-Bulgaria
IGI	Interconector Grecia-Italia
IRGC	Islamic Revolutionary Guard Corps
ITGI	Interconector Turquía-Grecia-Italia
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action (conocido como acuerdo nuclear con Irán)
kb	Miles de barriles
kb/d	Miles de barriles diarios
MC	Middle Corridor (también TITR, Trans-Caspian International Transport Route)
MdE	Memorandum de Entendimiento

mb	Millones de barriles
mb/d	Millones de barriles diarios
Mt	Millones de toneladas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCS	Organización de Cooperación de Shanghái (en inglés, SCO, Shanghai Cooperation Organization)
OIES	Oxford Institute for Energy Studies
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo (en inglés, OPEC, Organization of the Petroleum Exporting Countries)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTSC	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (en inglés, CSTO, Colective Security Treaty Organization)
PEV	Política Europea de Vecindad
PIC	Proyecto de interés común
SCPX	Southern Caspian Pipeline Expansion (expansión del gasoducto meridional del Cáucaso)
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SGC	Southern Gas Corridor
TANAP	Trans Anatolian Pipeline
TAP	Trans Adriatic Pipeline
tcm	Trillion Cubic Meters (unidad de medida de volumen de gas natural equivalente a 1.000 bcm)
TCP	Trans Caspian Pipeline

TITR	Tran-Caspian International Transport Route (también MC, Middle Corridor)
UE	Unión Europea
UEEA	Unión Económica EuroAsiática (en inglés, EAEU, EurAsian Economic Union)
WREP	Western Route Exporting Pipeline

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

68/2023 4 de octubre de 2023

Rocío de los Reyes Ramírez

La miseria de unos, la riqueza de otros: corrupción en América Latina y el Caribe

La miseria de unos, la riqueza de otros: corrupción en América Latina y el Caribe

Resumen:

La corrupción en los Estados desata una serie de prácticas poco ortodoxas que socavan las democracias y los derechos de los ciudadanos, afectando gravemente no solo al desarrollo económico sino también al crecimiento social o cultural.

Los escándalos de corrupción en América Latina y el Caribe han involucrado a figuras políticas destacadas, empresarios influyentes y organismos gubernamentales, siendo un problema crónico que parece no tener una solución real a corto plazo.

La corrupción se ve agravada por la presencia del crimen organizado, como el narcotráfico, en algunos países. Esto contribuye a la violencia y la inestabilidad en la región. La impunidad y la falta de independencia del poder judicial son preocupantes en muchos casos, amenazado por la clase política dominante y por grupos de presión de variada tipología.

Palabras clave:

Corrupción, seguridad, transparencia, crimen organizado, América Latina, Caribe.

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 misery of some, the wealth of others: Corruption in Latin America and the Caribbean

Abstract:

Corruption in states unleashes a series of unorthodox practices that undermine democracies and citizens' rights, severely affecting not only economic development but also social or cultural growth.

Corruption scandals in Latin America and the Caribbean have involved leading political figures, influential businessmen and government agencies, and are a chronic problem that seems to have no real solution in the short term.

Corruption is aggravated by the presence of organised crime, such as drug trafficking, in some countries. This contributes to violence and instability in the region. Impunity and the lack of independence of the judiciary are worrying in many cases, threatened by the ruling political class and pressure groups of various kinds.

Keywords:

Corruption, Security, Transparency, Organized Crime, Latin America, Caribbean.

Introducción

La corrupción política ha sido un problema crónico en muchas naciones de América Latina y el Caribe, y ha tenido un impacto significativo en el desarrollo económico, la estabilidad política y la confianza pública en la región. Los escándalos de corrupción han involucrado a políticos de alto nivel, empresarios influyentes y organismos gubernamentales, lo que ha generado descontento social y agitación política en varios países. Además, la lucha contra la corrupción ha ganado un lugar destacado en la agenda política de muchas de estas naciones.

Es evidente que la corrupción empobrece a los países, pues, aunque crezcan las economías, la riqueza no permea hacia las capas más bajas de la sociedad y no se refleja en su bienestar.

Pero no debemos olvidar que Iberoamérica se caracteriza por una creciente disparidad en la distribución de la riqueza, la fragilidad de sus instituciones sociales y políticas, la influencia del clientelismo en los procesos electorales, el predominio de una cultura política que fomenta la desconfianza no solo entre los individuos, sino también hacia las instituciones, y una continua falta de cumplimiento de las normas establecidas. En conjunto, estos factores crean un ambiente propicio para la proliferación de comportamientos corruptos y la búsqueda de beneficios privados en detrimento del bienestar general[1].

En la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se afirma: «La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana»[2].

[1] SELIGSON, Mitchel y SMITH, Amy E. *Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Latin American Public Opinion Project-Barómetro de las Américas, Tennessee, EE. UU. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2010/Report_on_the_Americas_Spanish_Formatted_V3_4april2011.pdf
Nota: Los enlaces de este documento están activos con fecha del 2 de octubre de 2023.
[2] *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* Preámbulo, párr. 1. 2003. Disponible en: https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/Corruption_S.pdf

De igual modo, en el contexto regional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha señalado la corrupción como un factor que obstaculiza la protección de los derechos y se ha subrayado cómo afecta negativamente a la democracia de los Estados, dificultándoles el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto a los derechos humanos, abarcando tanto los aspectos civiles y políticos como los económicos, sociales, culturales y medioambientales. Además, debilita la capacidad de gobernar, fomenta la impunidad, socava el Estado de derecho y agrava la desigualdad[3].

La diferencia en el caso de la corrupción en comparación con otras violaciones de derechos humanos radica en la falta de visibilidad de las víctimas. En muchas ocasiones, las víctimas de la corrupción son numerosas y sufren daños graves, pero permanecen en el anonimato, especialmente aquellos grupos históricamente discriminados como las personas en situación de pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas migrantes y las personas privadas de libertad.

Desgraciadamente, la corrupción se ha vuelto una forma de ejercer la política en el hemisferio occidental. El impacto que están teniendo las *fake news* y el uso de las redes sociales permite crear una narrativa que hace que muchos líderes políticos claramente corruptos impongan ese discurso dentro de sus propios países con información falsa sobre su inocencia. En todo el territorio de América Latina y el Caribe encontramos expresidentes, exlegisladores, políticos o líderes importantes que inmediatamente salen a desmentir las acusaciones de corrupción, argumentando que se trata de una campaña política en contra de ellos, lo que les permite seguir sosteniendo un poder político significativo, negocios privados, influencias, etc. Pero, sobre todo, logran mantener un porcentaje de apoyo en la población realmente alarmante, lo que les permite contiuar con la vida política dentro de su propio país.

Corrupción en América Latina y El Caribe

Transparencia Internacional define la corrupción como el abuso del poder confiado para beneficio propio[4].

[3] COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos.* Marzo, 2018. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf
[4] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *What is corruption?* Disponible en: https://www.transparency.org/en/what-is-corruption

La corrupción política en América Latina se refiere a prácticas indebidas y deshonestas que involucran a políticos, funcionarios públicos y/o partidos políticos en actividades ilegales o poco éticas para su beneficio personal o de ciertos grupos, en detrimento del interés público y el bienestar de la sociedad. Aunque al analizar la corrupción como concepto hemos de valorar el hecho de que algunas actividades pueden verse como corruptas en unos lugares y en otros no, pues están asociadas a la cultura[5].

Además, no es que sea diferente a la existente en Europa, por ejemplo, pero los problemas y las soluciones serán distintos según se trate de una sociedad en la que solo hay casos aislados de corrupción u otra en la que la corrupción es generalizada. Algunos ejemplos de corrupción política en la región incluyen:

Sobornos. Es la aceptación de pagos ilegales o sobornos por parte de funcionarios públicos a cambio de favores políticos o la concesión de contratos gubernamentales.

Nepotismo. Colocación de familiares o amigos sin méritos en cargos gubernamentales o políticos con el objetivo de beneficiar a sus allegados.

Malversación de fondos públicos. Apropiación indebida de recursos del Estado para fines personales o partidistas en lugar de destinarlos a programas y servicios públicos.

Fraude electoral. Manipulación de procesos electorales, compra de votos y otros métodos fraudulentos para influir en los resultados de las elecciones.

Lavado de dinero. Ocultar fondos ilícitos mediante transacciones financieras falsas o complejas.

Clientelismo. Intercambio de favores políticos por apoyo electoral, lo que puede dar como resultado una distribución injusta de recursos y servicios públicos.

Falta de transparencia. Falta de acceso a la información gubernamental y la opacidad en la toma de decisiones, lo que facilita la corrupción.

La corrupción política puede tener graves consecuencias en América Latina, incluyendo la erosión de la confianza en las instituciones gubernamentales, la desigualdad

[5] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico y PUIG SOLER, Sebastián. *La corrupción como factor geopolítico.* Documento de Análisis. IEEE 07/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA07_2023_FEDAZN_Corrupcion.pdf

económica, la falta de desarrollo y el debilitamiento de la democracia. Combatir la corrupción ha sido un desafío persistente en la región y es un tema central en la agenda política de muchos países latinoamericanos.

Las consecuencias de la corrupción son múltiples y perjudican tanto a nivel individual como colectivo. A nivel individual, la corrupción puede llevar a la desconfianza en las instituciones públicas y a la desilusión con el sistema político. A nivel colectivo, puede llevar a la inestabilidad política, al deterioro de los servicios públicos y al estancamiento económico. Además, la corrupción puede alimentar otros problemas sociales como la desigualdad y el crimen organizado.

Los especialistas coinciden en que los escándalos recientes a nivel regional han evidenciado que la corrupción en América Latina y el Caribe es sistémica, y abarca una intrincada red de métodos y mecanismos de gran alcance[6].

Pero estamos acostumbrados desde la perspectiva occidental, que lo que ocurre en Iberoamérica es una clara manifestación de corrupción. Sin embargo, no se refutan de igual manera los casos de esta parte del mundo, ni se analizan con la misma profundidad. Es importante cuestionar la propiedad de las grandes fortunas en paraísos fiscales, como los papeles de Panamá[7], entre otros. En su mayoría, quienes se benefician de estas prácticas no son personas de origen iberoamericano.

Los modos de desviar fondos se han vuelto más sofisticados, y los sistemas de gobernanza y control en la región no han evolucionado lo suficiente para hacer frente a estos nuevos desafíos. Al mismo tiempo, en muchos países también se observa lo que se conoce como «corrupción de menor escala», que, aunque difiere en magnitud respecto a los grandes sobornos y acuerdos, impacta directamente en la vida cotidiana del ciudadano común[8].

Adicionalmente, la pandemia aumentó las posibilidades para que los servidores públicos en la región se involucraran en actos de corrupción que implican el mal uso de los recursos gubernamentales. En medio de la declaración de estados de emergencia,

[6] GRUPO BANCO MUNDIAL. *Datos básicos: La lucha contra la corrupción*. 19/2/2021Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet

[7] Filtración de documentos confidenciales procedentes de la firma de abogados panameña Mossack Fonseca que pusieron al descubierto la manera en que miles de personas y organizaciones alrededor del mundo habían constituido empresas en paraísos fiscales con el fin de ocultar sus activos y eludir obligaciones tributarias.

[8] PLATA, Gabriel. *Reforma pendiente de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. Disponible en: https://www.iadb.org/es/mejorandovidas/la-reforma-pendiente-de-america-latina

varios países optaron por suspender temporalmente ciertas regulaciones que supervisan los contratos públicos. Además, se limitaron o suspendieron las sesiones presenciales del Congreso y se relajaron las normativas que obligaban a los funcionarios a responder a las solicitudes de información de los medios de comunicación.

Otra cuestión que caracteriza la situación actual en la región es la impunidad, que se refleja en la ausencia de medidas efectivas en casos de corrupción que alcanzan los niveles más altos del Estado. Estos casos involucran a influyentes empresarios que traspasan las fronteras nacionales, con acusaciones que abarcan desde lavado de dinero hasta la utilización de empresas *offshore*, entre otros aspectos.

Según el *Informe de Riesgo Político América Latina 2023*[9], la región se enfrenta a un año desafiante con una creciente percepción de inseguridad frente a un crimen organizado cada vez más extendido, el retroceso de democracias asediadas por el populismo, la polarización y propuestas autoritarias.

Por su parte, Transparencia Internacional señala a Nicaragua, Honduras, Haití y Venezuela como los países más corruptos de América Latina y el Caribe[10], muy por encima del promedio global. En el Índice de Percepción de la Corrupción 2022, se evalúa a 180 países y territorios según las percepciones de corrupción en el ámbito público. Utiliza una escala que va de 0 a 100, donde cero representa una alta corrupción y 100 denota una corrupción muy baja.

Es importante resaltar que, según estos datos, la corrupción ha estado arraigada en América Latina durante la última década, mostrando pocos avances y numerosos retrocesos en lo que respecta a la democracia y los derechos humanos. Además, la organización advirtió sobre un deterioro significativo en la región centroamericana. En este contexto, prácticamente ningún país puede afirmar haber experimentado mejoras sustanciales en los últimos diez años durante los cuales se ha estado publicando este índice.

[9] SAHD K., Jorge, ZOVATTO, Daniel y ROJAS, Diego (editores). *Informe de Riesgo Político América Latina 2023.* Centro UC. Estudios Internacionales CUIC. Disponible en: https://dialogopolitico.org/documentos/riesgo-politico-america-latina-2023/

[10] CNN. «Los países de América Latina con los niveles más altos de percepción de la corrupción, según Transparencia Internacional». 1/2/23. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/01/america-latina-paises-mas-corruptos-segun-transparencia-internacional-orix/

Desafortunadamente, tendemos a comprender la corrupción como algo exclusivo de los Estados, pero esto tal vez no sea del todo correcto y haya que incluir a la sociedad civil. Debemos considerar el hecho de que la corrupción se ha arraigado de tal manera en la propia sociedad latinoamericana que se ha convertido en una especie de procedimiento estándar para llevar a cabo diversas actividades, ya sea para realizar negocios, obtener documentos, acceder a servicios médicos o cualquier otro propósito. En muchos de estos países, esta conducta corrupta se ha normalizado y se considera la forma habitual y aceptada de llevar a cabo las tareas cotidianas. Las personas no solo se involucran en la corrupción, sino que también llegan a considerar aceptable participar en estas prácticas, considerando que tienen un impacto menos perjudicial, como es pagar un soborno a un funcionario público[11].

Este fenómeno está relacionado con la calidad de la educación y la falta de supervisión y de control.

Otro de los problemas enraizado en la región, es que en aquellos países que han avanzado en la lucha contra la corrupción, cuando se produce un cambio de gobierno, suelen surgir cuestionamientos sobre los resultados de investigaciones previas.

Existen gobiernos con características autoritarias o demagógicas que, a pesar de haber llegado al poder a través de procesos democráticos, suelen utilizar su posición para debilitar los controles, socavar la independencia del poder judicial y atacar a los medios de comunicación. En el centro del continente americano, en El Salvador, nos encontramos con un gobierno que desafía a cualquier organismo que exija el respeto por los derechos humanos en su lucha contra la delincuencia y que destituye al fiscal que estaba investigando señalamientos sobre actos de corrupción y negociaciones de funcionarios con pandillas, y al menos otros cuatro fiscales huyeron del país por temor a sufrir persecución[12]. Y en su vecina Guatemala, el actual presidente en funciones y el Ministerio Público han obstaculizado los procesos judiciales por hechos de corrupción y otros delitos graves, y han impulsado falsos procesos penales en contra de jueces, fiscales y periodistas independientes. O el ejemplo de Venezuela, donde el sistema

[11] GONZÁLEZ RAMÍREZ, María Fernanda y MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro. «¿Por qué la ciudadanía acepta pagar sobornos? La tolerancia a la corrupción en América Latina». *América Latina Hoy*, Vol. 91. 20/20/22. Disponible en: https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/28059/28748

[12] BBC News. «Bukele y la Justicia en El Salvador: "Es un hecho sumamente grave y nos retrotrae a los peores atentados a la democracia que afectaron nuestra región en el siglo XX». 4/4/21. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56976441

judicial perdió su independencia del Estado en 2004. No se han implementado medidas efectivas de justicia en casos de crímenes cometidos con la complicidad o el conocimiento de altas autoridades. Y no lejos de allí, el Estado ha intensificado la represión sistemática en Nicaragua en contra de aquellos que critican su gestión, periodistas y defensores de derechos humanos. Un gran número de personas han sido detenidas de manera arbitraria y permanecen en prisión.

En los últimos años, diversos países de América Latina y el Caribe han experimentado un aumento en la actividad de redes criminales y violaciones de derechos humanos. Es por ello por lo que a la corrupción se añade, en ciertas naciones, la presencia del crimen organizado, en particular el narcotráfico, lo que contribuye al aumento de los índices de violencia en la región. En algunos países, la situación llega al extremo de una captura del Estado, como es el caso de Venezuela y Nicaragua, donde estructuras de crimen organizado se encuentran profundamente arraigadas en las instituciones gubernamentales[13].

Igualmente, en Honduras, Guatemala y Perú las pruebas sugieren que el crimen organizado ejerce una fuerte influencia sobre candidatos y políticos, financiando campañas electorales o incluso presentándose ellos mismos a cargos públicos[14].

Tristemente, se podría afirmar que el poder judicial está «secuestrado» por el crimen organizado. Ese crimen organizado, similar al que en Colombia está representado por siete mesas de diálogo paralelas, está contribuyendo a perpetuar un ciclo perjudicial. Este ciclo es alimentado tanto por la impunidad como por la arrogancia, que se observan en un gobierno anterior que hizo todo lo posible para evitar la implementación del acuerdo de paz con las FARC. Como resultado, esto generó un nuevo período de violencia que el gobierno actual aún no ha logrado resolver por completo.

Esta situación propicia el escenario para que se produzcan agresiones contra los medios de comunicación, y en especial, contra los periodistas. La peligrosidad es evidente cuando estos divulgan información sobre la supuesta colaboración entre el Estado, la Policía y las Fuerzas Armadas con los grupos del narcotráfico. El informe anual de

[13] DARZY, Maricel. «La corrupción, "la base de nuestros fracasos como sociedad"», *DW*. 31/1/23. Disponible en: https://www.dw.com/es/la-corrupci%C3%B3n-est%C3%A1
[14] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index reveals scant progress against corruption as world becomes more violent.* https://www.transparency.org/en/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent

Reporteros Sin Fronteras de la Clasificación de la Libertad de Prensa sitúa a Latinoamérica como la zona más peligrosa, siendo México con 11 muertos, el país que lidera por cuarto año consecutivo la clasificación, incluso por encima de Ucrania[15].

Desde una perspectiva económica, la corrupción implica un costo social cuando los funcionarios públicos toman decisiones basadas en intereses personales en lugar del interés público y no consideran las posibles consecuencias negativas de esas decisiones para la comunidad.

En este sentido, es especialmente llamativo el caso de Brasil, donde el presidente del anterior gobierno, a pesar de haber centrado su campaña en una plataforma de lucha contra la corrupción, se vio envuelto en investigaciones que abordaron, entre otros aspectos, el uso indebido de fondos públicos en el Ministerio de Educación y en la gestión de la pandemia de COVID-19[16] y ahora ya condenado a ocho años de inhabilitación por deslegitimar las elecciones. Como uno de sus antecesores, castigado con 33 años de cárcel por desviar recursos de Petrobras[17]. O el mismo presidente actual, que estuvo dos años entre rejas por los delitos de corrupción pasiva y lavado de dinero[18].

En Ecuador, su presidente decretó la disolución de la Asamblea Nacional, de mayoría opositora, y se produjo la llamada «muerte cruzada», solicitando la convocatoria de nuevas elecciones en medio del juicio político iniciado en su contra por acusaciones de malversación de fondos públicos[19].

Esa misma corrupción por la que Juan Santos Cruz se convierte en el segundo ministro boliviano que, tras formar parte del Gabinete, termina en prisión. Se le acusa de haber recibido 2,7 millones de dólares en sobornos de las empresas contratistas del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, del cual era el titular.

Mientras, la grave situación de seguridad en Haití se agrava debido al bloqueo político, un sistema judicial disfuncional y la impunidad en casos de violaciones de derechos

[15] Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de Reporteros Sin Fronteras (RSF). 2023. Disponible en: https://www.rsf-es.org/clasificacion-2023-analisis-general-los-peligros-de-la-industria-del-engano/
[16] HUMAN RIGHTS WATCH. *Informe Mundial 2023.* Brasil. Eventos 2022. Disponible en: https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/brazil
[17] Collor fue denunciado por haber recibido sobornos por valor de 30 millones de reales (unos 6 millones de dólares, 5,6 millones de euros) entre 2010 y 2014 a empresas subsidiarias de Petrobrás, una empresa petrolera brasileña semipública.
[18] Operación Lava Jato, la mayor operación de corrupción llevada a cabo en Brasil y uno de los mayores escándalos de su historia,
[19] BBC News Mundo. «Qué es la "muerte cruzada" invocada por el presidente Lasso en Ecuador y qué pasa ahora». 17/5/23. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65624119

humanos. El primer ministro Ariel Henry ha asumido el control total del gobierno desde el asesinato del presidente Moïse en 2021, sin lograr consensos para una transición democrática. Además, no se han realizado procesos judiciales ni condenas por asesinatos, secuestros y violencia sexual desde principios de año[20].

Medidas para combatir la corrupción

Como venimos analizando, entre los problemas crónicos de derechos humanos que los gobiernos de América Latina y el Caribe deben abordar se encuentra la corrupción, y al mismo tiempo, proteger la democracia, tal como se señala Human Rights Watch en su *Informe Mundial 2023*[21]. Las deficiencias recurrentes para enfrentar estos problemas han sido usadas por algunos políticos para justificar estrategias que restringen o violan derechos.

En la mayoría de los casos, las promesas de combatir la corrupción hechas durante la campaña electoral no se convierten en acciones concretas; numerosos candidatos se presentan como «abanderados» de esta lucha, pero lamentablemente, este problema persiste en gran medida. Pondríamos el caso de México donde, a pesar de la retórica anticorrupción, no se ha logrado avanzar significativamente en este aspecto.

La clave para combatir y detectar la corrupción no es ningún secreto, se trata de construir instituciones independientes, de aplicar la ley a todos por igual, porque en algunos países se utilizan los esfuerzos anticorrupción como una herramienta política para combatir a sus adversarios.

La independencia de los órganos es un tema crucial para garantizar la transparencia y la lucha contra la corrupción. En general, la independencia de estos órganos se refiere a su capacidad para actuar sin interferencias externas y sin estar sujetos a influencias indebidas. La corrupción es un problema complejo que a menudo se mide por

[20] HUMAN RIGHTS WATCH. «"Viviendo una pesadilla" Haití necesita una respuesta urgente y basada en los derechos humanos ante la escalada de la crisis». 14/8-/3. Disponible en: https://www.hrw.org/es/report/2023/08/14/viviendo-una-pesadilla/haiti-necesita-una-respuesta-urgente-y-basada-en-los
[21] HUMAN RIGHTS WATCH. «América Latina debe abordar la pobreza, la corrupción y la inseguridad». 12/1/23. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2023/01/12/america-latina-debe-abordar-la-pobreza-la-corrupcion-y-la-inseguridad

percepción, pero es importante alejarse de esa métrica y evaluar la capacidad real de las instituciones para descubrir casos de corrupción y combatirla.

En este sentido, el grado de independencia de órganos como la Fiscalía y la Procuraduría puede variar según cómo estén establecidos en diferentes países. También es importante considerar el presupuesto asignado a las agencias anticorrupción y su fuente de financiación. La independencia financiera es crucial para garantizar que estas agencias puedan llevar a cabo su trabajo sin estar sujetas a presiones externas.

Sin embargo, la incertidumbre en el acceso a los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas, derivada de crisis consecutivas en ámbitos como la salud, la energía y el aumento de los precios de los alimentos, ha modificado las prioridades políticas en los países de la región.

De igual modo, podríamos apuntar en la actualidad a un contexto geopolítico adverso para la lucha contra la corrupción. La necesidad de reducir los costos de la energía impulsó una revisión en la postura de la comunidad internacional hacia regímenes autoritarios y corruptos como el de Venezuela.

Pero «el líder demagógico» no considera la Constitución como un límite lógico a su autoridad, sino que la ve como un obstáculo inaceptable para su dominio. Este enfoque se repite en varios países de la región, incluyendo Honduras, Venezuela, Nicaragua, Haití y, en menor medida, México[22].

En la última década, naciones como Uruguay, Chile y Costa Rica han implementado estrategias efectivas en la lucha contra la corrupción, tal como se recoge en la quinta edición del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2023[23].

Según se refleja en el propio informe, su objetivo no es señalar ni estigmatizar a los países de la región. En cambio, busca promover un diálogo que conduzca a la formulación de políticas públicas que permitan a los gobiernos, la sociedad y otros

[22] DRAZER, Maricel. «TI: La corrupción "deteriora" la democracia en Latinoamérica», *DW*. 25/1/22. Disponible en: https://www.dw.com/es/transparencia-internacional-la-corrupci%C3%B3n-deteriora-la-democracia-en-am%C3%A9rica-latina/a-60552358

[23] Es una publicación elaborada por Americas Society/ Consejo de las Américas (AS/COA) y la compañía Control Risks, que evalúa la capacidad que tienen los países de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción. Disponible en: https://www.as-coa.org/sites/default/files/imce_files/CCC_2023_Reportaje_Espan%CC%83ol.pdf

actores identificar las deficiencias específicas en cada país. El propósito es encontrar mecanismos efectivos para combatir la corrupción y mejorar la situación.

El índice señala que, a pesar de que la lucha contra la corrupción sigue siendo una preocupación importante para los votantes, en muchos países de América Latina la lucha por combatirla está perdiendo fuerza.

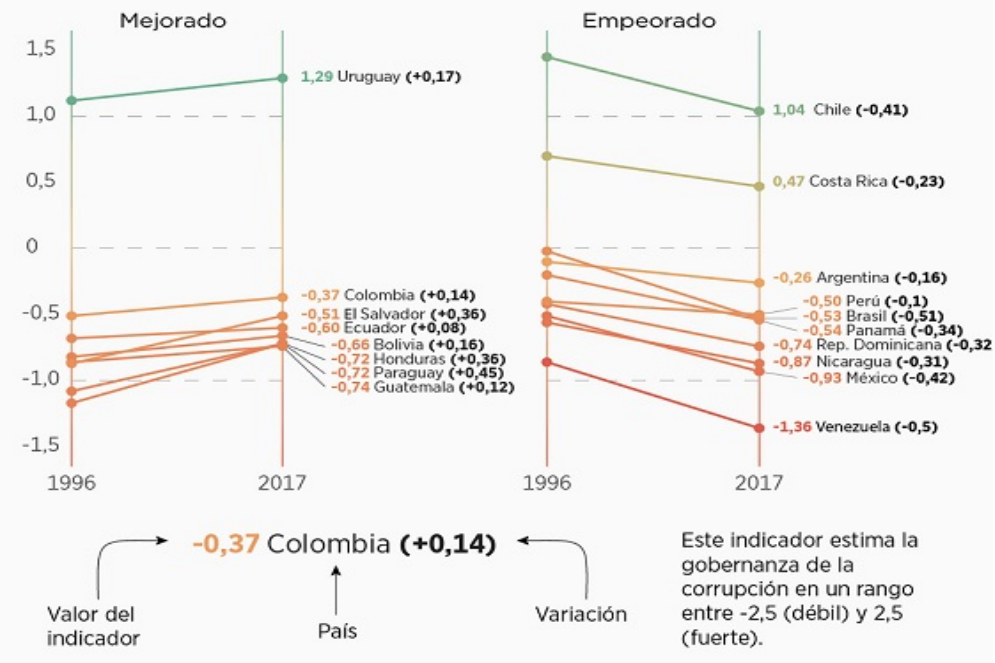


Figura 1. Países que habían mejorado o empeorado su control de corrupción. Datos de WorldWide Governance Indicators, Banco Mundial (2018). Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Pese a haber descendido en algunos indicadores en 2022, Uruguay lidera la región mejorando ampliamente en las diferentes categorías evaluadas, como por ejemplo democracia e instituciones políticas, sociedad civil y medios de comunicación.

Recordemos que hace unos 30 años Uruguay estaba saliendo de una dictadura y ha logrado consolidar su régimen democrático con alternancia de poder y sobre todo con una clara separación de las diferentes instituciones del Estado.

El país que vio la mayor mejora en su puntuación y continúa en la tendencia que viene presentando en los dos últimos años, es República Dominicana, que pasó del puesto

número 10 en el 2021, al quinto lugar en el 2022 en el que todavía se mantiene. Sobre todo, se observa una mejoría en la capacidad legal del 24 %. Desde que asumió el cargo en 2020, el presidente Luis Abinader ha hecho mucho hincapié en esta lucha, lo que ha contribuido a un progreso constante en términos generales.

En el otro extremo de la tabla, Guatemala experimentó la caída más significativa en 2023, con una disminución del 15 % en comparación con el año anterior. Esto refuerza una tendencia a la baja que se ha mantenido durante los últimos cuatro años, siendo especialmente pronunciada en dos categorías: capacidad jurídica, con un descenso del 20 %, y democracia e instituciones políticas, con un descenso del 16 %. Bolivia se ubica apenas por delante de Venezuela en la variable que evalúa la independencia judicial, y durante el último año, se ha destacado la creciente politización del sistema de justicia boliviano.

En cuanto a la variable que mide la movilización de la sociedad civil contra la corrupción, se registró una disminución del 18 %, mientras que la variable que evalúa la calidad de la prensa cayó un 15 %, ubicando a Venezuela en el penúltimo lugar en ambas categorías.

Sin embargo, es importante señalar que la falta de estadísticas y datos completos de Venezuela se debe a la falta de transparencia por parte del régimen venezolano, que busca ocultar información incómoda y evitar críticas desfavorables sobre su gestión, limitando así la rendición de cuentas.

A este respecto, organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[24] están trabajando para reforzar la aplicación y el cumplimiento de las convenciones anticorrupción internacionales y regionales y promover la integridad en la región latinoamericana. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la lucha contra la corrupción sigue siendo un desafío significativo en la región.

[24] Programa Anticorrupción de la OCDE para América Latina.

Figura 2. Índice de capacidad para combatir la corrupción (CCC) 2023. Fuente: Americas Society/Council of the Americas

En América Latina, se deben aplicar diversas acciones para combatir eficazmente la corrupción, tal como lo señala Insight Crime[25]. Estas medidas incluyen asegurar la independencia y la asignación adecuada de recursos al poder judicial, fomentar enfoques innovadores para la cooperación y la investigación judicial, ampliar la transparencia en

[25] INSIGHT CRIME. «5 maneras de combatir la corrupción en Latinoamérica». 24/7/18. Disponible en: https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/5-maneras-de-combatir-la-corrupcion-en-latinoamerica/

el ámbito gubernamental y financiero, supervisar el proceso de adjudicación de contratos públicos y promover sistemas electorales competitivos y transparentes.

Pero el sector privado también tiene una responsabilidad muy alta en estas cuestiones, sobre todo la de no participar en la corrupción y no incentivarla. La corrupción no puede ser un mecanismo para hacer negocio[26].

Conclusiones

La corrupción sigue mostrando su persistencia y su arraigo en el funcionamiento de los Estados y en la vida cotidiana de las sociedades de la región.

Esta situación ha llevado a que algunos gobiernos respondan mediante la promulgación de leyes y el fortalecimiento de los sistemas judiciales. Además, se están adoptando medidas para incrementar la transparencia y reforzar la rendición de cuentas. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer para abordar las lagunas legales y garantizar la efectividad de las medidas en curso.

A lo largo de varios años, el interés de la ciudadanía ha aumentado en su aversión hacia la corrupción, un fenómeno cuyas influencias se extienden por todas partes y parecen no conocer límites. Pero desgraciadamente, las condiciones de pobreza a menudo generan un terreno propicio para que ciertas opciones políticas o ideológicas aprovechen esta situación en su propio beneficio. Este fenómeno ha sido una constante en la historia de Iberoamérica. Se refleja en revoluciones caracterizadas por la lucha de facciones por el poder, el clásico «quítate tú que me pongo yo», que se ha repetido en muchos países sin lograr mejoras significativas.

La falta de escrúpulos de aquellos que buscan el poder con la única intención de enriquecerse y mejorar su estatus social es evidente. Exhiben de manera descarada las consecuencias de sus abusos, que se transforman en crímenes imperdonables y provocan un rechazo tácito e indignado por parte de la sociedad hacia lo que se supone debería ser una democracia, pero que en realidad no lo es.

[26] DRAZER, Maricel. «La corrupción, "la base de nuestros fracasos como sociedad"», *DW*. 31/1/23. Disponible en: https://www.dw.com/es/la-corrupci%C3%B3n-est%C3%A1-en-la-base-de-todos-nuestros-fracasos-como-sociedad-sostiene-presidenta-de-transparencia-internacional/a-64568423

El rol de los medios de comunicación también juega un papel importante en esta lucha encarnizada, ya que tienen la capacidad de detectar los grandes casos de corrupción, sobre todo, últimamente, los medios alternativos, los que se apoyan en las redes sociales, manteniendo informada a la sociedad civil.

A falta de liderazgos políticos, la Academia, el sector privado, los medios de comunicación y la sociedad civil tendrán que tomar la iniciativa y trabajar en la formulación de un nuevo proyecto que contrarreste la ineficacia que subyace en el discurso populista y la corrupción, ya que la mayoría de los actores se ven inmersos en las mismas prácticas corruptas o problemas fundamentales que originalmente prometieron eliminar, a pesar de haberse presentado como salvadores o agentes de reforma.

En los próximos años, la región enfrenta un desafío significativo: restaurar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas mediante una administración transparente que reduzca al mínimo las oportunidades de fraude, acabándose así el círculo vicioso de la corrupción.

Rocío de los Reyes Ramírez
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

69/2023 10 de octubre de 2023

José Ignacio Castro Torres

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

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

(Este artículo fue publicado originalmente el 25 de enero de 2023)

Resumen:

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

Palabras clave:

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

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

Saudi Arabia between rimland and great powers confluence.

Abstract:

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

Keywords:

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

Introducción: Arabia Saudita y la geopolítica de las grandes potencias

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

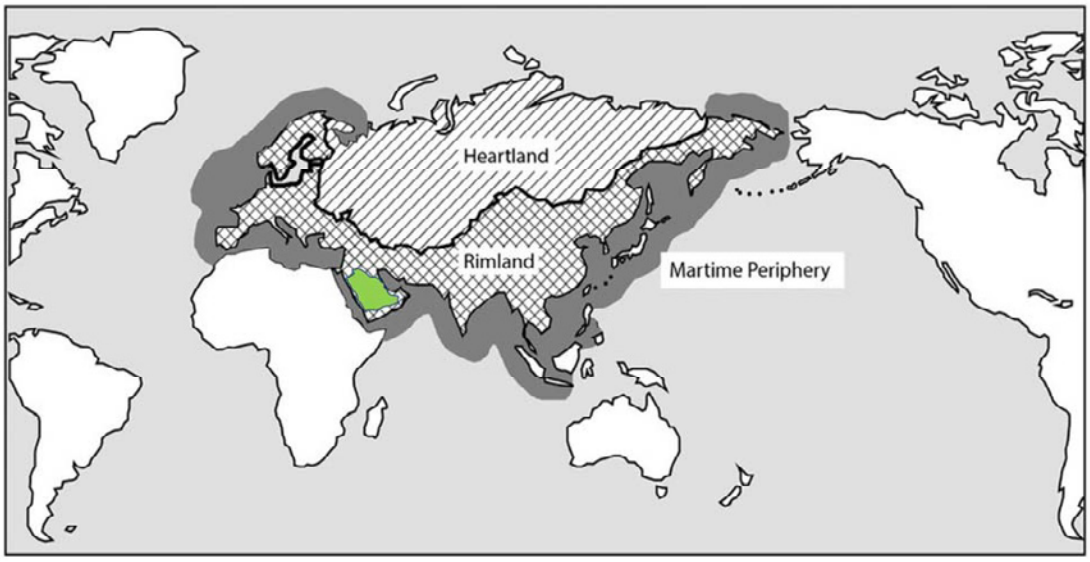


Figura 1. Situación de Arabia Saudita en el Rimland. Fuente: elaboración propia a partir de Mitchell, Martin D. Using the principles of Halford J. Mackinder and Nicholas John Spykman to reevaluate a twenty-first-century geopolitical framework for the United States. *Comparative Strategy*, vol. 39, n.º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

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

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

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

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

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

[2] المزيد عبدالعزيز/Abdulaziz Más. « أهمية مضيق هرمز الاقتصادية لدول الخليج/La importancia económica del Estrecho de Ormuz para los estados del Golfo», *Al Arabiya*, 21 de junio de 2021. أهمية مضيق هرمز الاقتصادي لدول الخليج (alarabiya.net) (consultado 3/1/2023).

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

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

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

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

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

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

trasero, dejando de este modo más libertad de acción para los objetivos de Irán en el Oriente Medio[9].

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

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

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

El ascenso de China necesitaba nuevas rutas de comunicación, mercados y fuentes de energía. Con una situación de Estados Unidos en declive, los chinos vieron la oportunidad de ocupar el hueco que estos dejaban, por lo que las relaciones con los sauditas fueron consolidándose a medida que los norteamericanos iban solventando emergencias por el mundo según se iban produciendo. En 2013 Xi Jinping anunció su

[9] JONES, Seth G. «The Iranian and Houthi War against Saudi Arabia», *CSIS Briefs*. December 21, 2021. https://www.csis.org/analysis/iranian-and-houthi-war-against-saudi-arabia (consultado 4/1/2023).
[10] «Iran suspends talks with Saudi Arabia, slams Riyadh's executions», *Middle east Eye*. 13 mars 2022. https://www.middleeasteye.net/fr/node/245551 (consultado 4/1/2023)
[11] HANNAH, Jhon. «Biden Should Revive the Carter Doctrine for the Middle East», *Foreign Policy*, July 12, 2022. https://foreignpolicy.com/2022/07/12/biden-middle-east-carter-doctrine-israel-saudi-arabia-uae-gulf-iran/ (consultado 4/1/2022).
[12] BIRGBAUER, Peter. «The US Pivot to Asia Was Dead on Arrival», *The Diplomat*. March 31, 2022. https://thediplomat.com/2022/03/the-us-pivot-to-asia-was-dead-on-arrival/ (consultado 4/1/2022).

estrategia de la *Franja y Ruta de la Seda*, en la que Arabia Saudita era una pieza clave para su economía, demostrándolo cuando en 2017 llegaron a superar a EE. UU. en importación de barriles de petróleo. Las intenciones chinas no solo se circunscribían al ámbito energético, sino que con una política de *win-win* ofrecieron a todos los países de la región una serie de asociaciones que se tradujeron en un fuerte incremento de la inversión china. A ello añadieron una práctica denominada «negocio de Alí Babá», utilizando la identidad musulmana para incrementar el comercio[13].

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

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

[13] BOURGEOIS, Victorien. «La Chine, Puissance incontournable au Moyen-Orient», *Geoestrategia*. 6 Mai 2019. https://www.geostrategia.fr/la-chine-puissance-incontournable-au-moyen-orient/ (consultado 4/1/2023).
[14] Кортунов Пётр/Kortunov. «Piotr Россия и Иран на Ближнем Востоке: крепкий брак «по расчёту»/ Rusia e Irán en Oriente Medio: un fuerte matrimonio "de conveniencia"». Consejo para Asuntos Rusos, 4 de julio de 2019. https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiya-i-iran-na-blizhnem-vostoke-krepkiy-brak-po-raschyetu/ (consultado 4/1/2023).
[15] Салем Алкетби /Salem Alketby. «Важнейшие изменения в отношениях между Россией и Саудовской Аравией/Los cambios más importantes en las relaciones entre Rusia y Arabia Saudita», *inosmi.ru*. 23 de agosto de 2022. https://inosmi.ru/20220823/neft-255631671.html (consultado 4/1/2023).
[16] Доломанжи Антонина /Dolomanzhi Antonina. «После поддержки РФ в нефтяной сделке: Саудовская Аравия выделит гумпомощь Украине /Tras el apoyo de Rusia en el acuerdo petrolero: Arabia Saudí destinará ayuda

Como arena entre los dedos: la pérdida de influencia estadounidense

Durante la candidatura de Joe Biden a la presidencia estadounidense, este planteó una continuidad con las propuestas del presidente Obama, comprometiéndose a replegarse del Oriente Medio para pivotar hacia la región Asia-Pacífico. Biden también traía en su programa de intenciones poner fin a la guerra en Yemen, volver al acuerdo nuclear con Irán y considerar a Arabia Saudita como un Estado *paria*[17].

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

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

humanitaria a Ucrania». 15/10/2022. https://www.unian.net/politics/posle-podderzhki-rf-v-neftyanoy-sdelke-saudovskaya-araviya-vydelit-gumpomoshch-ukraine-12012678.html (consultado 4/1/2022).

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

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

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

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

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

Los sauditas veían como el recorte en ventas de armas estadounidenses había degradado las capacidades de su defensa antiaérea y como su población e intereses se mostraban cada vez más vulnerables. Por este motivo buscó la cooperación en materia de armamento con otros socios como China o Rusia, esta última hasta la intensificación del conflicto ucraniano. No obstante, y ante la gravedad de la situación, EE. UU. decidió volver a suplir con misiles antiaéreos *Patriot* a los saudíes, quienes aún tienen vulnerabilidades ante los ataques a baja altura que no es capaz de neutralizar dicho sistema[22]. Parece que una solución a las carencias sauditas podría ser el sistema *Iron Dome*, fabricado por Israel y que este país podría exportar si existiese una convergencia de intereses con los estadounidenses[23]. El temor saudita podría trascender a que, ante la situación de inseguridad, no se produzca la necesaria inversión extranjera para ejecutar su *Visión 2030* de la que uno de sus proyectos estrella es la ciudad descarbonizada de Neom.

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

[22] KNIPP, Kersten. «Houthi drones make Saudi Arabia an easy target», *Deutsche Welle*. 3/30/2022. https://www.dw.com/en/houthi-attacks-expose-saudi-arabias-defense-weakness/a-61294825 (consultado 27/12/2022).
[23] EGOZI, Arie. «Israel backing off Saudi arms sale hopes, turning eyes to Europe», *Breaking Defense*. October 17, 2022. https://breakingdefense.com/2022/10/israel-backing-off-saudi-arm-sale-hopes-turning-eyes-to-europe/ (consultado 5/1/2023).
[24] BIÇER, Aysu. «US annual inflation hits 8.6% in May, highest since 1981», *Anadolu Agency*. 10/6/2022. https://www.aa.com.tr/en/economy/us-annual-inflation-hits-86-in-may-highest-since-1981/2610633 (consultado 27/12/2022).
[25] IRNA. «Iran says could contribute to solve Europe's energy crisis: Spox». Sep 5, 2022. https://en.irna.ir/news/84878590/Iran-says-could-contribute-to-solve-Europe-s-energy-crisis-Spox (consultado 2/1/2023).
[26] Para un conocimiento en mayor detalle de los esfuerzos iraníes por asegurar las comunicaciones hacia el levante se sugiere la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. *La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo.* Documento de Análisis IEEE 26/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA26_2021_JOSCAS_Iran.pdf y

Además, los iraníes mantienen unas excelentes relaciones con China y no parece que quieran abandonar a su aliado de conveniencia ruso, quien ahora depende de las importaciones de armamento que le proporciona Irán[27]. En este contexto de enfrentamiento entre grandes potencias Irán ha sabido posicionarse adecuadamente y salir fortalecido tras su ingreso en la Organización de Cooperación de Shanghái, por lo que no parece que esté todavía dispuesto a sentarse con los norteamericanos en una mesa de negociaciones nucleares[28]. Estas circunstancias han ocasionado que el presidente Biden se haya acercado a Venezuela con un relativo éxito y también a Emiratos y Arabia Saudita, quienes vieron la oportunidad de devolver a los estadounidenses las pasadas afrentas[29].

Para el presidente Biden se presentaba un mercado energético fuera de control, por lo que decidió acercar posturas con sus antiguos aliados en la península arábiga y el pasado verano emprendió un viaje a Arabia Saudita, enmarcado en la apertura de relaciones con Israel, pero que pretendía una convergencia con los países árabes en materia de hidrocarburos. A su llegada a Yeda a mediados de julio tan solo fue recibido en el aeropuerto por el gobernador de la Meca, reuniéndose posteriormente con MbS[30].

Durante la visita el príncipe recriminó a los estadounidenses una política de doble rasero, recordando la muerte en Israel de la periodista palestina Shireen Abu Akleh y el trato a los prisioneros de la cárcel de Abu Ghraib en Irak. En el terreno energético no prometió el aumento de la producción de petróleo y por añadidura, en el ámbito internacional se abstuvo de decantarse en contra de Rusia y China, sin acercar posturas hacia un reconocimiento de Israel[31].

A principios del mes de octubre la situación empeoró aún más para los estadounidenses cuando Arabia Saudita y Rusia, en el marco del grupo de la OPEP+, acordaron reducir

[27] AKAGE, Anna. «Why Iran Has Decided To Arm Russia, And The Price To Pay», *Worldcrunch*. October 24, 2022. https://worldcrunch.com/focus/iran-russia-ukraine (consultado 2/1/2023).
[28] NADEEN, Ebrahim. «Iran inches one step closer to Russia and China as nuclear talks falter», *CNN*. September 16, 2022. https://edition.cnn.com/2022/09/16/middleeast/iran-joins-shanghai-coop-mime-intl/index.html (consultado 2/1/2022)
[29] NISSENBAUM, Dion; KALIN, Stephen y CLOUD, David S. «Saudi, Emirati Leaders Decline Calls with Biden During Ukraine Crisis», *The Wall Street Journal*. March 8, 2022. https://www.wsj.com/articles/saudi-emirati-leaders-decline-calls-with-biden-during-ukraine-crisis-11646779430 (consultado 27/12/2022).
[30] «Biden receives muted reception in Saudi Arabia. This is how previous US presidents were greeted», Middle East Eye. 15 July 2022. https://www.middleeasteye.net/news/biden-received-saudi-arabia-governor-mecca-sign-strained-ties (consultado 30/12/2022).
[31] ALGHANNAM, Hesham y YAGHI, Mohammad. «Biden's Trip to Saudi Arabia: Successes and Failures», *Carnegie Endowment for International Peace*. August 11, 2022. https://carnegieendowment.org/sada/87662 (consultado 30/12/2022).

la producción de petróleo. La drástica reducción fomentada por los saudíes trajo como consecuencia el aumento de los ingresos rusos y la atenuación de las sanciones contra Rusia, motivadas por el conflicto de Ucrania. Por ello se cree que la actuación saudita fue un golpe dirigido contra el partido demócrata estadounidense, para que sufriese un castigo durante las «mid term elections» del mes de noviembre de 2022[32].

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

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

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

Los intereses de los chinos van más allá de los acuerdos comerciales. Arabia Saudita constituye para ellos una puerta de entrada a las relaciones con el mundo islámico. Teniendo en consideración los problemas que plantea la minoría uigur en la provincia

[32] KLIPPENSTEIN, Ken. «Saudis sought oil production cut so deep it surprised even Russia», *The intercept*. October 20, 2022. https://theintercept.com/2022/10/20/saudi-oil-production-cut/ (consultado 30/12/2022).
[33] FULTON, Jonathan. «What Xi Jinping's Saudi Arabia visit means for the Middle East», *Atlantic Council*. December 9, 2022. https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/what-xi-jinpings-saudi-arabia-visit-means-for-the-middle-east/ (consultado 27/12/2022).
[34] «Factbox: Saudi-China energy, trade and investment ties», *Reuters*. 6/12/2022. https://www.reuters.com/world/saudi-china-energy-trade-investment-ties-2022-12-06/ (consultado 27/12/2022).
[35] XU, Muyu. «Russia overtakes Saudi Arabia as China's top crude supplier in November», *Reuters*. December 20, 2022. https://www.nasdaq.com/articles/russia-overtakes-saudi-arabia-as-chinas-top-crude-supplier-in-november-0 (consultado 27/12/2022).
[36] FULTON, Jonathan. «What Xi Jinping's Saudi Arabia visit means for the Middle East», *op. cit.*

occidental china de Xingiang, la ayuda de los saudíes podría ser trascendental dentro de los límites de su país[37]. Más allá de las fronteras chinas se encuentra Pakistán, con quienes los saudíes mantienen tradicionalmente unas buenas relaciones. La necesidad de establecer el corredor económico China-Paquistán (CECP) es significativa, debido a que esta ruta de comunicación abre a los chinos la posibilidad de dirigirse a las aguas libres del Índico, donde el puerto de Gwadar es una importante base comercial china arrendada al gobierno paquistaní. Otro caso de la posible influencia de los saudíes en el islam global podría verse reflejado en la obtención de un segundo corredor de comunicaciones para los chinos a través de Afganistán[38].

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

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

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

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

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

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

A diferencia del presidente Biden, esta vez el líder chino fue recibido por el propio rey Salmán. El marco de la visita se fundamentó en un «respeto mutuo» y en la consolidación de una asociación estratégica que abrirá una nueva era en las relaciones entre ambos países, trayendo «cambios cualitativos» en los vínculos que mantienen. En este sentido parece que, aunque la columna vertebral de la relación sea el petróleo, se producirán importantes progresos en otros tipos de energía, industria, comunicaciones, tecnologías de la información, biotecnología, turismo, ingeniería y construcción. Sin embargo, hay un relevante aspecto en este nuevo marco, ya que también se han incluido asuntos de cooperación en materia de política y seguridad que se consideran beneficiosos para la estabilidad y seguridad regionales[41].

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

El deshielo de las relaciones entre Rusia y Arabia Saudita

El acercamiento entre sauditas y rusos se puede remontar al año 2014, cuando se produjo la invasión rusa en Crimea y el Dombás. Las sanciones occidentales contra

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

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

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

Rusia hicieron que fuese rentable la producción por *fracking* de petróleo estadounidense, lo que perjudicó tanto a los rusos como a los saudíes[43].

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

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

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

---

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

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

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

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

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

[48] Артем Ильин. «Вложились в конкурентов. Холдинг из Саудовской Аравии инвестировал полмиллиарда долларов в акции российских Газпрома, Роснефти и ЛУКОЙЛа/Invierte en competidores. Un holding de Arabia Saudí ha invertido 500 millones de dólares en acciones de las rusas Gazprom, Rosneft y Lukoil», *NV.* 15 de agosto de 2022. https://biz.nv.ua/economics/skolko-deneg-princ-iz-saudovskoy-aravii-investiroval-v-rossiyskie-kompanii-novosti-

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

Pero el acercamiento entre rusos y sauditas no ha sido tan solo en el ámbito energético. La relación entre Putin y MbS, la renuencia de los demócratas estadounidenses a proporcionar armamento al régimen saudí y los ataques de los huzíes desde Yemen llevaron a Arabia Saudita a plantearse en 2021 la compra del sistema antiaéreo ruso S-400. A pesar de todo, esta posibilidad no se llevó a cabo por su insuficiencia y porque hubiese sido desastroso un cambio radical en la interoperabilidad de los sistemas de armas de toda la región[51]. No obstante, constituyó un importante aviso para que los norteamericanos equilibrasen la balanza entre sus valores y la cruda realidad de la situación.

Otros ámbitos de la relación entre rusos y saudíes, con clara ventaja a favor de estos últimos, se puede observar en el acercamiento de MbS al primer círculo del poder del presidente Putin, donde se encuentra Kirill Dmitriev, CEO del Fondo Ruso de Inversión Directa[52]. También la influencia saudita en el ámbito religioso es importante, ya que existe un vínculo cordial entre MbS y el líder checheno Ramzan Kadyrov, que ha ocasionado la firma de un protocolo de colaboración entre ambos países en esta

50263295.html#:~:text=Холдинг%20из%20Саудовской%20Аравии%20инвестировал,российских%20Газпрома%2C%20Роснефти%20и%20ЛУКОЙЛа&text=Саудовский%20принц%20инвестировал%20более%20%24500,уже%20после%20введения%20западных%20санкций (consultado 2/1/2023).

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

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

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

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

materia[53]. De este modo los saudíes proporcionarán formación religiosa a los predicadores, imanes, oradores y muecines rusos, promocionando los valores islámicos y la oposición al extremismo[54].

Conclusiones

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

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

En estos últimos tiempos, el príncipe MbS ha visto en los rusos unos socios más fiables que los volubles estadounidenses. Los intereses energéticos de rusos y saudíes han seguido sendas convergentes, utilizando la OPEP+ para la estabilización de la producción y los precios del petróleo. Además, el presidente Putin ha sabido manejar

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

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

excelentemente la relación con MbS, manteniendo un trato cordial con este cuando los líderes occidentales le dieron la espalda tras el tema Khashoggi.

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

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

A la vista de todas las consideraciones anteriores parece que la hegemonía mundial está siendo cada vez más cuestionada, mostrando escenarios de enfrentamiento a lo largo de todo el Rimland que en su día definiese Spykman. El proyecto estadounidense de pivotar hacia Asia-Pacífico ha llevado a concentrar esfuerzos, pero también a desatender escenarios en los que tiene que reaccionar ante la presión de otros actores. Por eso se entiende que se encuentre liderando un escenario de conflicto abierto en Ucrania u otro tremendamente tensionado frente a las mismas costas de China.

Entretanto, el alivio de presión de los norteamericanos en el Oriente Medio ha sabido ser aprovechado por el resto de las potencias globales y regionales. Queda por ver como se reequilibran las fuerzas en materia de seguridad en esta frágil región, pero es muy posible que la estabilidad de la zona se base en que chinos y estadounidenses busquen puntualmente una aproximación diplomática. Dentro de esta aproximación es necesario contar con la consulta multilateral de los intereses de los actores regionales. El principal

de todos ellos sería Arabia Saudita, toda vez que es el mayor miembro del CCG, mientras que Irán parece que mantendrá una clara línea antiestadounidense y prochina.

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

70/2023 11 de octubre de 2023

Mar Hidalgo García

El enfoque del nexo agua-energía-alimentos: tensión, sostenibilidad y conflictos

El enfoque del nexo agua-energía-alimentos: tensión, sostenibilidad y conflictos

Resumen:

Se estima que la población mundial alcanzará la cifra de 9000 millones de personas. Para satisfacer la demanda de recursos necesarios para sustentar este incremento poblacional, se estima que la producción de alimentos tendrá que aumentar en un 60 %. Asimismo, el consumo de energía se incrementará en un 80 % y las necesidades de agua lo harán en un 55 %.

Las principales macrotendencias que están teniendo lugar en el siglo XXI, junto con un panorama geopolítico cada vez más incierto, están ejerciendo mucha presión sobre el nexo agua-energía-alimentos. Cada vez más actores demandan mayores cantidades de estos recursos y pueden existir tensiones e incompatibilidades que rompan la armonía necesaria entre la gestión del agua, la energía y los alimentos desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

Palabras clave:

Nexo agua-energía-alimentos, GEI, cambio climático, energías renovables.

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 water-energy-food nexus approach from a security perspective

Abstract:

To meet the demand for resources necessary to sustain this population increase, it is estimated that food production will have to increase by 60%, energy consumption by 80% and water needs by 55% worldwide.

Major macro trends taking place in the 21st century coupled with an increasingly uncertain geopolitical landscape are putting a lot of pressure on the water-energy-food nexus. There are more and more actors demanding greater quantities of each of these resources and there may be tensions and incompatibilities that break the harmony that must exist between the management of water, energy and food from the point of view of sustainable development.

Keywords:

Water-energy-food nexus, GHGs, climate change, renewable energies…

Introducción

Se estima que la población mundial alcanzará la cifra de 9000 millones de personas. Para satisfacer la demanda de recursos necesarios para sustentar este incremento poblacional, se calcula que la producción de alimentos tendrá que aumentar en un 60 %. Asimismo, el consumo de energía se incrementará en un 80 % y las necesidades de agua lo harán en un 55 %[1].

Para abordar este desafío, en 2011 el Foro Económico Mundial propuso crear estrategias dirigidas a fortalecer el uso sostenible del agua, la energía y los recursos agrícolas en un contexto de cambio climático[2]. Nació así el concepto del nexo agua-energía-alimentos (WEF, por sus siglas en inglés), un enfoque integral para abordar los desafíos actuales del desarrollo sostenible.

Posteriormente, al mencionado enfoque se ha añadido la componente medioambiental: los ecosistemas sanos son un requisito imprescindible para su sostenibilidad y estos se ven afectados negativamente si el agua, la energía o los alimentos se utilizan de forma insostenible. Por ello, el nexo agua-energía-alimentos también es conocido como el nexo agua-energía-alimentos-ecosistemas (WEFE, por sus siglas en inglés), con lo que se reconoce explícitamente su dimensión ambiental. Este nuevo enfoque se ha convertido en un marco clave para abordar los complejos desafíos de recursos y desarrollo en los últimos diez años[3].

Entre los sectores del agua, la energía y los alimentos existen interconexiones multidimensionales[4]. El agua juega un papel clave en la producción de energía. Por ejemplo, en la extracción y captación de recursos energéticos como los combustibles fósiles. El agua es un componente del proceso de generación de energía en las centrales térmicas y se emplea como sistema de refrigeración en estas instalaciones y en las

[1] WATER FOOTPRINT NETWORK. Water-Energy-Food Nexus Symposium 2023. 1 de junio de 2023. Disponible en: https://www.waterfootprint.org/event/water-energy-food-nexus-symposium-2023/
[2] THE WORLD ECONOMIC FORUM WATER INITIATIVE. *Water Security: The Water-Food-Energy-Climate Nexus.* Washington, Covelo, Londres, 2023. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_WI_WaterSecurity_WaterFoodEnergyClimateNexus_2011.pdf
[3] GLOBAL WATER PARTNERSHIP. «What is the WEFE Nexus?». Disponible en: https://www.gwp.org/en/sdg6support/iwrm-support/themes/water--energy--food--ecosystems-nexus/what-is-the-wefe-nexus/
[4] GLOBAL WATER PARTNERSHIP MEDITERRANEAN. «Water-Energy-Food-Ecosystems Nexus». Disponible en: https://www.gwp.org/en/GWP-Mediterranean/WE-ACT/Programmes-per-theme/Water-Food-Energy-Nexus/

centrales nucleares. También es la materia prima de la energía hidroeléctrica y resulta clave para la producción de biocombustibles. Por todo ello, la disponibilidad de agua es cada vez más importante para evaluar la viabilidad física, económica y ambiental de los proyectos energéticos[5]. El consumo de agua del sector eléctrico mundial puede aumentar hasta un 50 % para 2050 en comparación con el nivel de 2020[6]. Esta cifra da una idea del desafío al que nos enfrentamos.

La relación entre la energía y el agua también discurre en el sentido opuesto. Es decir, se necesita energía para procesar y distribuir agua, tratar aguas residuales, bombear aguas subterráneas y desalinizar agua de mar.

Asimismo, el agua es el recurso principal de la cadena de suministro alimentario. A su vez, la producción agrícola intensiva cada vez afecta más a la calidad del agua. La energía también es un componente esencial para la producción de alimentos: desde el bombeo de agua hasta el procesamiento, transporte y refrigeración de los alimentos, pasando por la producción de los fertilizantes.

Durante los últimos años, el auge de los biocombustibles y la instalación de energías renovables en tierras tradicionalmente agrícolas están provocando un cambio de uso de la tierra con repercusiones en la producción de alimentos.

Toda actividad económica depende de su entorno físico y, especialmente, de la interconexión entre estos tres recursos esenciales: el agua, la energía y los alimentos. Desde una perspectiva económica, la noción de *nexo* ha promovido en gran medida un enfoque holístico desde el cual concebir iniciativas de desarrollo sostenible, sobre todo relacionadas con procesos de producción más limpios y eficientes en los sectores de la agricultura, el agua y la energía[7].

[5] LÓPEZ DE BENITO, Javier. «El sector de la energía deberá lidiar con los problemas de agua en los próximos años», *Energy News.* 22 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.energynews.es/el-sector-de-la-energia-debera-lidiar-con-los-problemas-de-agua/

[6] LOHRMANN, A. *et al.* «Troubled waters: Estimating the role of the power sector in future water scarcity crises», *Energy,* n.º 282. 2023, art. 128820. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.energy.2023.128820

[7] NDESANJO, Ronald Boniphace y ASOKAN, Shilpa Muliyil. «Climate Change Adaptation and the Water–Energy–Food Nexus in Tanzania: Policy Trends and Smallholder Livelihoods», *Progress in Development Studies,* vol. 23, n.º 2. Abril de 2023. Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14649934231162220?icid=int.sj-abstract.similar-articles.7

En este contexto, el nexo es una herramienta útil para detectar el riesgo económico de la escasez de recursos, optimizar las inversiones o el uso de recursos y evaluar los efectos de las políticas económicas o de *shocks* como el cambio climático[8].

Además de en sus aspectos económicos, este nexo se estudia desde otras perspectivas. Por ejemplo, para la FAO: «El nexo agua-energía-alimentos consiste en comprender y gestionar intereses a menudo contrapuestos, al tiempo que se garantiza la integridad de los ecosistemas. El resultado de ese proceso es un enfoque conceptual que gira en torno a los usos complejos e interrelacionados del agua, la energía y los alimentos»[9].

Cuando este nexo se intenta estudiar en una región específica, hay que reconocer que es más que un sistema biofísico: es también un complejo multiescala de personas, instituciones e infraestructuras, influenciado por la historia y por un contexto particular[10].

Las principales macrotendencias que están teniendo lugar en el siglo XXI, junto con un panorama geopolítico cada vez más incierto, están ejerciendo mucha presión sobre este nexo. Cada vez más actores demandan mayores cantidades de cada uno de los recursos citados y pueden existir tensiones e incompatibilidades que rompan la armonía necesaria entre la gestión del agua, la energía y los alimentos desde el punto de vista del desarrollo sostenible.

Los factores de presión sobre el nexo agua-energía-alimentos

Crecimiento de la población

Según los datos de las Naciones Unidas, a mediados de noviembre de 2022 la población mundial alcanzó los 8000 millones de personas, más del triple que a mediados del siglo XX. Esta tendencia creciente continuará durante los próximos años, ya que se estima que la población mundial aumentará en casi 2000 millones de personas y alcanzará los 9700

[8] MORALES-GARCÍA, Manuel y GARCÍA RUBIO, Miguel Á. «Sustainability of an economy from the water-energy-food nexus perspective», *Environment, Development and Sustainability*. Disponible en: https://link.springer.com/article/10.1007/s10668-022-02877-4

[9] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. «Water–energy–food nexus». Disponible en: https://www.fao.org/land-water/water/watergovernance/waterfoodenergynexus/en/

[10] HEJNOWICZ, A. P. «Appraising the Water-Energy-Food Nexus from a Sustainable Development Perspective: A Maturing Paradigm?», *Earth's Future,* vol. 10, n.º 12. Diciembre de 2022.

millones en 2050, pudiendo llegar a un pico de cerca de 10.400 millones para mediados de 2080[11].

Este aumento se va a producir de forma heterogénea en el planeta. Se prevé que más de la mitad del crecimiento demográfico mundial hasta 2050 tenga lugar en África. Para el mencionado año se espera que el África subsahariana doble su población.

Mientras que en el África subsahariana la población se tiene que enfrentar a condiciones de vida deficientes, en otras regiones del planeta como Asia la población de renta media-alta está experimentando un auge considerable[12]. Este aumento va asociado a un mayor consumo de agua, energía y alimentos y a un mercado creciente de bienes de consumo, entre los cuales se incluyen los productos tecnológicos y de automoción. En el caso particular de China, satisfacer las necesidades de su creciente clase media es un desafío que tiene consecuencias de gran alcance para el futuro del país[13]. Las inversiones agrícolas en otras naciones[14], la manipulación genética para conseguir ganado más grande[15] o el acaparamiento de recursos pesqueros[16] son algunos ejemplos de las estrategias que está llevando a cabo China para garantizar la seguridad alimentaria de su población.

[11] NACIONES UNIDAS. «Desafíos globales: población». Disponible en: https://www.un.org/es/global-issues/population

[12] BONNET, A. y KOLEV, A. «The middle class in Emerging Asia: Champions for more inclusive societies?», *OECD Development Centre Working Papers,* n.º 347. OECD Publishing, París, 2021. Disponible en: https://doi.org/10.1787/93af380b-en

[13] SHIFFLETT, Susan C. *et al. China's Water-Energy-Food Roadmap: A Global Choke Point Report.* Greenovation Hub, Wilson Center, marzo de 2015. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/WATER%20ENERGY%20FOOD%20ROADMAP.pdf

[14] GRO INTELLIGENCE. «A Look at Chinese Investment in African Agriculture». 23 de enero de 2015. Disponible en: https://www.gro-intelligence.com/insights/a-look-at-chinese-investment-in-african-agriculture

[15] AGENCIA Y REDACCIÓN BARCELONA. «Crían cerdos gigantes para hacer frente a la peste porcina africana», *La Vanguardia.* 7 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20191007/47854982630/cerdos-gigantes-china-granjas-peste-porcina.html

[16] MYERS, Steven L. *et al.* «How China Targets the Global Fish Supply», *The New York Times.* 26 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.nytimes.com/interactive/2022/09/26/world/asia/china-fishing-south-america.html

Mayor urbanización

Según las estimaciones de las Naciones Unidas, el 60 % de la población vivirá en ciudades. El 75 % de la energía primaria mundial y el 80 % de los alimentos se consumen en zonas urbanas[17].

El 95 % de esta expansión urbana se producirá en países en desarrollo[18], en donde se prevé que la población urbana crezca del 56 % del total mundial en 2021 al 68 % en 2050. Este crecimiento tendrá lugar en ciudades donde la población vive en asentamientos informales, sin acceso o con acceso restringido a servicios básicos como el agua potable, el saneamiento, la electricidad o la gestión de residuos.

El *Informe mundial de ciudades 2022* de Naciones Unidas-Hábitat estima que la población urbana de la India ascenderá a 675 millones en 2035, la segunda más alta tras los 1000 millones de China. En 2030, la mitad de los africanos vivirá en ciudades y casi dos tercios de la población urbana de África residirá en suburbios con un escaso acceso al agua potable.

Cambio climático

La primera aproximación a la influencia del cambio climático sobre el nexo agua-energía-alimentos está basada en las consecuencias de los impactos directos de la alteración de los modelos de precipitaciones temporales y geográficas, del aumento de las temperaturas o del incremento del nivel mar. Estos impactos alteran los ecosistemas de los países y pueden poner en riesgo el adecuado funcionamiento de infraestructuras críticas. Por citar algunos ejemplos, la intrusión salina en Egipto puede hacer que los cultivos del delta del Nilo se pierdan[19]. Por otro lado, en África, donde entre el 60 y el 100 % de la población depende de la agricultura, un aumento de la temperatura de 1 ºC

[17] SARGENTIS, G. Fivos *et al.* «Threats in Water–Energy–Food–Land Nexus by the 2022 Military and Economic Conflict», *Land,* vol. 11, n.º 9. Septiembre de 2022. Disponible en: https://www.mdpi.com/2073-445X/11/9/1569

[18] NACIONES UNIDAS. «Goal 11: Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable», *Sustainable Development Goals.* Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/

[19] NASA EARTH OBSERVATORY. «The Nile Delta's Disappearing Farmland». Disponible en: https://earthobservatory.nasa.gov/images/149183/the-nile-deltas-disappearing-farmland#:~:text=About%2015%20percent%20of%20Egypt%27s,UN%20Food%20and%20Agriculture%20Organization

puede provocar pérdidas de entre el 10 y el 30 % de las cosechas, generando situaciones de inseguridad alimentaria[20].

Además, el agua de los acuíferos se consume a un ritmo mayor que el de reposición. El aumento del empleo de sistemas de riego más eficientes, como el bombeo, requiere un mayor consumo de energía. La obtención de agua dulce mediante la desalinización es la opción más cara y la que mayor consumo de exige. Al ritmo de consumo actual, esta situación no hará más que empeorar. Para 2025, dos tercios de la población mundial podrían enfrentar escasez de agua[21].

La segunda aproximación a la influencia del cambio climático sobre el nexo agua-energía-alimentos puede realizarse desde el punto de vista de la mitigación. Las políticas climáticas están intrínsecamente ligadas a las políticas energéticas y económicas.

Para evitar un aumento de temperatura de 2 ºC en el planeta, se están imponiendo objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero muy ambiciosos. La mayoría de las potencias apuestan por alcanzar la neutralizad climática en 2050 y, para lograrlo, todos los sectores económicos tienen que implicarse en mayor o menor medida en la descarbonización.

Estas políticas de mitigación están generado un avance significativo en el uso de energías renovables —en el caso de la UE también fomentado por la búsqueda de una mayor seguridad energética tras la guerra de Ucrania— y cambios en los hábitos de consumo de las poblaciones. Las medidas citadas tienen repercusiones directas sobre la gestión del nexo agua-energía-alimentos.

En la actualidad se están desarrollando proyectos novedosos que intentan fomentar una simbiosis entre estos sectores. En cuanto a la producción de alimentos, existen luces y sombras: por un lado, nos encontramos con el desarrollo de la agrovoltaica, es decir, con el empleo de energía fotovoltaica en los cultivos agrícolas para conseguir sistemas de riego más eficiente[22]; por otro lado, el auge de las renovables está provocando que los agricultores obtengan mayor rentabilidad alquilando sus tierras para la instalación de

[20] SULTAN, Benjamin, DEFRANCE, Dimitri y IIZUMI, Toshichika. «Evidence of crop production losses in West Africa due to historical global warming in two crop models», *Scientific Reports,* n.º 9. Septiembre de 2019. Disponible en: https://www.nature.com/articles/s41598-019-49167-0

[21] WWF. «Water Scarcity: Overview». Disponible en: https://www.worldwildlife.org/threats/water-scarcity

[22] INNOZAR. «Instalaciones agrícolas rentables y sostenibles mediante bombeo solar». Disponible en: https://www.innozar.es/instalaciones-agricolas-rentables-sostenibles-bombeo-solar/

placas solares que cultivándolas, lo que puede ocasionar una disminución de los productos agrícolas que circulan en el mercado.

En los países con escasez, el suministro de energía barata para el bombeo de agua subterránea en la agricultura de regadío puede provocar el agotamiento de estas reservas y una pérdida de calidad con consecuencias potencialmente graves para quienes dependen de dicho sistema de riego[23].

Con respecto a los biocombustibles, es necesario estudiar su impacto sobre los sistemas alimentarios con mucha precaución. Estos pueden suponer hasta el 27 % del combustible para el transporte mundial en 2050[24]. Según la hoja de ruta de la AIE, se necesitarán 3 mil millones de toneladas de biomasa anuales en 2050 para producir la cantidad de biocombustibles prevista. Para ello, harán falta 1000 millones de toneladas de residuos y desechos de biomasa, que deberían complementarse con la producción de alrededor de 100 millones de hectáreas de tierra, alrededor del 2 % del total de tierras agrícolas[25]. Además, la huella hídrica de este tipo de energía podría ser de 70 a 400 veces mayor que en las fuentes de energía fósiles convencionales[26].

Por lo que respecta al prometedor hidrógeno verde, la producción de una tonelada a través de la electrólisis requería un promedio de 9 toneladas de agua. No obstante, los sistemas de purificación y tratamiento de agua más modernos requieren unas dos toneladas de agua impura para producir una tonelada de agua purificada, es decir, una tonelada de hidrógeno en realidad no necesita 9, sino 18 toneladas de agua. Teniendo en cuenta las pérdidas, la proporción es más cercana a las 20 toneladas de agua por cada tonelada de hidrógeno[27]. El costo del suministro, almacenamiento y purificación del

[23] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Op. cit.*
[24] IEA. «Biofuels can provide up to 27% of world transportation fuel by 2050, IEA report says - IEA 'roadmap' shows how biofuel production can be expanded in a sustainable way, and identifies needed technologies and policy actions». 20 de abril de 2011. Disponible en: https://www.iea.org/news/biofuels-can-provide-up-to-27-of-world-transportation-fuel-by-2050-iea-report-says-iea-roadmap-shows-how-biofuel-production-can-be-expanded-in-a-sustainable-way-and-identifies-needed-technologies-and-policy-actions
[25] *Idem.*
[26] HADIAN, Saeed y MADANI, Kaveh. «The Water Demand of Energy: Implications for Sustainable Energy Policy Development», *Sustainability,* vol. 5, n.º 11. Noviembre de 2013. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/274427873_The_Water_Demand_of_Energy_Implications_for_Sustainable_Energy_Policy_Development
[27] DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Juan Ignacio. «El hidrógeno verde y la crisis del agua», *El Periódico de la Energía.* 4 de mayo de 2023. Disponible en: https://elperiodicodelaenergia.com/el-hidrogeno-verde-y-la-crisis-del-agua/

agua es significativo, debe ser abordado desde su origen y puede convertirse en un factor restrictivo para el desarrollo del hidrógeno verde.

El amoníaco comienza a ser considerado como una fuente de energía limpia para descarbonizar el sector naval. La Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) estima que, para lograr un aumento máximo de la temperatura global de 1,5 ºC, la producción de amoníaco verde y azul (producción de gas con captura de carbono) deberá alcanzar las 688 toneladas en 2050[28]. En la actualidad el 80 % del amoníaco se utiliza en la producción de fertilizantes[29]. Este incremento en la demanda de amoníaco para la energía no debería poner en riesgo el suministro de fertilizantes y la producción de alimentos. Si el precio de los fertilizantes se vuelve demasiado caro, como ha sucedido recientemente con la guerra en Ucrania[30], los agricultores no podrán permitirse utilizarlo y el rendimiento de las cosechas se reducirá.

La transición verde, imprescindible para alcanzar los compromisos climáticos, necesita también de determinados minerales críticos, como el cobalto, las tierras raras o el litio, cuya extracción y procesamiento están concentrados en determinados lugares del planeta. El consumo de agua dulce en la minería representa solo una pequeña proporción del uso total de agua a escala global e incluso nacional. Sin embargo, a escala regional y local, la minería puede generar impactos significativos en los recursos de agua dulce, particularmente cuando el consumo de agua supera las capacidades de carga definidas por la cantidad de agua disponible y sus requisitos ambientales[31].

Para cumplir los objetivos climáticos, el sector alimentario también está experimentando una gran transformación. El sector ganadero está siendo cada vez más cuestionado por su contribución a la emisión de gases de efecto invernadero y por la cantidad de agua asociada a la cría de ganado. Teniendo en cuenta el incremento de la población mundial y sus necesidades alimentarias, el desafío es obtener las proteínas necesarias a través

[28] ATCHISON, Julia. «New IRENA report: Decarbonising shipping by 2050». Ammonia Energy Association, 26 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.ammoniaenergy.org/articles/new-irena-report-decarbonising-shipping-by-2050/

[29] NEW YORK STATE. «The Facts About Ammonia». Disponible en: https://www.health.ny.gov/environmental/emergency/chemical_terrorism/ammonia_tech.htm#:~:text=How%20is%20ammonia%20used%3F,pesticides%2C%20dyes%20and%20other%20chemicals

[30] AUGDAL, Tor. «Will the Ammonia Shipping Market Boom?». Shipintel, 5 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.maritimeoptima.com/blog/will-the-ammonia-shipping-market-boom

[31] MEIßNER, Simon. «The Impact of Metal Mining on Global Water Stress and Regional Carrying Capacities—A GIS-Based Water Impact Assessment», *Resources,* vol. 10, n.º 12. Noviembre de 2021. Disponible en: https://www.mdpi.com/2079-9276/10/12/120

de otros medios. La carne sintética[32], el consumo de insectos[33] y el auge de las piscifactorías[34] parecen ser opciones viables para satisfacer las necesidades alimentarias de la población mundial.

El mundo digital

El concepto inicial de desarrollo sostenible asociado con el nexo agua-energía- alimentos se enfocó desde la perspectiva de la influencia del cambio climático en los tres sectores. Si bien este fenómeno es considerado uno de los mayores riesgos sistémicos, también conviene detenerse en la repercusión de una tendencia que ha aumentado de forma espectacular en los últimos años: la digitalización de la sociedad. La población mundial crece a un ritmo y una velocidad exponenciales y necesita recursos: principalmente energía y agua, al igual que sucede con los datos.

El tráfico de internet a nivel mundial aumentó un 23 % en 2021[35]. Se estima que en 2025 los datos globales aumenten a más de 180 zettabytes. Si se tienen en cuenta las tendencias demográficas y tecnológicas, las proyecciones muestran que 5300 millones de personas tendrán acceso a internet y aproximadamente 29.300 millones de dispositivos estarán conectados con velocidades de acceso que aumentarán a un promedio de 110 Mbps para 2023[36]. También se prevé que el tráfico de datos móviles continúe creciendo rápidamente, cuadruplicándose en 2027, y que la participación del 5G en este ámbito aumente al 60 % en 2027, frente al 10 % de 2021. Aunque se espera que las redes 5G sean más eficientes energéticamente que las 4G, la evaluación de su impacto es aún incierta[37]. La gestión de una expansión de datos de este calibre y su procesamiento plantean importantes desafíos no solo tecnológicos y operativos, sino

[32] RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Clara. «Cultured Meat Is Coming Soon: Here's What You Need to Know», *Labiotech.* 13 de abril de 2022.Disponible en: https://www.labiotech.eu/in-depth/cultured-meat-industry/
[33] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. «Insects for Food and Feed». Disponible en: https://www.fao.org/edible-insects/en/
[34] GOLDEN, Christopher. «Fisheries and Food Security», *Christopher Golden's Faculty Website.* Harvard T. H. Chan, School of Public Health. Disponible en: https://www.hsph.harvard.edu/christopher-golden/research-projects/fisheries-and-food-security/
[35] https://www.iea.org/reports/data-centres-and-data-transmission-networks
[36] KENT, Kevin. «Meeting growing demands without causing further harm to our planet». Digital Infra Network. Disponible en: https://digitalinfranetwork.com/talks/the-pathway-to-net-zero-water-data-centres/meeting-growing-demands-without-causing-further-harm-to-our-planet/
[37] https://www.iea.org/reports/data-centres-and-data-transmission-networks

también de sostenibilidad, ya que los centros de datos están disparando el consumo de energía y agua.

Según un estudio científico reciente, en la zona de la OCDE-Europa se estima que el número de datos alcance la cifra de los 225 exabytes, frente a los 86 exabytes de 2020, lo que va a suponer un aumento del consumo de energía, que pasará de los 29,8 teravatios/hora de 2020 a 112 teravatios/hora en 2030. Por lo que respecta al consumo de agua asociado a estos datos, las cifras no serían nada despreciables, ya que se ha previsto que alcance los 546,7 millones de metros cúbicos en 2030, frente a los 145,2 millones de metros cúbicos actuales[38].

El auge que está experimentando la inteligencia artificial tiene repercusiones en los recursos hídricos. Su impacto está comenzado a ser evaluado, ya que las cifras comienzan a ser significativas. Por ejemplo, se estima que realizar entre 20 y 50 preguntas a ChatGPT consume medio litro de agua[39].

En vista de estas cifras, las grandes tecnológicas están invirtiendo en energía limpia de nueva generación para el desarrollo de nuevas tecnologías y la eficacia operativa con el objetivo de que los centros de datos sean más eficientes en el uso del agua[40].

Consideraciones finales

A nivel mundial, la demanda de agua, energía y alimentos está aumentando a niveles sin precedentes. Una serie de factores está ejerciendo presión sobre estos tres recursos: el aumento de la población mundial, la rápida urbanización, el cambio de hábitos alimentarios, el crecimiento económico, el cambio climático y los desafíos tecnológicos.

Un enfoque integrado de estos tres sectores permite comprender las complejas interrelaciones que existen entre ellos. Dada la naturaleza limitada de los tres recursos,

[38] FARBAN, J. y LOHRMANN, A. «Gone with the clouds: Estimating the electricity and water footprint of digital services in Europe», *Energy Conversion and Management,* n.º 290. 2023.
[39] FROST, Rosie. «ChatGPT "drinks" a bottle of fresh water for every 20 to 50 questions we ask, study warns», *Euronews.green.* 20 de abril de 2023. Disponible en: https://www.euronews.com/green/2023/04/20/chatgpt-drinks-a-bottle-of-fresh-water-for-every-20-to-50-questions-we-ask-study-warns
[40] META. «Restoring More Water Than We Consume by 2030». 19 de agosto de 2021. Disponible en: https://about.fb.com/news/2021/08/restoring-water/

su gestión como nexo permite considerar la repercusión de una decisión en un determinado sector sobre los otros.

Para satisfacer la creciente demanda mundial, los recursos naturales están sometidos a una presión cada vez mayor. Las pruebas de que existe un fuerte vínculo entre los conflictos, tanto nacionales como internacionales, y recursos como los alimentos, la energía y el agua y sus interconexiones van en aumento.

Aunque desde sus inicios la gestión del nexo agua-energía-alimentos se ha enfocado desde el punto de vista de la sostenibilidad del desarrollo económico, resulta conveniente comenzar a observarla desde la perspectiva de la seguridad, máxime cuando la relación entre ellos comienza a estar cada vez más tensionada. Una inadecuada priorización del empleo de estos recursos tiene potencial para agravar situaciones de conflicto en cualquier región del planeta, no solo en aquellas especialmente vulnerables al cambio climático.

La paz se caracteriza por la capacidad de manejar el conflicto, no de reprimirlo[41]. En un contexto de demanda creciente de recursos, la adecuada compresión del nexo agua-energía-alimentos a nivel global y en contextos específicos puede constituir la base para evitar situaciones de conflicto o ayudar a su resolución.

*Mar Hidalgo García**
Analista principal del IEEE

[41] WORLD ECONOMIC FORUM. *Natural Riches? Perspectives on Responsible Natural Resource Management in Conflict-affected Countries.* Ginebra, 2013. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GAC_NaturalRiches_ResponsibleNaturalResourceManagementConflictCountries_Report_2013.pdf

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

71/2023 17 de octubre de 2023

Rocío de los Reyes Ramírez

El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor (reedición)

El continente americano en movimiento: el anhelo de una vida mejor (reedición)

(Este artículo fue publicado originalmente el 15 de junio de 2022)

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 transcendencia 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 japonenses 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 2015[2].

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.

[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

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.

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.

A ello hay que sumarle en este año la inflación derivada de la invasión rusa de Ucrania, que ha provocado la reducción del crecimiento el 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 sistemático[5].

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

[3] CEPAL. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/1/S2000990_es.pdf [consulta 10 de marzo 2022].
[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].

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.

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 desplazamientos[6].

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 Brasil[7].

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.

[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].

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.

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 internacional[9].

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 Central[11] 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 centuria[12].

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.

[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,acad%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].

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.

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 región[13].

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 Unidos[14].

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.

[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

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 2021[15].

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

[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].

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 región[16] 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 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

[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].

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 abusos[17].

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 americano[18]. 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 tránsito[19]. 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

[17] Ibídem.
[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.pd

la OIM, algunas de ellas transitan de Colombia a Panamá a través de la selva del Darién en ruta hacia EE. UU. y Canadá[20].

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 Unidas[21], 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 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 centroamericanas[22].

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 rápidamente[23].

[20] https://www.migrationdataportal.org/es
[21] PMA. https://onu.org.gt/onu-en-guatemala/agencias/programa-mundial-de-alimentos/
[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

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.

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 irregulares[24].

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 frontera sur, tanto es así que 2021 fue el año con más detenciones de indocumentados desde que se tienen registros[25].

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.

[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 Intitute, Civic Data Lab Massachussetts 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].
[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

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 ONU[27]. 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 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…

[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-situaci-n-semanal-31-de-enero-6-de-febrero-2022-al

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 humana[28], 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 42[29], 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.

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

[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 Inmigration Council. https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/guide-title-42-expulsions-border

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 Centroamérica[30].

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 desarrollados[31].

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].

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

72/2023 24 de octubre de 2023

Pablo Ahedo Cordón

¿Puede Iberoamérica convertirse en una alternativa energética a Rusia? Los casos de Méjico, Venezuela, Argentina o Brasil

¿Puede Iberoamérica convertirse en una alternativa energética a Rusia? Los casos de Méjico, Venezuela, Argentina o Brasil

Publicado originalmente en: Energía y Geoestrategia 2023

Editado en mayo de 2023

Resumen:

La invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa y su uso del suministro energético como instrumento de presión han puesto de relieve la vulnerabilidad energética de la Unión Europea.

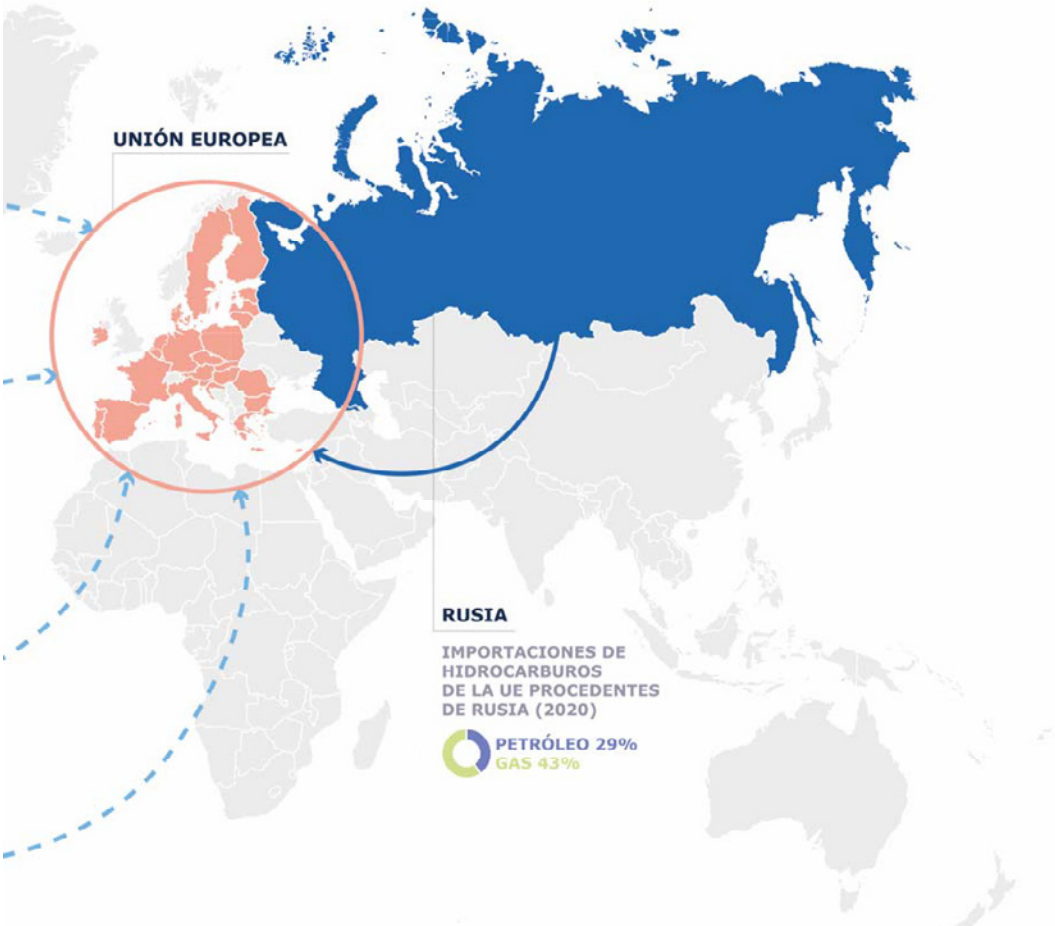
Para paliar esta situación de inseguridad, la UE ha desarrollado una estrategia energética que sigue varias líneas de actuación basadas en el ahorro energético, la eficiencia, o la transición a las energías renovables. En este capítulo se analiza la diversificación energética de la UE, entendida como búsqueda de proveedores alternativos al suministro de hidrocarburos rusos. Se parte de la situación de dependencia en la que estaba la UE antes de la Invasión rusa de Ucrania para, a continuación, explicar los pasos que han tomado los veintisiete para reducirla, garantizando el suministro estable de energía a los Estados miembro. Finalmente se examina la posibilidad de que cuatro países iberoamericanos (Méjico, Venezuela, Brasil y Argentina) puedan convertirse en alternativas al suministro de hidrocarburos rusos para la UE. El capítulo contempla las opciones que baraja la UE para diversificar sus proveedores y la situación real en la que se encuentran los potenciales proveedores iberoamericanos.

Palabras clave:

Geopolítica, diversificación suministro, gas, Méjico, Venezuela, Argentina, Brasil, Vaca Muerta, Presal, sanciones.

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.

SITUACIÓN DE SUMINISTRO DE HIDROCARBUROS FÓSILES HACIA LA UE
UNIÓN EUROPEA
PROVEEDOR ACTUAL
PROVEEDORES ALTERNATIVOS
MÉJICO
VENEZUELA
BRASIL
ARGENTINA
EL OBJETIVO ES DIVERSIFICAR LOS PROVEEDORES DE LA UNIÓN EUROPEA Y BUSCAR ALTERNATIVAS A LOS SUMINISTROS DE HIDROCARBUROS FÓSILES PROCEDENTES DE LA FEDERACIÓN RUSA, ROMPIENDO ASÍ LA DEPENDENCIA DE ESTA.
¿PUEDEN LOS PRINCIPALES PRODUCTORES DE AMÉRICA LATINA SER UNA ALTERNATIVA? ¿HAY VOLUNTAD Y ESTABILIDAD POLÍTICA ENTRE LOS POTENCIALES PROVEEDORES? ¿HAY CAPACIDAD PRODUCTORA? ¿HAY CAPACIDAD EN TÉRMINOS DE INFRAESTRUCTURAS Y LOGÍSTICAS?



	MÉJICO	VENEZUELA	BRASIL	ARGENTINA
CANTIDADES DE PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS EN 2021[1]	PETRÓLEO 96,5 MT GAS 29,2 bcm (pero consume 88 bcm)	PETRÓLEO 33,4 MT GAS 24 bcm (pero es lo que consume)	PETRÓLEO 156 MT GAS 24,3 bcm (pero su consumo es mayor)	PETRÓLEO 29,1 MT GAS 38,6 bcm (pero su consumo es mayor)
TENDENCIA DE PRODUCCIÓN	PETRÓLEO (MT) 2011: 144,5 2021: 96,5	PETRÓLEO (MT) 2011: 141,5, 2021: 33,4 GAS (bcm) 2011: 30,2, 2021: 24	PETRÓLEO (MT) 2011: 114, 2021: 156 GAS (bcm) 2011: 17, 2021: 24	PETRÓLEO (MT) 2011: 31,2, 2021: 29,1 GAS (bcm) 2011: 37,7, 2021: 38,6
EXPORTADORES HABITUALES	A EEUU LA MAYOR PARTE (NO EXPORTA GAS)	SANCIONES	CHINA, EEUU, INDIA Y ESPAÑA	**CRUDO:** PARAGUAY, BRASIL PANAMÁ, EEUU Y PAÍSES BAJOS. **GAS:** CHILE Y URUGUAY (EN ÉPOCA DE BAJA DEMANDA)

MT: Millones de toneladas | bcm: Mil millones de metros cúbicos
[1] bp Statistical Review of World Energy 2022 | 71st edition

Introducción

La situación de crisis energética que atraviesa el mundo desde finales de 2020 se ha visto agravada en Europa por las consecuencias derivadas de la invasión rusa de Ucrania. La excesiva dependencia de la UE de las importaciones de hidrocarburos rusos ha sido utilizada por la Federación Rusa como un arma, tanto hacia la UE como hacia algunos de sus vecinos. La contundente respuesta de la UE y de EE. UU. hacia Rusia, ha afectado de manera desigual a ambos.

La UE ha implementado una serie de sanciones que tiene como objetivo, entre otros, los hidrocarburos rusos. A estas sanciones hay que añadir una estrategia de desconexión exprés de la dependencia enegética rusa. Estas acciones deben ser simultaneadas con el almacenamiento de hidrocarburos que eviten los temidos cortes de suministro eléctrico potenciales que amenazan a las naciones de la UE durante el invierno 2022-23. La UE debe, como así reflejan sus estrategias, primero garantizar el abastecimiento y luego diversificar su cartera de proveedores.

Con respecto a EE. UU., la situación desde el punto de vista de los hidrocarburos le favorece y se ha visto beneficiado al ser elegido como exportador de gas y de petróleo como alternativa a Rusia.

El objeto de este capítulo es analizar a corto y medio plazo la situación de determinados países de América como posible opción de suministro, cuando poco a poco se vaya materializando la reducción de la importación de hidrocarburos rusos. Para ello, en primer lugar se ha realizado un análisis de la posición en la que queda la UE si desea seguir la estrategia anteriormente descrita y, por tanto, estudiar las necesidades que hay que cubrir. A continuación se han estudiado las posibilidades de cuatro países de convertirse en una alternativa válida al proveedor ruso. Estos países han sido Méjico, Venezuela, Brasil y Argentina.

Situación de flujos de energía hacia Europa (UE) desde Rusia en 2021

Es evidente que desde el inicio de la invasión de Ucrania, la Federación Rusa está usando la dependencia energética de la UE de los hidrocarburos rusos como un arma de presión contra las opiniones públicas de los países de la Unión, tratando de quebrar la cohesión de la misma en relación con el apoyo que se está brindando a Ucrania. Esta

estrategia de momento no está teniendo éxito. La UE, por su parte, trata de diversificar sus proveedores.

Para poder empezar a analizar la hipótesis de si los países de América del Sur y Méjico podrían sustituir y facilitar la desconexión o reducción drástica de los hidrocarburos rusos necesitamos saber cuántos hidrocarburos suministraba la Federación Rusa antes de la crisis.

Empezaremos por analizar la arquitectura de energía en Europa occidental a principios de 2021. Históricamente, la Unión Europea es un ente productor e importador de energía. Según datos suministrados por la UE[1], en 2020, solamente un 42% de la energía que los países miembros necesitaban fue producida por ellos mismos. La procedencia de esa energía es, de forma desglosada, la siguiente:

- 40,8% fuentes renovables.
- 30,5% nuclear.
- 17,6% carbón.
- 7,2% gas.
- 3,7% petróleo.

Por tanto, el volumen total de las importaciones de la energía necesaria para los países de la Unión fue de un 58% frente al 60% en 2019[2]. Dentro de ese volumen de importaciones, los productos derivados del petróleo, que representan casi dos tercios de las importaciones de energía en la UE, seguidos por el gas natural (27%) y los combustibles fósiles sólidos (5%) fueron los productos energéticos más importantes.

Cuando analizamos quién era en 2021 el principal proveedor de combustibles fósiles de la UE nos encontramos con la Federación Rusa. Rusia era el principal proveedor de petróleo crudo, gas natural y combustibles fósiles sólidos de la UE. Las cifras eran realmente contundentes. En 2020, una cantidad ligeramente superior a la mitad (54%) de los combustibles fósiles sólidos importados (principalmente carbón), así como el 43% del gas natural y el 29% del petróleo importado, provenían de la Federación Rusa.

[1] Eurostat. Where does our energy come from? Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2a.html?lang=en&etrans=es

[2] Esta disminución de las importaciones está vinculada en parte a la crisis económica de la COVID-19.

Es importante subrayar, por un lado, que la responsabilidad de la elección del *mix* energético nacional corresponde a las naciones en función de sus necesidades, recursos propios, situación geográfica y otras variables. Por otro lado, están las políticas que se adoptan en la UE de manera consensuada entre las naciones. En este sentido, en marzo de 2022, los dirigentes de la UE acordaron reducir progresivamente la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania y de las inquietudes sobre la seguridad del suministro energético de la UE.

Sin embargo, esta situación no es nueva. En la Estrategia de Seguridad Energética Nacional de España de 2015[3] (la última aprobada hasta ahora) se puede leer lo siguiente:

> «Por otra parte, Rusia que recurre a la energía como instrumento de su política exterior, después de una década en la que se había configurado como uno de los principales exportadores de hidrocarburos y como la llave energética para Europa occidental, ve comprometida su situación por la falta de adecuación de las empresas rusas a la normativa europea y a los cambios en el entorno europeo de seguridad. En los próximos años, el aspecto más importante de la estrategia energética de Rusia podría ser su giro hacia los mercados asiáticos. En este contexto cobra especial relevancia la diversificación geográfica por parte de la Unión Europea, donde la apertura de España al Mediterráneo puede resultar esencial».

Este texto fue redactado tras la primera parte de la crisis ucraniana de 2014 en la que ya se había producido la anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia y tras la que no se iniciaron los pasos a nivel político para una desconexión o al menos una reducción de la dependencia existente de los hidrocarburos rusos. Ahora, tras la segunda parte de la crisis con la invasión de Ucrania, la UE se ha visto forzada a realizar la desconexión en carbón y petróleo con matices y una reducción con respecto al gas debido a la imposibilidad de realizarla a corto plazo. La situación de inquietud a que se ha llegado había sido detectada con nitidez hace casi una década, pero parece que una visión más cortoplacista de las naciones de la UE llevó a evitar tomar una serie de decisiones que hubieran evitado que Rusia pudiera usar como arma la vulnerabilidad energética de la UE.

[3] Estrategia de Seguridad Energética 2015, p. 10. Disponible en: file:///E:/Energia%20y%20geoestrategia%202023/estrategia%20de%20seguridad%20energetica%20nacional%20(1).pdf

Pasos seguidos por la UE desde 2015 hasta la actualidad en relación con la Energy Union

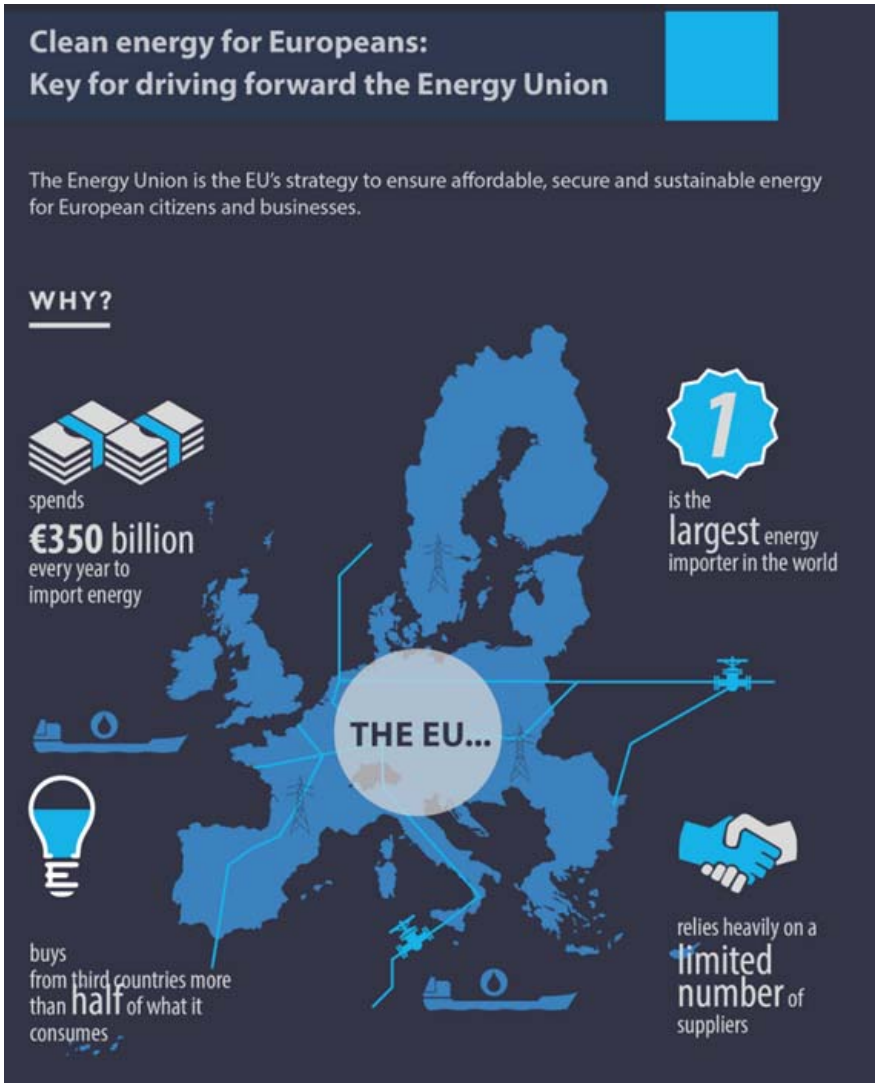


Figura 1. La estrategia de la UE para avanzar en el objetivo de la unión energética. *Fuente*: UE[4]

[4] European Council. Infographic-Clean energy for Europeans: Key for driving forward the Energy Union. [Consulta: 30 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/energy-union/

La Estrategia de Seguridad Energética de la UE vio la luz el 28 de mayo de 2014[5]. Desarrollada posteriormente en el documento *Energy Union*[6] 2015, publicado por la Comisión Europea, que decía:

> «Según datos recientes, la UE importa el 53% de su energía a un coste de 400 000 millones de euros aproximadamente, lo que la convierte en el mayor importador de energía del mundo. Seis Estados miembros dependen de un único proveedor exterior para la totalidad de sus importaciones de gas y, por tanto, siguen siendo demasiado vulnerables a las perturbaciones del suministro[7]».

En la figura 1, publicada por la propia UE para explicar su estrategia, podemos ver que se hacía hincapié en la excesiva dependencia en un pequeño grupo de proveedores. Sin embargo, en los cuatro ejes en los que explicaba la manera de alcanzar esa situación final deseada (figura 2) no había mención a la importante cuestión de la diversificación de los suministradores de energía.

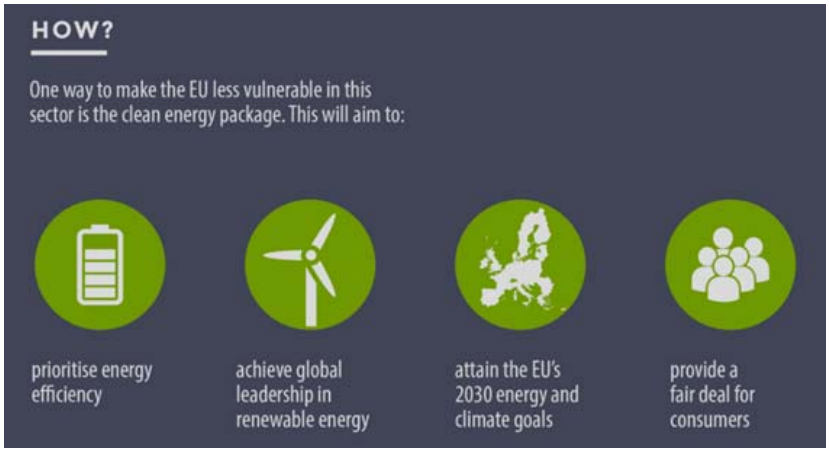


Figura 2. Pasos para lograr el objetivo de la unión energética. *Fuente*: UE[8]

[5] Comisión Europea. Estrategia Europea de la Seguridad Energética. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com(2014)0330_/com_com(2014)0330_es.pdf

[6] Consejo Europeo. Unión de la energía. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-union/ cronología

[7] Comisión Europea. Energy Union 2015. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF

[8] European Council. Infographic-Clean energy for Europeans: Key for driving forward the Energy Union. [Consulta: 30 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/energy-union/

La evolución de la Energy Union[9] de 2015 vio algunos avances en el ámbito de la UE, como por ejemplo la mostrada en octubre de 2017, cuando el Consejo de la UE adoptó un Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas[10]. El propósito general del Reglamento era reforzar la seguridad energética de la Unión Europea, reduciendo su dependencia del exterior para el suministro de energía y capacitándola para enfrentarse con más rapidez y eficacia a posibles crisis del suministro de gas. Otro objetivo importante que se perseguía era contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado interior de la energía y a forjar una mayor confianza y solidaridad, tanto dentro de la UE como con sus socios de la Comunidad de la Energía. En el mismo sentido se aprobó en febrero del 2019 la Directiva sobre el Gas,[11] que se trató de un acuerdo sobre nuevas normas para gasoductos con destino y procedencia en terceros países en clara referencia a Rusia.

A pesar de esa situación y de que varios países miembros no veían con buenos ojos esa fuerte dependencia, que también había sido señalada por otros aliados (como EE. UU.) en diversas ocasiones, la realidad era que, en 2021, Rusia suministraba el 45% de las importaciones de gas de la UE[12]. No solamente eso, se habían realizado ingentes inversiones en el desarrollo de proyectos como el NordStream 1 y el NordStream 2, que llevaban el gas ruso a Alemania directamente a través del Báltico abundando en esa dependencia. El inicio de las obras del NS2 contó con cierta oposición de algunos países de la UE y también de EE. UU., que llegó a amenazar con sanciones a las empresas que participaran en su construcción y puesta a punto. Sin embargo, las obras se finalizaron, si bien es cierto que el NS2 no llegó a entrar en funcionamiento por la negativa de las autoridades alemanas a dar los permisos necesarios ante la posibilidad de escalada bélica en Ucrania.

[9] La Estrategia energética de la UE (Energy Union Strategy) fue publicada el 25 de febrero de 2015. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_en
[10] Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas. [Consulta: 30 de octubre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1938
[11] Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. [Consulta: 30 de octubre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0073
[12] Asociación Internacional de la Energía. (Marzo 2022). A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas». [Consulta: 15 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas

Tras la invasión, la UE creó mecanismos para garantizar el suministro de energía de los países miembros a precios asequibles, reduciendo la dependencia del gas ruso. Uno de ellos fue la Plataforma Energética[13] de la UE, establecida el 7 de abril de 2022 con tal fin. Esta plataforma ha sido un instrumento clave en los esfuerzos de diversificación de la UE con el objetivo de garantizarse el suministro de gas, GNL e hidrógeno[14] de cara a este invierno.

Un poco más tarde, el 18 de mayo de 2022, se publicó el RePower EU Plan,[15] que es el plan acordado entre las naciones de la UE para reducir rápidamente su dependencia de los hidrocarburos rusos (y aquí sí que aparece ya como segundo eje la diversificación de proveedores) y para potenciar la transición energética[16].

Para esta diversificación del suministro de gas, la UE, entre otras medidas, está apoyando el desarrollo del Southern Gas Corridor, que traerá más gas desde la cuenca del Caspio[17].

Situación actual en la UE tras la invasión de Ucrania

La situación de crisis energética actual, exacerbada por la invasión de Ucrania, supone un desafío para el diseño del sistema energético en la UE, que se enfrenta a previsiones que hablan de un incremento del 30% en el coste del suministro eléctrico a nivel global[18]. La UE, en particular, se está enfrentando a un escenario en el que ve que el precio de la electricidad se ha triplicado este año 2022 que acaba de terminar. Esto es debido principalmente al incremento del precio del gas, que ha arrastrado al precio del petróleo y del carbón. La situación de reducida disponibilidad de energía nuclear e hidroeléctrica no ha hecho sino aumentar el impacto de esa situación y también los precios.

---

[13] EU Energy Platform. [Consulta: 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform_en

[14]REPowerEU Plan [Consulta: 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN&qid=1653033742483

[15] *Ibídem.* [Consulta: 30 de septiembre de 2022].

[16] Comisión Europea. Infographic on Energy Strategy. [Consulta: 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/energy-explained/interactive-infographics/infographic-energy-strategy_en

[17] Comisión Europea. Infographic on Energy Strategy. . [Consulta: 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/energy-explained/interactive-infographics/infographic-energy-strategy_en 2

[18] Asociación Internacional de la Energía. (Marzo 2022). A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas.

Las soluciones, como bien dice la IEA en su informe anual,[19] son complejas y se basan en cuatro ejes: reducción del uso de energía, reducciones proyectadas en el precio de los hidrocarburos, reactivación de nucleares y posibles reformas del diseño de los mercados. La que nos interesa para la redacción de este capítulo es la última.

A continuación, vamos a analizar las cifras de 2020, en cuanto a quiénes eran los proveedores de las Estados miembros de la UE antes del inicio de la crisis energética en la que estamos, con el objeto de ver quiénes tal vez podrían ser nuestros proveedores en el futuro, en relación a los diferentes tipos de hidrocarburos y combustibles fósiles sólidos.

En 2020, casi tres cuartas partes de las importaciones de petróleo crudo fuera de la UE procedían de Rusia (29 %), Estados Unidos (9 %), Noruega (8 %), Arabia Saudita y Reino Unido (ambos 7%), así como Kazajstán y Nigeria (ambos el 6%). Un análisis similar muestra que más de tres cuartas partes de las importaciones de gas natural de la UE procedían de Rusia (43%), Noruega (21%), Argelia (8%) y Qatar (5%), mientras que más de la mitad de las importaciones de combustibles fósiles sólidos (principalmente carbón) procedían de Rusia (54%), seguidas de Estados Unidos (16%) y Australia (14%).

Examinando las cifras, observamos que Iberoamérica no está entre los principales exportadores de hidrocarburos o de combustibles sólidos a la UE por diversos motivos que pudieran ir desde los políticos a los geográficos o económicos.

En el mismo sentido, la coyuntura de los precios afecta a esos porcentajes de importación. En las actuales circunstancias, lo que se debe invertir para generar electricidad a través del gas es mucho más caro que en 2020. Por tanto, muchas naciones pueden no solamente tener la tentación sino verse obligadas a cambiar a la generación de electricidad a través del carbón[20]. Y eso es así, aunque suponga un fuerte incremento de las emisiones de dióxido de carbono, lo que va en contra de los acuerdos alcanzados tanto dentro de la Unión como en las cumbres de la COP[21].

[19] International Energy Agency World energy Outlook 2022 (WEO 22), capítulo 6, p. 277. [Consulta: 15 de noviembre de 2022].
[20] Coal-fired power generation reached an all-time high, reversing the declines over the previous two years. Disponible en: https://www.iea.org/reports/coal-fired-electricity
[21] Conference of the Parties. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Para poner números a esta afirmación, la Agencia Internacional de la Energía (IEA) afirma que, en comparación con 2020, las emisiones de las plantas generadoras de electricidad por carbón se incrementaron un 16% en EE. UU. y un 20% en el ámbito de la UE. Este incremento se debe a la relación de costes antes mencionada y a otros factores, como que el crecimiento de las energías renovables se redujo en un tercio durante los últimos cinco años.

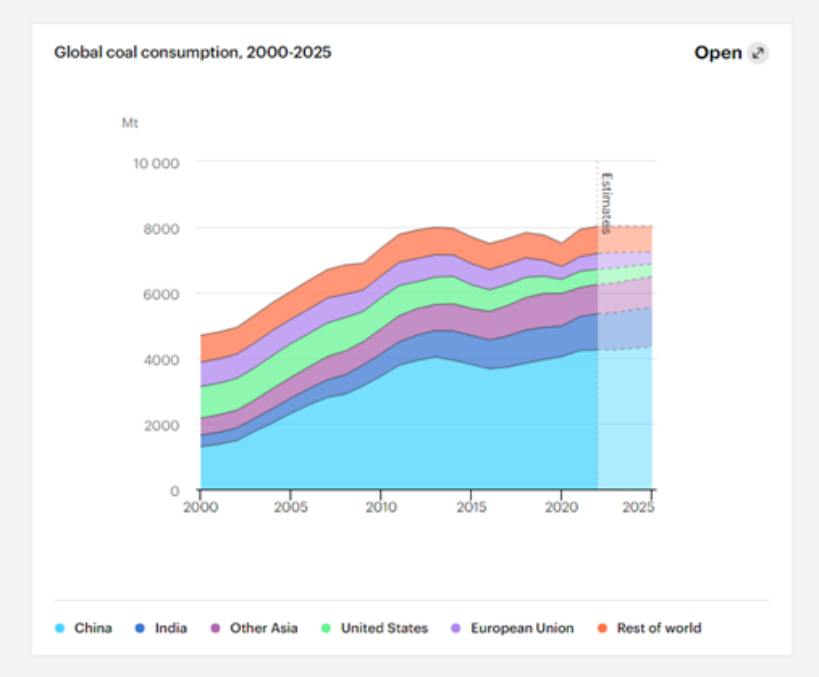


Figura 3. Estimación del consumo de carbón en el periodo 2000-2025. *Fuente*: IEA[22]

En relación con el carbón, no cabe ninguna duda de que la conjunción de la actual crisis energética, unida a las derivadas de la invasión de Ucrania, ha hecho que tanto a nivel UE como a nivel de las naciones se relajen los límites de producción de energía eléctrica a través de carbón, como ha sido el caso en Francia o Países Bajos[23], pero también la

[22] IEA. Annual change in CO2 emissions and generation from unabated coal-fired power plants in the Net Zero Scenario, 2015-2030. Disponible en: https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/annual-change-in-co2-emissions-and-generation-from-unabated-coal-fired-power-plants-in-the-net-zero-scenario-2015-2030

[23] IEA. Coal-Fired Electricity. [Consulta: 1 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/coal-fired-electricity

reapertura de viejas centrales térmicas en Grecia, Italia[24], Alemania[25], Austria o España[26].

Por otro lado, la UE está reduciendo claramente su consumo de gas. En la figura 4 podemos ver la evolución de consumo de gas durante el periodo comprendido entre agosto y noviembre de 2022, en comparación con el mismo periodo de 2017 a 2021.

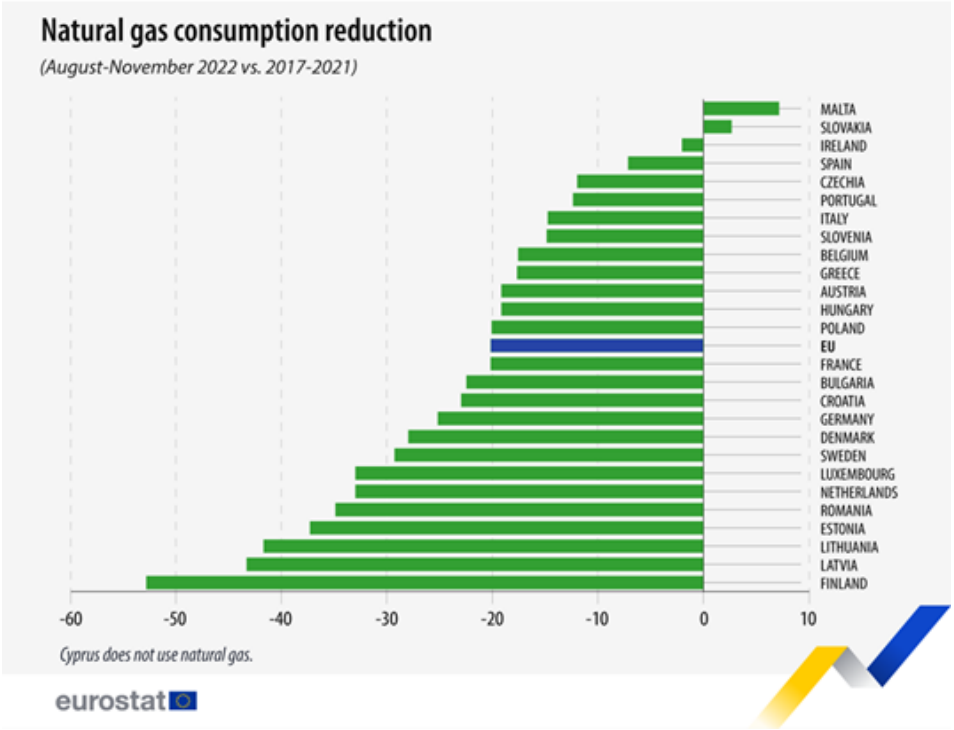


Figura 4. Reducción de gas natural en el periodo agosto-noviembre de 2022 en relación con el mismo periodo entre los años 2017 a 2021. *Fuente*: UE Eurostat[27]

[24] Bloomberg. (2022). Italy May Trigger Emergency Gas Plan if Russian Curbs Continued. [Consulta: 1 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-17/italy-may-trigger-emergency-gas-plan-if-russian-curbs-continue#xj4y7vzkg?leadSource=uverify%20wall

[25] *Financial Times.* Germany fires up coal plants to avert gas shortage as Russia cuts supply. [Consulta: 1 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.ft.com/content/f662a412-9ebc-473a-baca-22de5ff622e2

[26] *NIUS.* (Noviembre de 2022). Endesa reactiva la central térmica de As Pontes para producir energía. [Consulta: 1 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.niusdiario.es/espana/galicia/20221102/endesa-reactiva-un-grupo-central-termica-as-pontes-a-coruna-producir-energia_18_07864640.html

[27] EU gas consumption down by 20.1%. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20221220-3 Consultado a 1 de diciembre de 2022

Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante

En mayo de 2022, la Comisión Europea publicó su documento llamado Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante,[28] que fue un documento que reaccionó a la situación derivada de la invasión y en la que plantea los efectos deseados del plan Repower EU.

Este documento, que se autodefine como estrategia, ya planteó las líneas maestras de lo que la UE deseaba que fuera su plan de diversificación de las importaciones de gas[29]. En él se analizan cuáles van a ser las regiones en las que se van a centrar los esfuerzos sin descartar otras.

> «Para suministrar el gas necesario en los próximos años, la UE debe aumentar sus importaciones de gas de fuentes no rusas, principalmente de gas natural licuado (GNL) (+ 50 000 millones de metros cúbicos), pero también de gas transportado por gasoducto (+ 10 000 millones de metros cúbicos o más). A tal fin, la UE ha puesto en marcha la Plataforma de Energía de la UE, para poner en común la demanda, coordinar el uso de las infraestructuras y negociar con socios internacionales para facilitar las adquisiciones conjuntas de gas e hidrógeno, tal como se establece en la Comunicación general sobre REPowerEU».

Noruega ya ha aumentado sus entregas y abierto el Baltic Pipeline a finales de septiembre de 2022 para suministrar gas a Polonia vía Dinamarca. Otros países, como Argelia y Azerbaiyán, manifestaron estar interesados también. Aparte de estos, preveía establecer contactos con Canadá, determinados países del África Subsahariana, un acuerdo trilateral con Egipto e Israel, acuerdos con Japón y Corea, y también incrementar importaciones de Nigeria y explorar importaciones de GNL con Senegal y Angola.

Los meses han pasado y para poder comparar esa estrategia con la situación actual a enero de 2023 se ha analizado el último informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, en relación con el estado de la Unión de la Energía 2022,[30] que fue publicado

[28]Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante. (Mayo de 2022). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022JC0023&from=EN

[29] Diversificación del suministro de gas de la UE, p. 3-5. Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante. (Mayo de 2022).

[30] Comisión Europea. (18 de octubre de 2022). Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo en relación con el estado de la Unión de la Energía 2022. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0547&from=EN

en octubre. En él se describe cuál era la situación tras seis meses de guerra en Ucrania en términos energéticos. Nos centraremos en los apartados 2.1 Abastecimiento energético y, posteriormente, en el 2.2 sobre la diversificación energética de la UE.

Los datos más importantes extraídos del citado informe referían que, desde el inicio de la guerra, un total de trece Estados miembros han sufrido recortes parciales o totales de suministro y cinco Estados miembros (Bulgaria, Polonia, Lituania, Letonia y Finlandia) ya no reciben ningún tipo de suministro de gas de Rusia. Asimismo, Rusia ordenó a su compañía Gazprom que redujera gradualmente los flujos de gas del NordStream 1 a cero a principios de septiembre, cosa que hizo antes de los sabotajes a ambos gasoductos.

Ha existido una muy considerable reducción de la cuota rusa en las importaciones de la UE a través de gasoductos en relación con 2021. En concreto, se ha pasado de suminsitrar el 41% de las importaciones de gas natural de la UE en 2021 a la situación actual, que refleja que las importaciones de gas procedentes de gasoductos rusos habían disminuido hasta el 9% en septiembre de 2022. Esta situación ha obligado a los países miembros a buscar proveedores para almacenar reservas que permitan pasar el invierno 2022-2023 sin sobresaltos.

Hemos hablado de importaciones de gas procedentes de gasoductos, pero hay que analizar la situación de las importaciones de gas licuado (GNL).

En 2021, más del 40% del consumo total de gas de la UE procedía de Rusia: esto equivale a unos 155.000 millones de metros cúbicos, de los cuales 15.000 millones son en forma de GNL[31]. Las importaciones de gas licuado, según el informe citado, han sufrido un notable incremento. Esto ha sido posible a la implementación del plan *REPowerEU* y la Estrategia Exterior en materia de Energía de la UE. Entre enero y julio, las entregas de GNL no procedentes de Rusia aumentaron en 19.000 y en 14.000 millones de metros cúbicos a través de gasoductos. El GNL es ahora una importante fuente de suministro y representa el 32% del total de las importaciones netas de gas. Noruega y Estados Unidos son los principales proveedores de la UE. En los primeros diez meses de 2022, la UE importó GNL de Rusia un 42% más que en el mismo periodo del año pasado, según ha publicado el diario *Financial Times*. Casi todo el volumen de

[31] Comisión Europea. (Mayo de 2022). Diversificación del suministro de gas de la UE, p. 3-5. Compromiso energético de la UE en un mundo cambiante.

este año se destinó a Bélgica, Francia, Países Bajos y España. En lo que se refiere a nivel global, entre enero y octubre, aumentaron los envíos mundiales de GNL a los países de la UE, alcanzando 105.000 millones de metros cúbicos contra 64.000 millones de metros cúbicos en el mismo periodo del año pasado.

Es de importancia capital para este capítulo de *Geopolítica y Energía 2023* el hecho que se describe a continuación: en el apartado de diversificación energética de la UE se analiza la situación actual y cuáles son sus alternativas de abastecimiento y no se han hallado en el documento referencias a proveedores del continente americano más allá de EE. UU. y Canadá. Tampoco en la página web de la UE que habla de los planes de diversificación del suministro de gas[32]. Esto da una idea de que, al menos a corto plazo, no se cuenta con proveedores de Iberoamércia como alternativa a los hidrocarburos rusos.

Otro aspecto que debemos incluir en nuestro análisis es el aspecto de las sanciones que tanto la UE como EE. UU. han impuesto a la Federación Rusa. Para el análisis que nos ocupa, nos centraremos en las sanciones aprobadas por la UE. En concreto nos referiremos al quinto y sexto paquetes de sanciones. El quinto (8 de abril de 2022)[33] incluye la prohibición de las importaciones de carbón y otros combustibles fósiles sólidos desde Rusia, mientras que el sexto (3 de junio de 2022) incluye la prohibición de las importaciones de petróleo crudo y productos petrolíferos refinados procedentes de Rusia (con excepciones limitadas).

Siguiendo la prensa internacional, da la sensación de que la desconexión de los hidrocarburos rusos es casi total, pero a un observador más avezado no se le escaparán noticias que revelan que el comercio de hidrocarburos con la Federación no solamente sigue activo sino que en algunos aspectos incluso se ha incrementado. Las naciones son responsables también antes sus opiniones públicas y dentro de los acuerdos de la Unión hay margen para seguir cubriendo sus necesidades con gas ruso. El Kremlin, consciente de esa situación, se esfuerza en dar publicidad a esta situación contribuyendo a erosionar la cohesión de las naciones de la UE. Las declaraciones realizadas por el viceprimer ministro ruso, Alexander Nóvak, a la agencia TASS a finales de diciembre de

[32] Comisión Europea. Diversification of gas supply sources and routes. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/energy-explained/interactive-infographics/infographic-energy-strategy_en

[33]Consejo Europeo. Respuesta de la UR ante la invasión rusa de Ucrania. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/#sanctions

2022, con relativo poco eco en la prensa occidental, tienen como objetivo subrayar que siguen esas relaciones comerciales. La reanudación del suministro de gas al continente a través del gasoducto Yamal-Europa[34]. Para recalcar que el mercado europeo sigue siendo relevante para la energía de Rusia, el político ruso señaló que, aunque el total de la producción y exportaciones de gas ruso a la Unión Europea han caído, las de gas natural licuado (GNL) «han aumentado significativamente».

Mientras no se produzcan situaciones de desabastecimiento en los países de la UE, las opiniones públicas permanecerán centradas en otros asuntos, y estrategias rusas como las anteriormente mostradas no tendrán demasiado efecto. De no lograrse alejar el fantasma del desabastecimiento y si se producen los cortes, las opiniones públicas pugnarán por obligar a los respectivos Gobiernos a tomar decisiones que podrían no ser consensuadas con la UE, lo que quebraría la actual cohesión de la Unión y resultaría beneficioso para los intereses de Rusia. Las declaraciones de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, en el Foro de Davos[35] en enero de 2023, apuntan a que los pasos dados están empezando a cosechar los primeros éxitos. Estos éxitos se basan en el incremento notable de generación eléctrica de los veintisiete países de la UE, el ahorro de consumo datado en un 20% y traducido en una reducción de los precios y, por último, el haber encontrado proveedores para el 80% del gas que se importaba de Rusia.

Para terminar quisiera citar lo que escribe la IEA en su último *World Energy Outlook,* publicado en octubre de 2022.

> «La crisis ha hecho añicos las relaciones energéticas con Rusia basadas en la suposición de confianza y suministro seguro y ha llevado a una reevaluación de las necesidades de seguridad energética en muchos países. Esto está conduciendo a una remodelación profunda del panorama del comercio y la inversión en energía. Ya ha impulsado una serie de medidas destinadas a fortalecer la seguridad

[34] Diario *La Vanguardia*. (2022). Rusia se dice dispuesta a reanudar los suministros por el gasoducto Yamal-Europa, 26 de de diciembre. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20221226/8659092/rusia-gas-novak-suministros-gasoducto-yamal-europa.html

[35] Diario *La Vanguardia* (2023). La UE empieza a cantar victoria en la guerra energética con Rusia, 20 de enero. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/economia/20230120/8696112/ue-empieza-cantar-victoria-guerra-energetica-rusia.html

energética, incluido el apoyo para desarrollar la capacidad de producción nacional en sectores clave».

Como hemos podido ver a lo largo de este primer capítulo, la estrategia ya está claramente definida en diferentes foros y en la propia organización europea. La necesidad de diversificación del suministro en diferentes etapas temporales ya es una estrategia consolidada. Se trata, pues, de ver cuáles pueden ser esos proveedores. En los próximos capítulos veremos si Brasil, Argentina, Venezuela o Méjico pueden serlo y convertirse a corto-medio plazo en una alternativa de suministro a la Federación Rusa.

Brasil

En este capítulo vamos a revisar cuál es la situación de producción y evolución de hidrocarburos de Brasil, para analizar cuál puede ser su potencialidad como suministrador de gas y petróleo a Europa para reemplazar (o contribuir a reemplazar) como proveedor a la Federación Rusa.

Brasil es el quinto país más grande del mundo y, en términos económicos, la mayor economía de América Latina. La contribución de la industria energética a ese puesto como primera economía regional es muy considerable y tiene mucho que ver con las reservas de hidrocarburos existentes en el país, pero también con su posición geográfica centrada en el subcontinente. Su frontera limita con todos los países del subcontinente, excepto Ecuador y Chile y su línea costera de 7.491 kilómetros bordean el océano Atlántico.

La situación de Brasil está muy influenciada por un fenómeno que se da en muy pocas partes más del mundo. Nos estamos refiriendo al fenómeno del presal, que explicaremos brevemente a continuación.

En 2011 se produjo un incremento del consumo de energía a nivel mundial, estimado en un 5,6%[36]. Esa cifra no se habría repetido desde 1973, año de la crisis del petróleo. Ese incremento de la demanda tuvo varias consecuencias, siendo una de ellas que se

[36] Waisberg, I. (2011). Brazil's Pre-Salt Layer. [Consulta: 26 de noviembre de 2022]. Disponible en: http://large.stanford.edu/courses/2011/ph240/waisberg1/

potenciase la exploración de más yacimientos para poder dar respuesta a ese incremento de la demanda.

A finales de 2007 se encontraron grandes yacimientos de petróleo y gas en una zona situada mar adentro (*offshore*), entre los estados brasileños de Espirito Santo y Santa Catarina.

Figura 5. Localización del presal brasileño[37]. *Fuente:* Petrobras

El polígono presal se extiende desde el litoral norte del estado de Santa Catarina (sur) hasta el sur de Espírito Santo (sureste), con un área de 149.000 km^2 a una profundidad de hasta 7.000 metros[38]. Lo que hace especiales a estos yacimientos es que se encuentran a gran profundidad, bajo lo que se denomina capa presal *(pre-salt layer*). La calidad del petróleo (de media alta calidad según la escala API) y la envergadura de los yacimientos hace que compense y que rentabilice la dificultad de su extracción.

[37] *Diário do Pré-Sal*. (2009). O que é Pré-Sal. [Consulta: 4 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://diariodopresal.wordpress.com/o-que-e-o-pre-sal/

[38] *Xinhua Español* (2022). Brasil prevé producir 7.700 millones de barriles de petróleo en zona presal entre 2023 y 2032. [Consulta: 29 de noviembre de 2022]. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/20221130/6da3e057c925483dabd9e67ddfd33ee0/c.html

Este petróleo pasó a ser conocido simplemente como *petróleo del presal* o *presal*, de la misma forma que fueron conocidos sus yacimientos desde ese momento. Esta nueva posibilidad originó una nueva oleada de exploraciones para comprobar si había petróleo debajo de las rocas de sal, en las capas profundas del subsuelo marino que ya estaban identificadas anteriormente. Los resultados de las exploraciones realizadas hasta este momento identifican este tipo de yacimientos en la costa de Brasil, en el Golfo de Méjico y en la costa oeste de África (posibles en la costa de la República del Congo[39] y en Gabón[40]). Actualmente, las principales áreas de exploración petrolífera con reservas potenciales o probables ya identificadas en la franja de presal se encuentran en el litoral del Atlántico Sur.

Pero vamos a detenernos un instante en ver qué es el presal. La separación de los continentes hace millones de años originó que se formaran grandes lagos donde se fueron acumulando grandes cantidades de depósitos orgánicos. Posteriormente, al irse creando lentamente el océano Atlántico, esas zonas se cubrieron de sal, que se fue depositando sobre las capas orgánicas anteriormente descritas y que, millones de años después, darían lugar a los yacimientos petrolíferos. Esa capa de sal, que tiene un grosor de dos mil metros, está a su vez debajo de otra capa que se denomina *postsal* de profundidad similar. La distancia entre la superficie del mar y los reservorios de petróleo por debajo de la capa de sal puede llegar a más de siete mil metros. El resultado es que esos yacimientos se encuentren a mucha profundidad mar adentro, lo que hace que su acceso a la misma sea más difícil y, evidentemente, mucho más caro. Además, se da la circunstancia de que una parte del petróleo que está en esa capa presal no se ha ido filtrando hacia las capas más cercanas a la superficie y el que lo ha hecho es de peor calidad que el que se ha mantenido en la capa presal.

[39] *RDC Bid Round.* (2002). Coastal Basin Blocks. [Consultado el 26 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.drcbidround2022.com/basins/coastal-basin

[40] *Oilprice.com* (2013). Total Scores Another Pre-Salt 'Win' in Gabon. [Consulta: 26 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://oilprice.com/Energy/Energy-General/Total-Scores-Another-Pre-Salt-Win-in-Gabon.html#:~:text=In%20mid-August%2C%20Total%20%28TOT%29%20announced%20an%20accumulation%20of,in%20the%20deep-water%20portion%20of%20the%20pre-salt%20play.

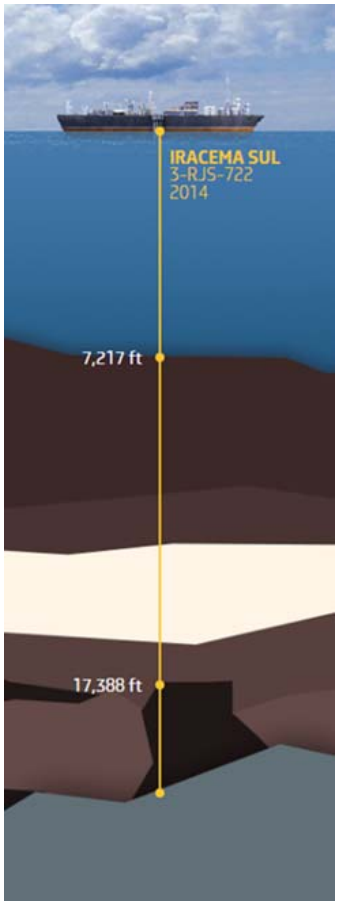


Figura 6. Plataforma de Petrobras en el presal brasileño. *Fuente*: Petrobras[41]

No obstante, a pesar de esas dificultades, la exploración del presal brasileño no se ha detenido durante la última década, aumentando muy considerablemente la producción de petróleo brasileño. Las cuencas de Santos y de Campos son las más importantes en términos de reservas, exploración y explotación[42].

Analizando los resultados que Petrobras publica en su web, el desarrollo logrado con las exploraciones del presal ha permitido que su empresa haya pasado de producir en 2010

[41]Página web de Petrobras. [Consulta: 27 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://presal.petrobras.com.br/pioneering-technologies/?_gl=1*qq8kcq*_ga*OTAzMzAzMDczLjE2NzMwMDM0Nzk.*_ga_9TG5WL85H3*MTY3MzAwMzQ3OC4xLjEuMTY3MzAwNDEyOS4zMC4wLjA.#0

[42]*Pré-sal Petroleo*. [Consulta: 27 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.presalpetroleo.gov.br/eng/santos-basin/

la cifra de 41.000 barriles de crudo al día (bpd), al millón y medio que ya producían en 2018[43].

Pero no solo eso, según podemos ver en la figura 2, a pesar de la dificultad de extraer en aguas profundas y muy profundas, la rentabilidad de los pozos se ha optimizado de forma espectacular.

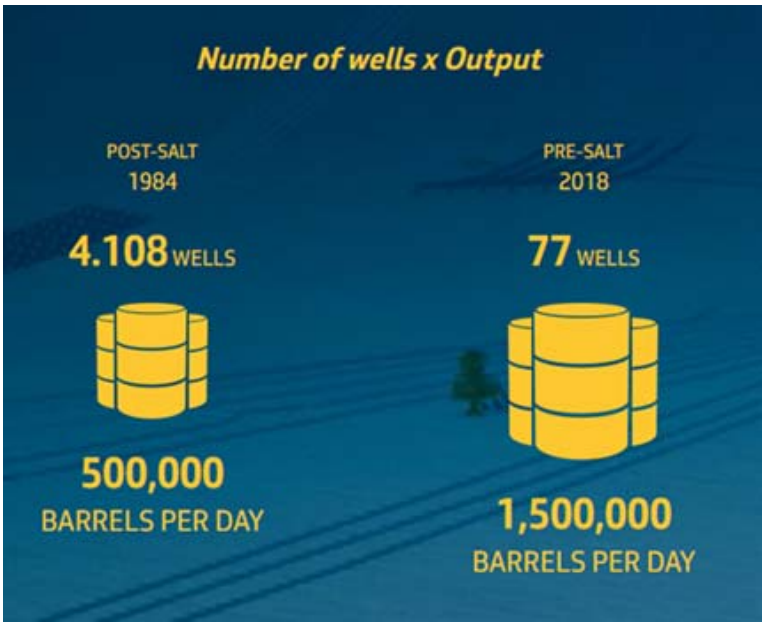


Figura 7. Comparativa de extracción por pozos. *Fuente*: Petrobras

Según BP[44], en 2021 la producción de petróleo de Brasil fue de 2,98 millones de barriles por día (bpd), mientras que en 2011 era de 2,1 millones. El pico se alcanzó en 2020 con 3,03 millones por día. Es una producción muy considerable que superó muy de lejos las de toda Centroamérica y Sudamérica. De hecho, es superior a la suma de todas las demás de esta zona. Solamente la de Méjico se le acerca un poco (1,9 millones de bpd).

[43] Página web de Petrobras. [Consulta: 26 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://petrobras.com.br/en/our-activities/performance-areas/oil-and-gas-exploration-and-production/pre-salt/?_gl=1*1uwnox2*_ga*OTAzMzAzMDczLjE2NzMwMDM0Nzk.*_ga_QWP2NG6XVQ*MTY3MzAwMzUwOS4xLjEuMTY3MzAwMzgyMy42MC4wLjA.

[44] *Bp Statistical Review of Wold Energy.* (2022). 71st edition. [Consulta: 27 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf.

Pero la producción brasileña, a pesar de su potencia, es muy inferior a la producción de EE. UU. (16, 5 millones de bpd), Rusia (10,9 millones de bpd) o, incluso, Canadá (5,4 millones de bpd). No obstante, estos análisis de cifras deben verse a través de un enfoque transversal, en el que también figure el consumo que tiene el país para ver su capacidad de exportación y también si exporta crudo o productos refinados.

Figura 8. Evolución de la producción de crudo en el presal. *Fuente*: Petrobras

El análisis de los datos dados por BP sobre el consumo de Brasil, utilizando también la medida de bpd, arroja la cifra de 2,25 millones, lo que le da margen para la exportación.

Veamos ahora quiénes son los receptores del petróleo brasileño. El principal receptor del petróleo brasileño es China, seguido de EE. UU. e India. En cuarto y quinto lugar aparecen España y Portugal según datos de 2020[45]. En estos niveles de producción, Brasil puede ser un contribuyente, pero no la *silver bullet* que necesita la UE con urgencia.

[45] *OEC* (2020). Petróleo crudo en Brasil. [Consulta: 15 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://oec.world/es/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/bra

El presidente de Presal Petróleo SA (PPSA), Eduardo Genk, declaró en junio de 2022 que la producción de petróleo en Brasil podría aumentar a alrededor del 20% en 2031, cuando el bombeo total del país se estima que sea de más de 5 millones de barriles por día de crudo[46].

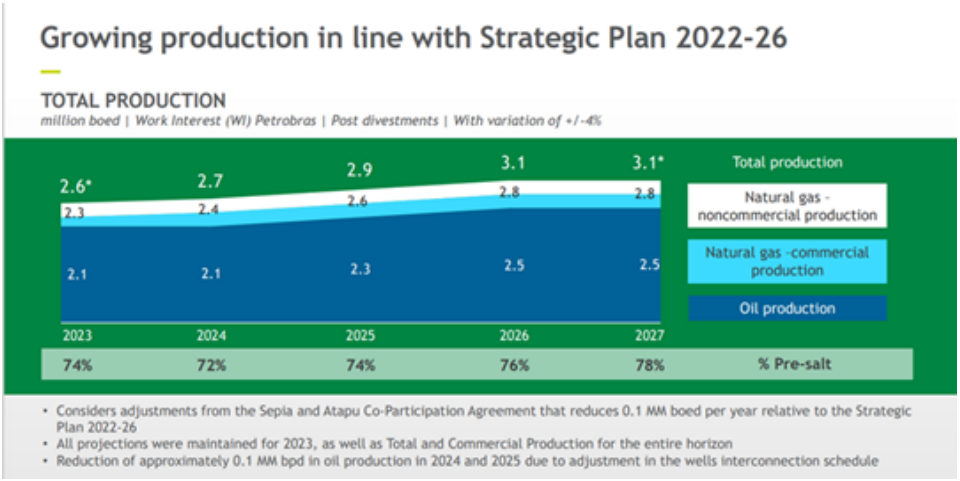


Figura 9. Producción gas y petróleo según el *Plan Estratégico de Petrobras 2022-2026*, p. 38

La Cuenca de Santos

Esta cuenca cubre una superficie de 350.000 km^2 y abarca desde Cabo Frío en el estado de Río de Janeiro hasta Florianópolis, en el estado de Santa Catarina.

La primera exploración de esta cuenca se remonta a la década de los 70 del pasado siglo. En las décadas de los 90 y la primera década de este siglo se descubrieron yacimientos en la capa más superficial, la capa postsal, pero no en cantidades suficientemente importantes en la parte sur de la cuenca.

Posteriores exploraciones detectaron la presencia de yacimientos más profundos en la capa presal anteriormente descrita. Fue en mayo de 2009 cuando se logró confirmación de que, en la zona de lo que entonces se llamaba campo Tupi y actualmente campo Lula, existía un yacimiento importante en cantidad y en calidad de petróleo y gas almacenados,

[46] *Precipetroleo.net* (2022). Petróleo Brasil. [Consulta: 3 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.preciopetroleo.net/petroleo-brasil.html

que hacía rentable el esfuerzo económico de extraer en aguas profundas. Finalmente, en 2010, empezó la extracción de hidrocarburos a pleno rendimiento.

Los problemas que se derivan de la producción en el presal están relacionados con los costes (distancia del yacimiento a la costa, profundidad del yacimiento, capa de sal a perforar, presencia de contaminantes en el petróleo), que hacen que las fluctuaciones del precio del petróleo Brent les afecte directamente[47].

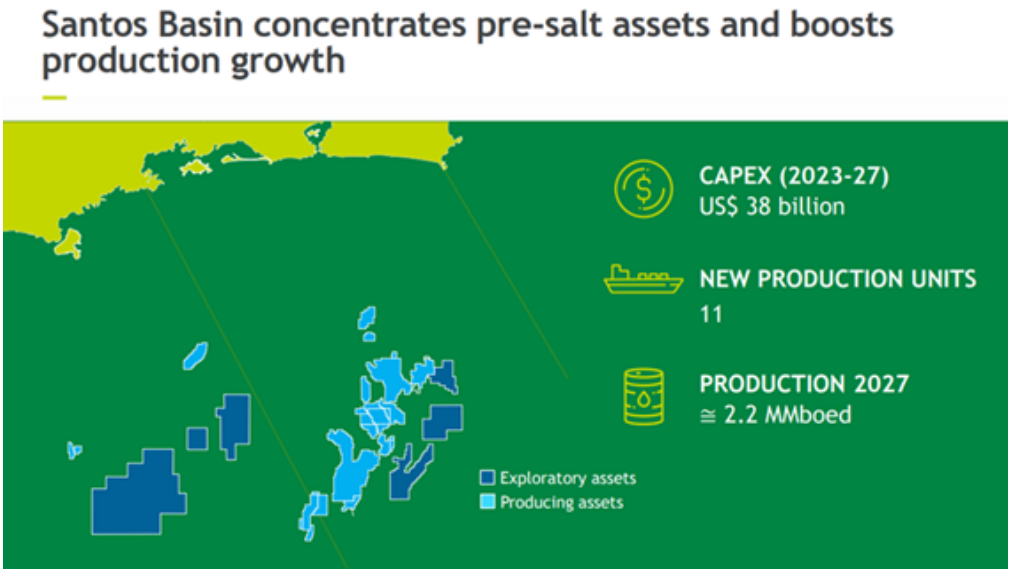


Figura 10. Cuenca de Santos[48]. Previsiones de producción.
Plan Estratégico de Petrobras 2022-2026, p. 41

La Cuenca de Campos[49]

La Cuenca de Campos empezó a ser explotada hace casi medio siglo, siendo la pionera en el campo de la extracción en aguas profundas en Brasil. La importancia de este gran yacimiento queda demostrada con el hecho de que, tras todo ese tiempo extrayendo petróleo la producción continua, sigue siendo importante. Esta cuenca cubre una

[47] *Pré-sal Petroleo*. [Consulta: 29 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.presalpetroleo.gov.br/eng/santos-basin/
[48] Petrobras. *Strategic Plan 2023-2027*. Disponible en: https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/9f7bccc3-0003-1e50-3d70-8d64b1c77c12?origin=1
[49] *Pré-sal Petroleo*. [Consulta: 29 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.presalpetroleo.gov.br/eng/campos-basin/

superficie aproximada de 100.000 km^2 y se extiende desde el estado de Espírito Santo, cerca de Vitória, hasta Arraial do Cabo, en la parte norte de la costa del estado de Río de Janeiro.

La evolución de las prospecciones en profundidad se pone de manifiesto con el hecho de que el primer campo con extracciones de nivel comercial se encontraba solo a 124 m de profundidad. Se trataba del Garoupa, en 1974, al que siguieron el Namorado y el Enchova. Los primeros campos gigantes aparecieron en la primera mitad de los ochenta. El Campo Albacora fue el primero de ellos, al que pronto siguieron Marlim, Roncador, Barracuda y Caratinga.

La Cuenca de Campos aún produce un 40% de la totalidad de Brasil, pero su producción va decayendo lentamente debido al agotamiento de sus yacimientos.

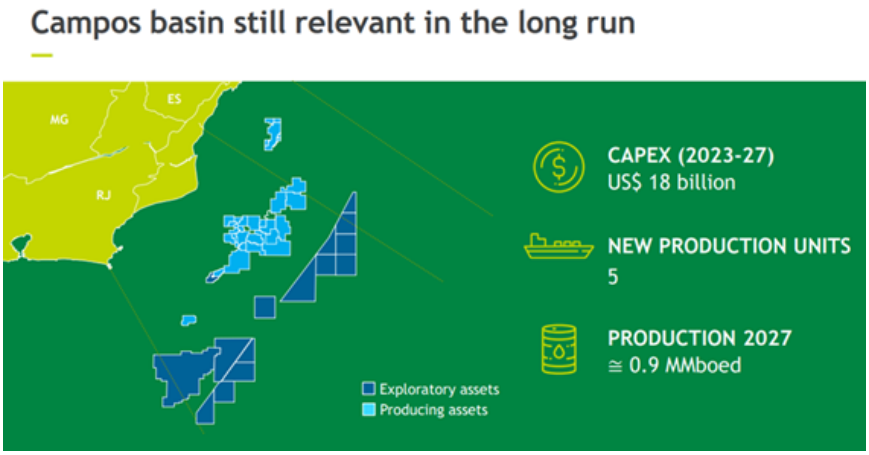


Figura 11. Cuenca de Campos. Previsiones de producción.
Plan Estratégico de Petrobras 2022-2026, p. 42

Gas

La matriz energética primaria de Brasil apenas está compuesta en un 10% de gas natural y su red de gasoductos tiene la mitad de kilómetros que Argentina[50].

[50] *Energía online.* (2020). El plan de Brasil para potenciar el Presal y gasificar su matriz energética. [Consulta: 29 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.energiaonline.com.ar/el-plan-de-brasil-para-potenciar-el-presal-y-gasificar-la-matriz-energetica/

Un dato importante a recalcar es que el uso del gas en Brasil es mayoritariamente industrial y muy escaso a nivel doméstico[51]. Se da la fuerte paradoja de que una cantidad similar al gas importado de Bolivia o vía GNL es quemada en los puntos de extracción o reingresada en las plataformas para aumentar la presión en los yacimientos. Este hecho tiene que ver con la falta de infraestructuras y de carácter logístico. La red de gasoductos es, en la actualidad, débil, siendo su longitud de 8.500 km que, en comparación con las dimensiones de Brasil, es poco significativa. La proporción del gas, hoy en día, en la generación eléctrica es mucho menor, comparada con la que proviene del sector de las hidroeléctricas[52], por ejemplo.

Para solucionar esta situación, desde 2018 se han dado, por parte de las autoridades brasileñas, una serie de pasos para el desarrollo de la producción de gas y, en particular, para el refuerzo de producción eléctrica a nivel doméstico. Este refuerzo está especialmente dirigido al sector hidroeléctrico, que está sujeto a la estacionalidad del clima. Además, la mayor presencia del gas natural en la matriz energética nacional puede ser capaz de reducir el costo de la energía en el país, lo que en el actual escenario de crisis energética mundial es importante y ventajoso.

La producción de gas natural, según BP, es de 24,3 bcm,[53] excluyendo el gas quemado o reciclado. Es considerablemente menor que la de Argentina (38,6 bcm) y similar a la de Venezuela (24 bcm) y a la de Trinidad y Tobago (24,7 bcm) y algo inferior a la de Méjico (29 bcm). Sin embargo, para poner las cifras en contexto, debemos señalar que estas cifras están muy lejos de las de EE. UU. (934,2 bcm) o la Federación Rusa (701,7 bcm) [54]. Si bien es cierto que el incremento de producción de Brasil a lo largo de la década pasada ha sido de un 3,5%, el de EE. UU. ha sido del 4% en el mismo periodo, lo que no le convierte en competidor posible.

[51] *Energía online.* (2020). El plan de Brasil para potenciar el Presal y gasificar su matriz energética**.** . [Consulta**:** 29 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.energiaonline.com.ar/el-plan-de-brasil-para-potenciar-el-presal-y-gasificar-la-matriz-energetica/

[52] *Energía online.* (2021). El Presal consolida a Brasil como una potencia petrolera y abre incógnitas para Vaca Muerta. [Consulta: 29 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.energiaonline.com.ar/el-presal-consolida-a-brasil-como-una-potencia-petrolera-y-abre-incognitas-para-vaca-muerta/

[53] Bcm (billion of cubic meters). Mil millones de metros cúbicos.

[54] *Bp Statistical Review of Wold Energy.* (2022). 71st edition. [Consulta: 3 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf

Las grandes reservas de gas natural que existen en Brasil le otorgan potencialidades que sus autoridades podrían examinar y estudiar. Los factores que pueden hacer que eso ocurra van desde que Brasil quiera y pueda mejorar su capacidad de procesamiento de gas natural hasta que se produzca la suficiente demanda interna y mundial que absorba la producción. La coyuntura de crisis energética global, agravada por la invasión de Ucrania, parece encajar con ese escenario. Si el recién elegido Gobierno del presidente Lula Da Silva consigue generar confianza entre los inversores podría darse un clima propicio para atraer inversiones y para el desarrollo del sector del gas natural en Brasil.

Los pasos que se han dado para el desarrollo de las explotaciones de gas tuvieron un importante impulso con el anterior Gobierno. El 8 de abril de 2021, el expresidente de Brasil, Jair Bolsonaro, aprobó la nueva Ley del Gas. Ese nuevo marco regulatorio perseguía lograr mayor flexibilidad física del sistema gasístico brasileño y fomentar su integración en el sistema energético. Las medidas tienen por objeto un uso más eficiente de las infraestructuras existentes, atraer nuevas inversiones y promover la competencia en el mercado del gas natural.

El programa de reforma Novo Mercado de Gás (Nuevo Mercado del Gas) está destinado a mejorar la flexibilidad física del sistema de gas, permitir que el gas se entregue más rápidamente, fomentar la competencia y facilitar la integración de una mayor proporción de energías renovables intermitentes en el sistema energético brasileño. Sin embargo, los objetivos de este plan están más relacionados con el uso industrial del gas y para diversificar su matriz energética, que con la potencial exportación que requiere más inversiones en infraestructuras.[55] Habrá que esperar a ver qué ocurre tras el cambio de Gobierno en Brasil, si se sigue con el plan, si sufre reformas o es cancelado.

A petición del anterior Gobierno, la Agencia Internacional de Energía (IEA) ha estado proporcionando asesoramiento técnico basado en la experiencia internacional para informar y dar forma al programa de reforma del mercado de gas del país desde el primer

[55] *Energía online.* (202q). [Consulta: 21 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.energiaonline.com.ar/el-presal-consolida-a-brasil-como-una-potencia-petrolera-y-abre-incognitas-para-vaca-muerta/

día[56]. Las previsiones de la IEA[57] en 2017 apuntaban a un incremento del porcentaje del gas en el *mix* nacional, que rondaba un 12% del total en 2026. No obstante, esas cifras podrían variar debido a la demanda derivada de la actual crisis energética, pero difícilmente convertirse en una alternativa de suministro a corto o medio plazo para las necesidades de la UE, en su deseo de desconexión del gas ruso más allá del nivel de contribuyente.

Figura 12. Diagrama del *Plan Estratégico 2022-26* de Petrobras, sobre el fortalecimiento de sus relaciones comerciales

Conclusión

A pesar de las enormes reservas, tanto en crudo como en gas, que posee Brasil en la actualidad, serían necesarias grandes inversiones en sus infraestructuras para lograr aumentar sus capacidades exportadoras si ese fuera el objetivo de sus autoridades en vez de centrar esas producciones en el desarrollo interno del país.

[56] *IEA*. (2021). Implementig Gas Market Reforms in Brazil. [Consulta: 30 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/implementing-gas-market-reforms-in-brazil
[57] *IEA*. (2018). Toward a competitive natural gas market in Brazil. [Consulta: 30 de noviembre de 2023]. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/6a9f40fe-daf8-4705-be46-5015527e8f99/FULLREPORT_TowardsacompetitivenaturalgasmarketinBrazil_FINAL_REPRO.pdf

Las posibilidades de inversión extranjera en el país tras el reciente cambio de Gobierno son una incógnita y se verán en el corto-medio plazo.

Pudiera ser que, si la Federación Rusa desviara una parte importante de su producción de petróleo al mercado asiático, esa situación llegase a afectar a Brasil, que es el tercer exportador a China. Tal vez entonces podría ser de interés para el Gobierno de Brasil aumentar el flujo de hidrocarburos brasileños hacia la UE.

Argentina

En este apartado vamos a analizar la situación actual del *mix* energético en Argentina, para ver si en la actualidad o en futuro próximo estarán en condiciones de exportar hidrocarburos (petróleo y gas) a la UE.

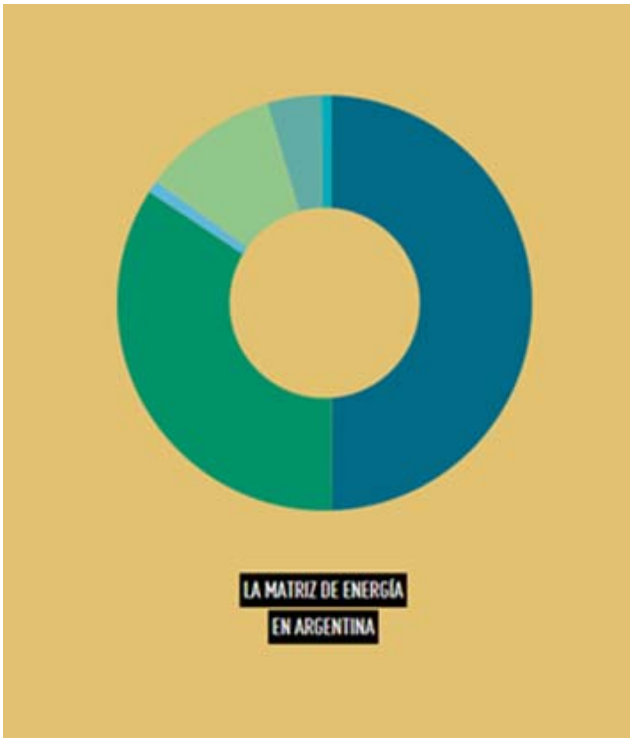


Figura 13. Matriz energética en Argentina: gas 49%, petróleo 37%, carbón 1%, energía nuclear 2%, energía hidroeléctrica 11%, renovables 15%. *Fuente*: YPF[1]

Como se puede ver en la figura 13, el *mix* energético argentino está muy orientado a los hidrocarburos. Esta situación le hace estar en condiciones de poder sacar provecho a la coyuntura geoeconómica actual a finales de 2022. Para ello, vamos a analizar en qué situación se encuentra el país en términos de importación y exportación, así como sus escenarios energéticos a medio plazo. Finalizaremos viendo cuáles son sus estrategias actuales y, en función de ellas, valoraremos la posibilidad de que se pueda constituir en un potencial exportador a la UE para contribuir a la desconexión de los hidrocarburos rusos.

Como veremos a continuación, los informes publicados parecen avalar la tesis de que el uso de técnicas de *fracking* o estimulación hidráulica permite incrementar la explotación de los yacimientos localizados en la Cuenca Neuquina, en el centro del país, tanto en petróleo como en gas no convencional. Esa explotación de las reservas estimadas de la citada cuenca podría colocar a Argentina en una situación de potencial exportador en el futuro, como podemos ver en la figura 2. Surgen diversos problemas para que se dé ese escenario. Un problema es el tiempo que debe transcurrir para que ese escenario sea posible. Otro problema es que para que el *fracking* sea rentable, el precio del barril de crudo debe estar por encima de los cincuenta dólares el barril y la volatilidad reinante causa incertidumbre en las autoridades argentinas para decidir la inversión.

Figura 14. Recursos no convencionales (*cracking*). *Fuente*: YPF

2022 fue un buen año para Argentina en términos de incremento de producción de hidrocarburos, si bien es cierto que está soportado, sobre todo, por el incremento de la producción de gas y petróleo no convencional.

Las cuencas productoras de hidrocarburos principales en Argentina son las siguientes:

- Noroeste
- Neuquina
- Austral
- Cuyana
- Golfo San Jorge

La Cuenca Neuquina es, sin lugar a dudas, la mayor y más importante cuenca productora de hidrocarburos (ver figura 15) y a la que le dedicaremos un apartado más adelante.

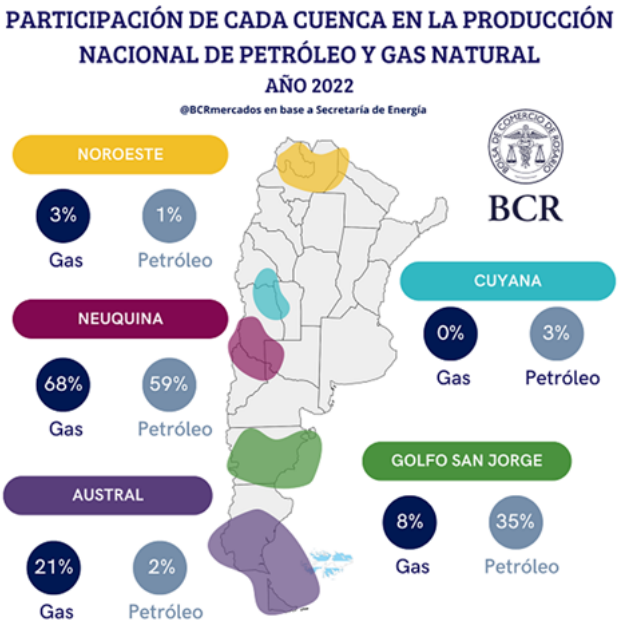


Figura 15. Producción de gas y petróleo en 2022 y participación de cada cuenca. *Fuente*: Bolsa de Comercio de Rosario

Petróleo

El *Informe Trimestral de Coyuntura Energética*, correspondiente al tercer trimestre de 2022 y elaborado por la Dirección de Información Energética de la Subsecretaría de Planeamiento Energético de la Secretaría de Energía, muestra que durante el tercer trimestre de 2022 la producción de petróleo alcanzó los 8.565 Mm^3, presentando un aumento del 13,8% respecto al mismo periodo del año anterior.[58] El mayor incremento se ha realizado en la Cuenca Neuquina, con un incremento de un 28%.

El 2022 ha sido el año de mayor producción petrolera en Argentina desde 2010. Esta situación ha repercutido en una doble vertiente. Por un lado, se ha conseguido el perseguido objetivo del autoabastecimiento en materia de petróleo y, por otro, se han incrementado las exportaciones en un 33% respecto a 2021. Esta situación se traduce en el segundo mayor volumen de exportaciones de petróleo desde 2009, solo detrás del 2020. Estas exportaciones generaron ingresos muy considerables que no se habían visto en la última década.

No obstante, la producción argentina está muy lejos aún de los valores de Brasil o Méjico, según podemos comprobar en el informe de producción de petróleo de BP[59]. Argentina se mueve en la horquilla de 0,6 a 0,7 millones de barriles por día (bpd), frente a los casi tres millones de Brasil o los casi dos millones de Méjico. Para seguir con las comparaciones, la producción de EE. UU. es de dieciséis millones y medio de barriles por día y la de Rusia de casi once millones.

Aunque Argentina exporta crudo, lo hace en pequeñas cantidades como por ejemplo a su vecino Chile a través del oleoducto Transandino dando salida a la producción generada. También exporta aunque en menores cantidades a Brasil y a EE. UU. [60]

Aunque a medio plazo si la producción de petróleo no convencional continúa aumentando y el precio del petróleo no hace que la citada producción sea poco rentable,

[58] *Informe Trimestral de Coyuntura Energética Tercer Trimestre de 2022*. Dirección de Información Energética Subsecretaría de Planeamiento Energético Secretaría de Energía, p. 1. Disponible en: https://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/informacion_del_mercado/publicaciones/energia_en_gral/trimes/t32022.pdf

[59] Bp.com (2022). Bp Estatistical Review of World Energy. 71st Edition. [Consulta: 4 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf

[60] Ministerio de Hacienda de Argentina. Subsecretaría de Programación Microeconómica. Secretaría de Política Económica. (2019). Exportaciones regionales, p. 12. [Consulta: 4 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/expo_regionales_primer_semestre_2019.pdf

sería posible plantearse exportaciones a la UE. Pero el volumen de esas exportaciones debería ser complementado por otras aunque contribuiría a la necesaria diversificación de proveedores de crudo que la actual situación nos ha enseñado a buscar.

En la figura 16 mostramos un gráfico del Instituto Argentino del Petróleo y el Gas en el que podemos observar la evolución desde el año 2014 de la producción creciente de petróleo no convencional en Argentina.

AÑO	PETRÓLEO miles m3 NC	Convencional	TOTAL
2014	1.052	29.828	31.978
2015	1.485	29.393	31.971
2016	1.987	27.721	30.763
2017	2.575	25.237	28.824
2018	3.814	24.572	29.447
2019	5.709	23.754	30.617
2020	6.973	20.988	28.988
2021	9.778	18.183	30.810

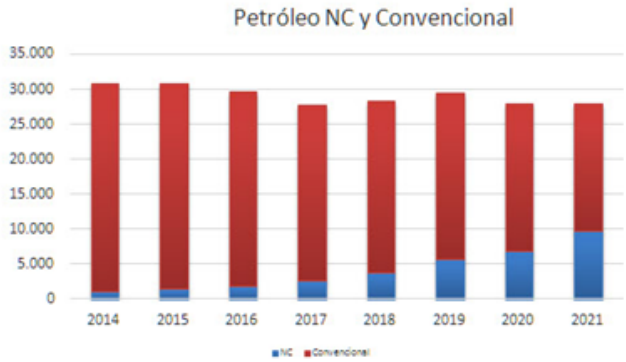


Figura 16. Producción de petróleo convencional y no convencional (*fracking*)[61]

[61] Instituto Argentino del Petróleo y el Gas. [Consulta: 4 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/convencional-vs-no-convencional.html

Gas

Argentina es un país productor de gas, sin embargo, en la actualidad, su nivel de producción no le permite generar excedentes de gas para exportación. No solo es así, sino que debe importar gas, sobre todo, en periodo estacional de alta demanda cuando las temperaturas son más bajas.

Según datos de BP,[62] la producción de gas natural de Argentina es la mayor con diferencia de todos los países de Iberoamércia, siendo más del doble de la de Brasil. A pesar de eso, una vez más, cuando volvemos a las comparaciones en números absolutos con EE. UU. y Rusia, nos damos cuenta de la magnitud de lo que la UE debe buscar y lo que Argentina puede ofrecer a día de hoy. Argentina[63] produjo durante los últimos doce años una horquilla que va desde los 37 a los casi 42 bcm[64] anuales. EE. UU. produjo en 2021 por encima de 900 bcm y Rusia por encima de 700. Canadá produjo 172 bcm en 2021 y Noruega 114 bcm en el mismo periodo.

Esta situación no siempre fue así. En 2005, Argentina[65] exportaba gas natural, pero su producción se redujo considerablemente por lo que tuvo que importar. Sus fuentes de importación eran tres principalmente: Bolivia, la más importante, Chile y las importaciones de GNL a través de las regasificadoras de los puertos de Escobar y Bahía Blanca. La producción durante la última década, según BP, se ha mantenido constante, pero también lo ha hecho el consumo, en una horquilla entre los 45 y los 48 bcm anuales, lo que la coloca en una posición importadora.

[62] *Bp.com* (2022). Bp Estatistical Review of World Energy. 71st Edition. [Consulta: 4 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf
[63] *La Nación.* (2016). Radiografía del gas en la Argentina: de dónde viene, qué cantidad y cuánto se gasta. [Consulta: 27 de octubre de 2022]. Disponible en: Radiografía del gas en la Argentina: de dónde viene, qué cantidad y cuánto se gasta - LA NACION.
[64] Bcm. Miles de millones de metros cúbicos.

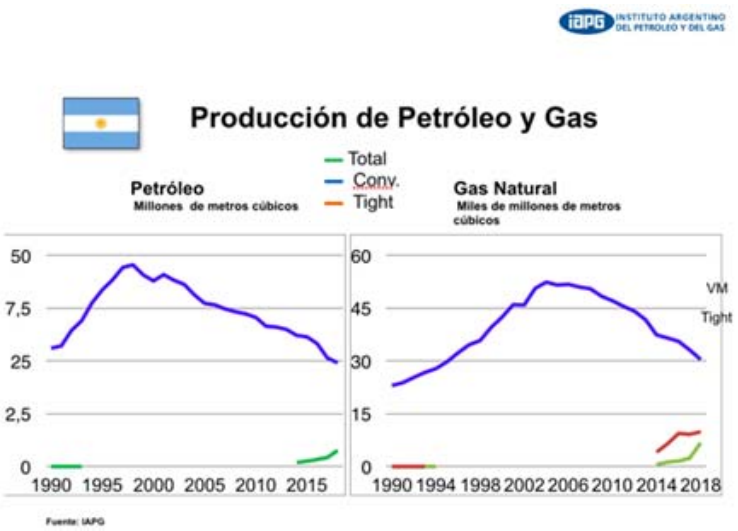
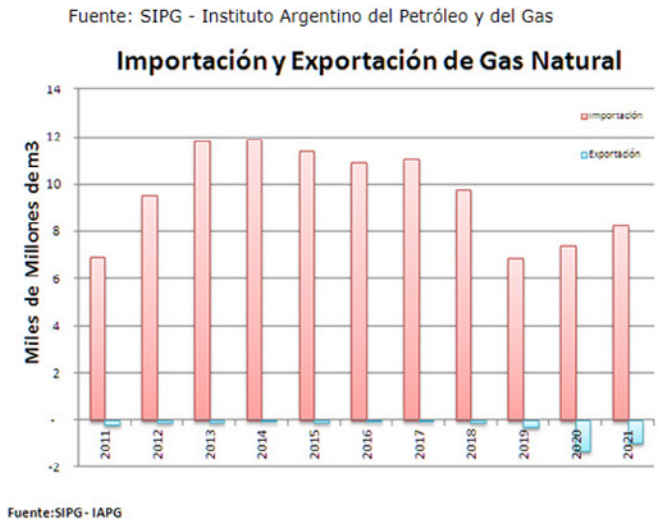


Figura 17. Producción de petróleo y gas en Argentina. *Fuente*: Instituto Argentino del Petróleo y el Gas[66]

Chile no es país productor, pero compra GNL en Asia, lo regasifica en sus plantas y una parte de ese gas lo exporta, por ejemplo, a Argentina, a través de los gasoductos Gas Andes y Norandino.



[66] *Shale en Argentina.* Los no convencionales, la clave para hacer crecer la producción en Argentina. [Consulta: 1 de diciembre de 2022]. Disponible en: http://www.shaleenargentina.com.ar/los-no-convencionales--la-clave-para-hacer-crecer-la-produccion

Figura 18. Comparativa entre importaciones y exportaciones de gas natural en Argentina. *Fuente*: Instituto Argentino del Petróleo y el Gas[67]

Hoy en día, la producción de gas en Argentina está dividida entre un 57% de gas convencional (extraído de los pozos petrolíferos) y la creciente producción de gas no convencional (gas de lutita) que se mueve en un porcentaje que ronda el 43%[68].

Para minimizar el impacto de la crisis energética, en noviembre de 2020, el Gobierno argentino anunció el lanzamiento de un plan para limitar las importaciones en la medida de lo posible y cubrir la demanda nacional, estimulando su producción. Este plan se denominó Plan de Promoción de la Producción del Gas Natural Argentino, pero también es conocido más popularmente como el plan *Gas.Ar*. El objetivo de este ambicioso plan es cubrir la demanda nacional, produciendo una cantidad estimada de más de 30.000 millones de metros cúbicos de gas, asegurando el abastecimiento del mercado interno.

Este plan[69] tiene por objeto:

- Viabilizar inversiones en producción de gas natural con el objetivo de satisfacer el abastecimiento interno, a precios competitivos para los argentinos.
- Estimular el desarrollo genuinamente federal del sector de los hidrocarburos, llevando equilibrio en todas las cuencas productivas del país.
- Acompañar la expansión del sistema de transporte de gas natural.
- Sustituir importaciones de Gas Natural Licuado (GNL) y el consumo de combustibles líquidos por parte del sistema eléctrico nacional.
- Coadyuvar con una balanza energética superavitaria y con el desarrollo de los objetivos fiscales del Gobierno.
- Generar certidumbre de largo plazo en los sectores de producción y distribución de hidrocarburos.
- Otorgar previsibilidad en el abastecimiento a la demanda prioritaria y al segmento de generación eléctrica de fuente térmica.

[67] Instituto Argentino del Petróleo y el Gas. [Consulta: 1 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/importacion-y-exportacion.html
[68] Consultado el 1 de diciembre de 2022.
[69] Ministerio de Economía de Argentina. Secretaría de Energía. (2020). Plan de Promoción de la Producción de Gas Argentino. [Consulta: 25 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/nuevo_esquema_plan_gas_seleccion_b_0.pdf

- Establecer un sistema transparente, abierto y competitivo para la formación del precio del gas natural compatible con los objetivos de política energética establecidos por el Poder Ejecutivo Nacional.
- Contribuir al desarrollo y la consolidación de mercados de exportación para el gas natural argentino.

Hay diversas iniciativas del plan Gas.ar y una de ellas es la construcción de nuevas infraestructuras entre las que cabe destacar la del gasoducto presidente Néstor Kirchner (GPNK), cuyo trazado podemos ver en la figura 19.

El objetivo sería buscar el autoabastecimiento en materia de gas en los años 2024-2025 y plantearse la exportación de nuevo.

Figura 19. Trazado de los gasoductos más importantes del cono sur[70]

Según la información mostrada en su página web, el GPNK permitirá incrementar la capacidad de transporte de gas desde Vaca Muerta hasta los centros de consumo y de distribución. Sin duda, el logro de este objetivo sería un paso de gigante para alcanzar también el autoabastecimiento de gas[71]. Además de contribuir al autoabastecimiento de

[70] Gasoducto Presidente Néstor Kirchner. [Consulta: 3 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://gpnk.energia-argentina.com.ar/#proyecto
[71] Gasoducto Presidente Néstor Kirchner. [Consulta: 3 de diciembre de 2022].

gas, el GNPK también está orientado a lograr reducir los enormes costes de abastecimiento de la demanda argentina agravada por la situación actual, con el objetivo de contribuir a reducir al máximo las importaciones. Otro objetivo del GNPK es contribuir al abastecimiento fiable del mercado interno sustituyendo totalmente, en una primera etapa, el GNL importado desde el puerto de Bahía Blanca y el uso de combustibles líquidos.

Sin embargo, el desarrollo de esta infraestructura está aún en una fase muy temprana. La primera soldadura de tubos del Gasoducto Presidente Néstor Kirchner se realizó a mediados del pasado mes noviembre de 2022[72].

Prospectiva: escenarios 2030

El Gobierno argentino publicó en 2019 un documento llamado *Escenarios Energéticos 2030*[73]. En ese documento se generan una serie de escenarios relacionados con la energía para 2030 y aunque no está actualizado ya que el impacto sucesivo del COVID-19, la crisis energética y el agravamiento de la misma, debido a la invasión rusa de Ucrania, podrían alterar las cifras que se publicaron. Es interesante ver las perspectivas de demanda final de energía que tenían las autoridades argentinas.

> «A continuación, se describen los principales resultados de las proyecciones de la demanda final de energía de la Argentina para el periodo 2019-2030, conforme la prospectiva socioeconómica, bajo los escenarios tendencial y eficiente planteados, como consecuencia de las hipótesis referidas previamente.
>
> La demanda final de energía para el total país en el periodo 2018-2030, crecería a tasas de 2,1% anual acumulativas (a.a) en el escenario tendencial, 1,4% a.a. en el eficiente, 1,9% a.a. en el de electrificación y 2,9% a.a. en el de gasificación. Según la información disponible en el Balance Energético Nacional, en 2018 el consumo final fue de 53,6 millones de toneladas equivalentes de petróleo (MMtep), y las

[72] En concreto en Salliqueló, una localidad de Buenos Aires que será el punto de finalización del gasoducto iniciado en Neuquén y atraviesa las provincias Río Negro y La Pampa. [Consulta: 28 de noviembre de 2022]. Disponible en: https://gpnk.energia-argentina.com.ar/#novedades.
[73] Ministerio de Hacienda de Argentina, Secretaría de Gobierno de Energía. (2019). Escenarios Energéticos 2030. . [Consulta: 3 de diciembre de 2022]. Disponible en: http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/planeamiento/2019-11-14_SsPE-SGE_Documento_Escenarios_Energeticos_2030_ed2019_pub.pdf

proyecciones indican que en 2030 se alcanzarían 68,9 MMtep en el escenario tendencial, 63,1 MMtep en el eficiente, 66,8 MMtep en el de electrificación y 75,2 MMtep en el de gasificación[74]».

El Gobierno argentino también persigue incrementar la producción de gas natural a través de tres ejes: estimular la producción de gas natural no convencional (*Shale*, gas de lutita, *fracking*), aumentar la exploración y extracción en aguas profundas *offshore* como su vecino Brasil en el presal y aumentar la producción de yacimientos ya en producción como los de Vaca Muerta o Mendoza. A esta idea se suma el tema de la estacionalidad. El Gobierno argentino prevé aprovechar los momentos de baja demanda para poder acumular o exportar ese excedente de gas, pero orientado a países vecinos.

En la figura 20 podemos observar la evolución de la producción de gas no convencional.

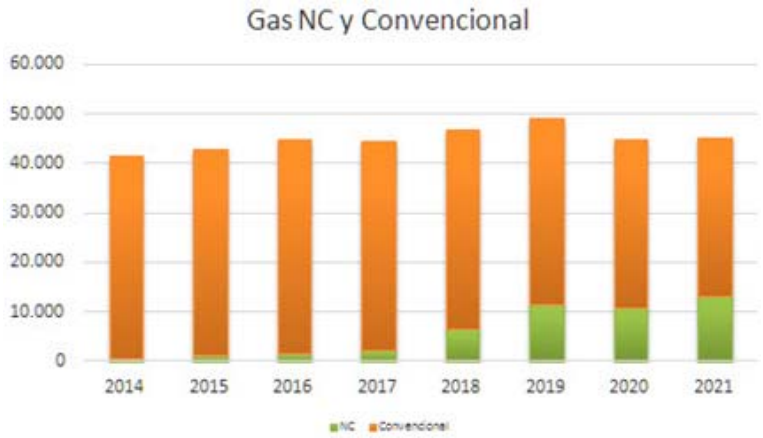


Figura 20. Producción de gas convencional y no convencional (*fracking*)[75]

Si ese desarrollo se produjera, habría previsiblemente una reducción de costos y precios a nivel doméstico, lo que les permitiría explorar la posibilidad de la exportación a través de GNL. La previsión para alcanzar esa meta se estima que ocurriera, según el plan

[74] Ministerio de Hacienda de Argentina, Secretaría de Gobierno de Energía. (2019). Escenarios Energéticos 2030. Dirección Nacional de Escenarios y Planeamiento Energético Subsecretaría de Planeamiento Energético, p. 15. Disponible en: http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/planeamiento/2019-11-14_SsPE-SGE_Documento_Escenarios_Energeticos_2030_ed2019_pub.pdf

[75] Instituto Argentino del Petróleo y el Gas. [Consulta: 4 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/convencional-vs-no-convencional.html

argentino, en el periodo 2025-2030. De momento, el plan es una visión, es decir, que no está acompañada de un paquete de inversiones que lo puedan hacer posible y su objetivo, como bien se explica en el documento, es el siguiente:

> «Como todo ejercicio de escenarios, debe ser leído como posibles trayectorias a futuro y no como pronósticos. Constituye un instrumento para la evaluación de oportunidades y amenazas que enfrenta el sector, una herramienta para la toma de decisiones basadas en evidencia, y un elemento que promueve una discusión informada sobre el largo plazo a fin de diseñar un posicionamiento estratégico y contribuir a la construcción de una visión del sector hacia el futuro».[76]

Vaca Muerta

El yacimiento conocido como Vaca Muerta debe su denominación al geólogo estadounidense Charles Weaver, quien la denominó así en 1931[77]. Situada en la Cuenca Neuquina (ver figura 9), VM es una formación sedimentaria muy extensa que cuenta con una superficie de alrededor de 30.000 km² (12.000 km² de los cuales están asignados como concesión a YPF). La principal actividad productiva es la explotación de hidrocarburos. La Cuenca Neuquina, compartida con Río Negro, La Pampa y Mendoza, es la zona petrolera y gasífera más importante de Argentina.

La profundidad a la que se encuentra el gas y el petróleo que se extraen ronda los 2.500 m de profundidad. Según la página del Gobierno argentino[78] se trata de la segunda reserva mundial de gas no convencional y la cuarta de petróleo. Hay muchas esperanzas depositadas en que el desarrollo de este yacimiento que estaría en condiciones posiblemente de solucionar el déficit energético del país. Los resultados publicados apuntan en esa dirección[79] aunque la evolución no es explosiva en términos absolutos

[76] Ministerio de Hacienda de Argentina, Secretaría de Gobierno de Energía. (2019). Escenarios Energéticos 2030. Dirección Nacional de Escenarios y Planeamiento Energético. Subsecretaría de Planeamiento Energético, p. 22. Disponible en: http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/planeamiento/2019-11-14_SsPE-SGE_Documento_Escenarios_Energeticos_2030_ed2019_pub.pdf

[77] *Argentina.gob.ar*. Historia de Vaca Muerta. [Consulta: 4 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/vaca-muerta/historia

[78] *Argentina.gob.ar*. Vaca Muerta. [Consulta: 14 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/vaca-muerta Consultado el 14 de diciembre de 2022.

[79] *Télam digital.* (2022). Vaca Muerta: récord en producción de gas y mejor desempeño en crudo de los últimos 21 años. [Consulta: 14 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.telam.com.ar/notas/202209/605430-vaca-muerta-produccion-gas-natural.html

como se puede ver en las publicaciones de tendencias de producción como la de BP anteriormente citada.

Figura 21. Ubicación de la formación sedimentaria de Vaca Muerta en la Cuenca Neuquina. *Fuente*: Secretaría de Energía. Gobierno argentino[80]

Conclusión

Aunque Argentina se está convirtiendo en un productor importante en gas natural y su progresión es esperanzadora, las cantidades absolutas de gas natural tienen y tendrán en el corto y medio plazo el objetivo de conseguir cubrir sus propias necesidades, puesto que, como se ha visto en el desarrollo del análisis, aún es importador neto. Así se ha expresado en reiteradas ocasiones por parte de sus autoridades. Por otra parte, están en desarrollo las infraestructuras de distribución de los yacimientos que explotan las mayores reservas de gas del país en la Cuenca Neuquina (Vaca Muerta).

[80] *Argentina.gob.ar*. Mapa. Ubicación geográfica de Vaca Muerta. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/vaca-muerta/mapas

Parece poco probable que la UE se convierta en el importador del gas argentino en el corto y medio plazo en los volúmenes que la Unión necesita para poder diversificar su abanico de importadores ante la potencial desconexión del gas ruso.

Venezuela

La invasión de Ucrania por Rusia ha tenido efectos positivos para algunos países exportadores de hidrocarburos. El más claro en nuestro entorno ha sido Argelia, que además es tradicional aliado de la Federación Rusa y que se ha visto beneficiado del giro de la UE en busca de otros proveedores para sus necesidades de hidrocarburos fósiles. Podría pensarse que otro beneficiado de esta situación y también aliado de la Federación Rusa ha sido Venezuela.

Venezuela tiene reservas calculadas en 172.300 millones de barriles de petróleo y 200.000 millones de pies cúbicos (Bpc) de gas, según el estudio *Statistical Review of Energy,* elaborado por BP[81].

El país se encontraba a principios de 2022 con una situación de aislamiento a nivel internacional, consecuencia de la represión de las protestas populares de los años 2014, 2017, 2019 y 2020. Esta situación tuvo como una de sus consecuencias la imposición de una serie de sanciones, algunas de las cuales afectaban a sus exportaciones de hidrocarburos fósiles, incluyendo embarcaciones de transporte del mismo.

Las sanciones a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) desde agosto de 2017, pero sobre todo las de enero y agosto de 2019 con la Administración Trump, incluyen la cancelación de sus contratos con PDVSA y la cesión de su filial al adversario político de Maduro, Juan Guaidó, apoyado por Occidente hasta hace poco. Las sanciones han sido de dos tipos: dirigidas a altos cargos del régimen y también generales contra entidades bancarias y la citada PVDSA. El impacto es difícil de calcular en detalle, debido a la opacidad del régimen y la dificultad de obtener datos contrastados de cuánto petróleo vende Venezuela en la actualidad.

[81] *Statistical Review of World Energy 2021*. 70th edition, p. 15. [Consulta: 1 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf

A esta situación se añade la crisis energética derivada de los países dependientes de Petrocaribe. Este organismo internacional, fundado a iniciativa de Venezuela y formado por dieciséis países, tiene como mayor proveedor de gas y petróleo a Venezuela. Al reducirse su producción se reduce su aportación, afectando a República Dominicana, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua, a través de los convenios bilaterales firmados entre Venezuela y los citados países. El Acuerdo de Cooperación de Petrocaribe permitía a PDVSA abastecer el 43% de la demanda energética de 16 países[82].

Como decíamos, cabría esperar que la invasión de Ucrania relajara las sanciones con respecto al régimen de Nicolás Maduro como consecuencia de que Occidente y, en particular, la UE buscan alternativas al petróleo ruso.

Según datos de la OPEP, la producción de petróleo de Venezuela ha estado en una horquilla de entre 629 y 717 mil barriles al día. Esta es una producción mayor que las de 2020 y 2021, pero muy lejos de los más de dos millones de barriles que producía al día entre 2008 y 2016. Por tanto, el objetivo que tenía el Gobierno venezolano de alcanzar el millón de barriles por día se aleja de momento.

No obstante, parece que EE. UU. empieza a relajar esas medidas de alguna manera, puesto que empresas como Chevron[83] ya importan petróleo desde Zulia, en Venezuela hasta su país. Esta situación rompe una tendencia que se llevaba alargando desde hace cuatro años. El Gobierno venezolano confía en que no solo EE. UU. sino también la UE relajen las sanciones y se produzca el impulso en las exportaciones y el acercamiento de empresas operadoras estadounidenses y europeas[84]. Otro ejemplo de esa política de relajamiento de sanciones es que en agosto de 2022 se autorizó, por parte de EE. UU., la exportación de gas licuado de petróleo venezolano hasta julio de 2023[85].

[82] *Política exterior.* (2021). El colapso de la industria petrolera venezolana. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/el-colapso-de-la-industria-petrolera-venezolana/
[83] *Banca y Negocios* (2023). La primera exportación en 4 años: Venezuela empezó a cargar petróleo pesado para enviar a EEUU. Disponible en: https://www.bancaynegocios.com/la-primera-exportacion-en-4-anos-venezuela-empezo-a-cargar-petroleo-pesado-para-enviar-a-eeuu
[84] *Banca y Negocios* (2022). Petroleras en Venezuela, tras la estela de Chevron para disparar la producción. Disponible en: https://www.bancaynegocios.com/petroleras-en-venezuela-tras-la-estela-de-chevron-para-disparar-la-produccion/
[85] *América Económica* (2022). EEUU autoriza exportaciones a Venezuela de gas licuado de petróleo hasta julio de 2023. Disponible en: https://americaeconomica.com/noticia/venezuela/eeuu-autoriza-exportaciones-a-venezuela-de-gas-licuado-de-petroleo-hasta-julio-de-2023.html

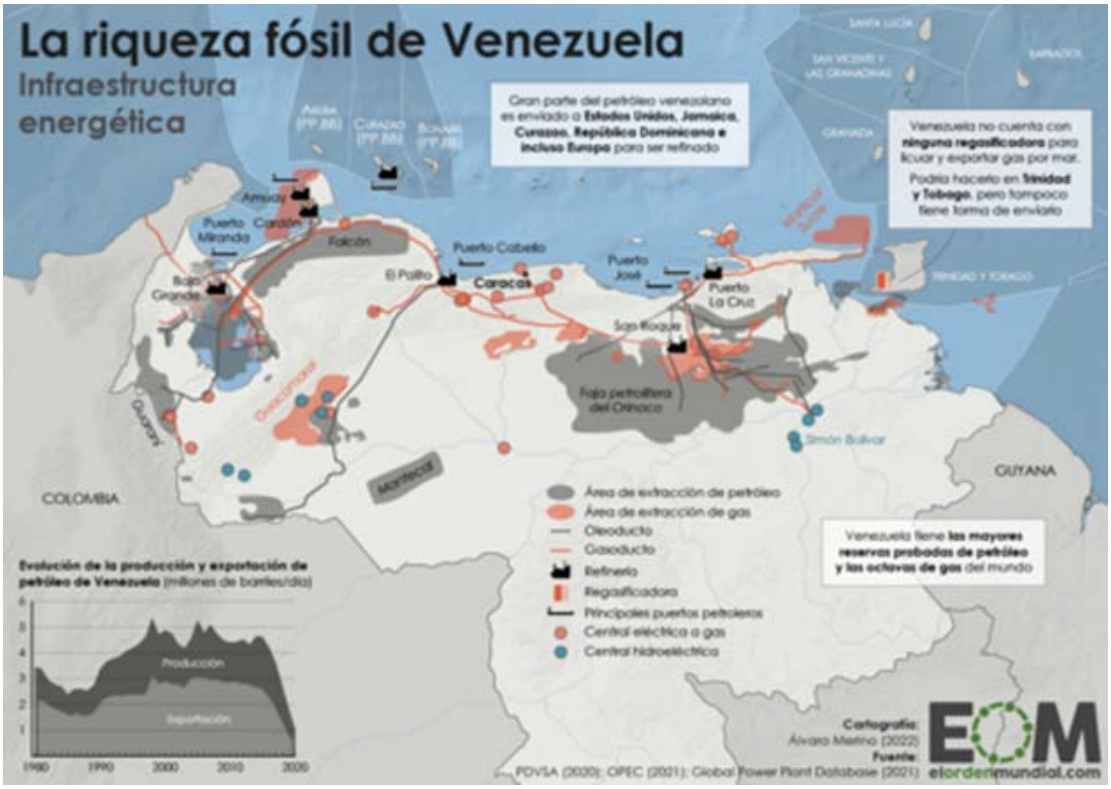


Figura 22. Riqueza fósil de Venezuela. *Fuente*: EOM

Como podemos ver en la figura 2, las principales cuencas petrolíferas de Venezuela son las siguientes:

- Maracaibo-Falcón al Oeste del país.
- Barinas Apure situada en el interior junto a la frontera colombiana.
- Cuenca oriental.
- Cuenca de Margarita.
- Cuenca de Tuy- Cariaco.

Figura 23. *Fuente*: PdVSA

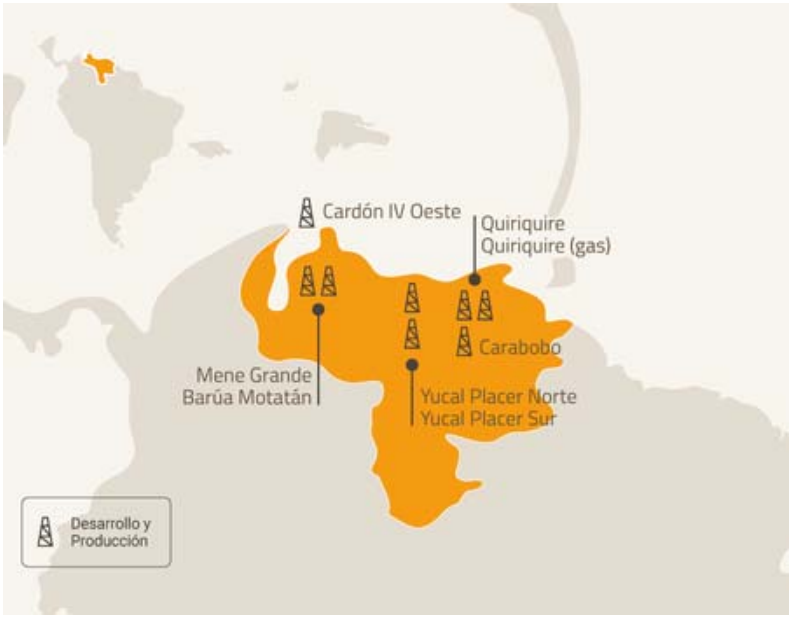


Figura 24. *Fuente*: Repsol

Diversas empresas europeas, como ENI o REPSOL (ver figura 3), tienen proyectos de exploración y producción en Venezuela tanto en las cuencas continentales como *offshore,* como es el caso de del Proyecto Perla que es uno de los mayores campos de

gas *offshore* de Iberoamércia. Actualmente se espera que la producción alcance los 1.200 millones de pies cúbicos de gas al día. También se pueden reseñar proyectos en el bloque Quiriquire Profundo, como podemos ver en la figura 3. Repsol tiene participación en la Faja Petrolífera del Orinoco (figura 4), que está considerado aún como el lugar donde se encuentran las mayores reservas de Venezuela, y también en una empresa del estado Zulia (Mené Grande, ver figura 3 al oeste, junto al lago Maracaibo).

Figura 25. Faja petrolífera del Orinoco

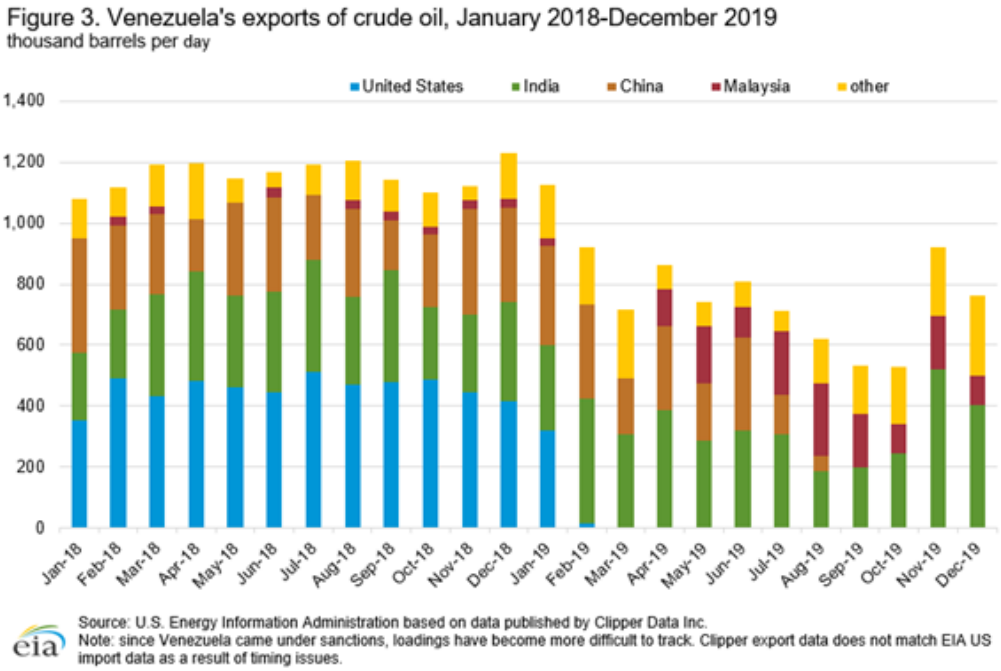


Figura 26. Destino de las exportaciones de petróleo de Venezuela. *Fuente*: EIA

Podemos observar en el gráfico el impacto de las sanciones y cómo EE. UU. pasó de ser el primer importador del petróleo venezolano a cesar la importación. Las exportaciones pasaron a dirigirse hacia Asia entonces.

Hay que valorar también problemas derivados del tipo de petróleo que produce Venezuela. Este tipo de petróleo es pesado y tiene ciertas características que solo son compatibles con las instalaciones de algunos países, España entre ellos. Las empresas Eni y Repsol[86] tienen infraestructuras adecuadas para el tratamiento del crudo Merey que proviene de Venezuela, pero muchos otros países de Europa no cuentan con refinerías que puedan tratar este crudo al estar acostumbradas a refinar otros crudos procedentes de Rusia o de Oriente Medio. También tiene otras opciones, como mezclarlo con otro petróleo más liviano, pero para eso PDVSA debería importar ese crudo liviano[87].

[86] *Anadolu Agency Energy*. (2022). Can Venezuela be alternative to compensate lost Russian oil? [Consulta: 13 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/energy/international-relations/can-venezuela-be-alternative-to-compensate-lost-russian-oil/35552

[87] *El Universo*. (2021). Crisis en Venezuela: a qué países vende petróleo el país sudamericano y por qué le es tan difícil llegar a otros mercados fuera de Estados Unidos. [Consulta: 13 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/2021/01/21/nota/9596638/que-paises-vende-petroleo-venezuela/

Gas

Venezuela cuenta con grandes reservas de gas[88], situándose en el octavo lugar a escala mundial, sus reservas de gas ascienden a 200,3 billones de pies cúbicos normales[89] (MMMPCN), que coincide con la valoración que hace la US Energy Information Administration de EE. UU.[90] En este caso, la producción va asociada a la de petróleo, por lo que a menor producción de petróleo menor producción de gas. Y a pesar de las reservas de gas localizadas en el norte del estado de Falcón y en la de Paria, la falta de inversiones lastra los proyectos pese a la situación de crisis energética mundial.

Al igual que lo anteriormente referido, para el petróleo, la producción de gas se ve restringida por una suma de factores, entre los que destaca el impacto de las sanciones occidentales que lleva asociado unas malas condiciones para la inversión extranjera, a lo que hay que añadir la incapacidad propia del país de desarrollar proyectos de gas para la exportación. A pesar de sus importantes reservas, Venezuela produce menos gas que Trinidad y Tobago. En algunos casos, como el de Repsol, han incrementado su producción de gas, pero en términos generales esta disminuye[91].

En el caso de que se pudiera incrementar la explotación de las reservas de gas venezolanas, venciendo problemas de nivel político con EE. UU., la UE y tal vez con Colombia, habría que realizar fuertes inversiones en el sistema de distribución del país, empezando por gasoductos a Trinidad Tobago, para exportar desde allí a Europa, por ejemplo, o a Colombia, que ya tiene detectado que sus reservas de gas le durarán alrededor de una década.

[88] Ministerio del Poder Popular del Petróleo. Gobierno de Venezuela. Somos gas. [Consulta: 13 de octubre de 2022]. Disponible en: http://www.minpet.gob.ve/index.php/es-es/41-somos/somos-gas/68-somos-gas

[89] 5663 bcm. [Consulta:13 de octubre de 2022]. Disponible en: Convert trillion cubic feet to billion cubic metre - Conversion of Measurement Units (convertunits.com)

[90] https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf Pag 31 [Consultado el 26 de octubre de 2022].

[91] *Statistical Review of World Energy 2021*. 70th edition, p. 31. [Consulta: 26 de octubre de 2022]. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf

Carbón

Venezuela ha tenido que recurrir a sus abundantes reservas de carbón para hacer frente a sus necesidades de energía. Las reservas venezolanas de carbón son las terceras reservas más grandes de Sudamérica. Incrementar la producción de carbón es la estrategia del Estado para mitigar el daño económico causado por la pérdida de ingresos por petroleros.

Conclusión

A pesar de sus grandes reservas se puede afirmar que a corto y a medio plazo es muy improbable que Venezuela esté en condiciones de convertirse en exportador a Europa en las cantidades que esta necesita, puesto que, además, su situación política y el estado de sus infraestructuras no lo permiten.

Si su situación mejora y se relajan las sanciones y el gobierno venezolano incentiva las inversiones se podría incrementar notablemente su producción de petróleo y de gas. Esto no solucionará sus problemas de distribución (carece de centrales regasificadoras por ejemplo), pero podría contribuir a iniciar el desarrollo de infraestructuras que le permitieran dar salida a las enormes reservas que posee.

Figura 27. Extracciones de petróleo en el lago Maracaibo

Méjico

Méjico tiene un *mix* energético diverso, con importantes fuentes de petróleo, gas natural y energía renovable. El país es un importante productor de petróleo y también es rico en gas natural. Sin embargo, ha estado buscando diversificar su *mix* energético en los últimos años y ha realizado importantes inversiones en energía renovable, particularmente energía eólica y solar. El *mix* energético está dominado por el petróleo y el gas natural, siendo el petróleo el principal activo que representa casi la mitad del total.

Las principales cuencas productoras[92] son las siguientes:

- Nacional
- Burgos
- Cuencas del sureste
- Sabinas
- Tampico-misantla
- Veracruz.

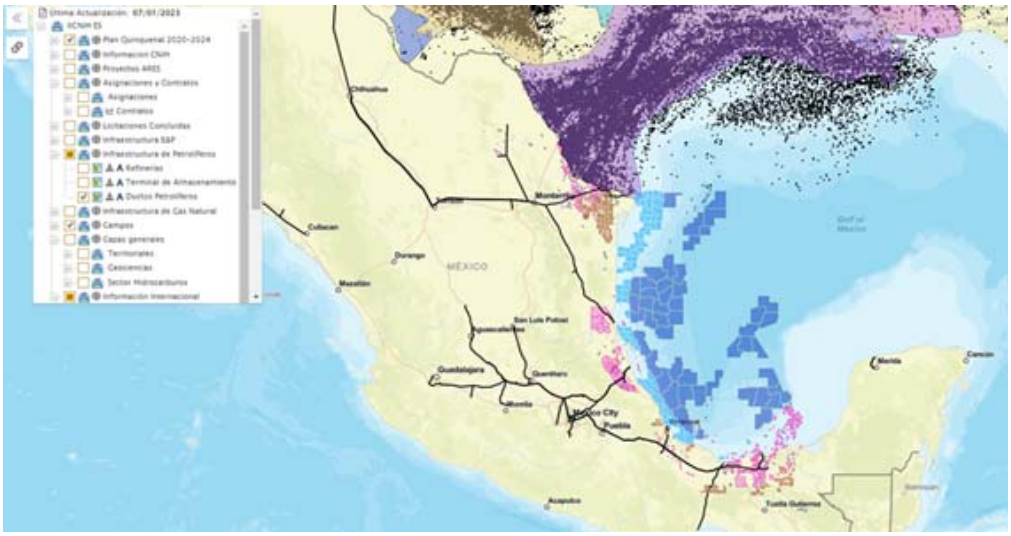


Figura 28. Mapa de yacimientos y cuencas en el Golfo de Méjico. *Fuente*: Sistema de información de hidrocarburos del Gobierno de Méjico[93]

[92] Comisión Nacional de Hidrocarburos. Sistema de Informacion de Hidrocarburos. (2020). Producción por Cuenca y Ubicación. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://sih.hidrocarburos.gob.mx/
[93] Comisión Nacional de Hidrocarburos. Mapa de Hidrocarburos. Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://mapa.hidrocarburos.gob.mx/

El país tiene una serie de desafíos en términos de su sector energético, incluida la dependencia de la energía importada, la falta de inversión en nueva infraestructura energética y el acceso limitado a la electricidad en algunas áreas rurales. Las ganancias de eficiencia del país azteca desde 2000 han reducido las importaciones de carbón y gas en un 2%. Esta situación se ha logrado principalmente desde el sector doméstico, seguido del transporte de pasajeros.

En relación al carbón, Méjico es un productor menor y representa una pequeña porción del *mix* energético del país. Según la Agencia Internacional de Energía, en 2019, el carbón representó alrededor del 4% del suministro total de energía primaria de Méjico.

Veamos a continuación el diseño de la política energética mejicana.

La reforma más importante que se ha tomado hasta la fecha en el sector energético en el país fue iniciada en 2013 por el entonces presidente Enrique Peña Nieto. Esa reforma dotó de una nueva naturaleza jurídica a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), convirtiéndolas en Empresas Productivas del Estado con capacidad de asociarse con entes privados. La reforma muestra una estructura, en la cual encontramos, a nivel gubernamental, la Secretaría de Energía (SENER). La SENER[94] es responsable de la conducción de la política energética del país. Por debajo de ella y referidas al objeto del estudio de este capítulo nos interesa la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y el Centro Nacional de Gas Natural (CENAGAS).

El CNH tiene como objetivos principales garantizar la maximización del valor de los hidrocarburos del país e impulsar el aumento de las reservas de hidrocarburos y del potencial petrolero del país. Por debajo de ella encontramos el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH)[95]. El CNIH es la Unidad de la Comisión Nacional de Hidrocarburos responsable de recabar, administrar, analizar y publicar la información sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en el territorio nacional. En la redacción de este capítulo nos ha sido muy útil como fuente de consulta.

[94] Gobierno de México. ¿Qué hacemos? [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.gob.mx/sener/que-hacemos

[95] Gobierno de México. Centro Nacional de Información de Hidrocarburos (CNIH). [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.gob.mx/cnh/articulos/centro-nacional-de-informacion-de-hidrocarburos-cnih-64831

El CENAGAS[96] tiene como función principal administrar y operar el sistema de transporte y almacenamiento de gas natural. Tiene bajo su responsabilidad la red de gasoductos.

Al igual que Petrobras para Brasil, PDVSA para Venezuela, PEMEX (Petróleos Mexicanos) es la compañía petrolera estatal de Méjico. Es una de las compañías petroleras más grandes del mundo y es un jugador importante en el mercado mundial del petróleo. PEMEX es responsable de la exploración, producción, refinamiento y distribución de petróleo y gas natural en Méjico. Fue fundada en 1938 y tiene una larga historia de producción de petróleo y gas natural en Méjico. Es un importante contribuyente a la economía del país y es una importante fuente de ingresos para el gobierno mejicano.

No podemos terminar esta introducción al sector energético de Méjico sin revisar lo que dice el *Plan Nacional de Desarrollo 2019 -2024*,[97]en su apartado correspondiente al rescate del sector energético:

> «La reforma energética impuesta por el régimen anterior causó un daño gravísimo a Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, empresas productivas del Estado que ya venían sufriendo el embate de los designios privatizadores. En el sexenio pasado la producción petrolera cayó en una forma tan sostenida que Méjico pasó de ser exportador a importador de crudo y combustibles refinados».

En el mismo apartado se reitera el «propósito de importancia estratégica para la presente administración que significa el rescate de PEMEX y la CFE para que vuelvan a operar como palancas del desarrollo nacional». Para ello se proponen invertir en mantenimiento de las refinerías existentes y la construcción de una nueva refinería, así como la modernización de las infraestructuras generadoras de electricidad en particular las hidroeléctricas.

Petróleo

Méjico es un importante país productor de petróleo y uno de los mayores exportadores del mundo. Las exportaciones de petróleo son una fuente importante de ingresos para el país, y el Gobierno mejicano, históricamente, ha dependido en gran medida del sector

[96] Gobierno de México. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.gob.mx/cenagas
[97] *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de la Gobernación. (2019). Plan nacional de Desarrollo 2019-2024. ? [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

petrolero para su presupuesto. No obstante, es un importador neto de productos refinados del petróleo. [98]

El uso de petróleo para la generación de electricidad ha disminuido drásticamente en los últimos 15 años, pero sigue siendo más alto que en muchos otros países de la IEA. Ello es debido, entre otras causas, al auge de las renovables. Esta situación permite a Méjico destinar mayores cantidades de petróleo para exportación[99]

Según el balance de BP, la producción de Méjico en 2021 ha sido de 1,928 millones de barriles diarios, lo que lo coloca como el undécimo productor de petróleo a nivel mundial. Sin embargo, a pesar de este dato, su producción se encuentra muy atrás de la de EE. UU. y lejos también de la producción de Canadá y Brasil[100].

La mayor parte de la producción nacional de petróleo se produce frente a la costa oriental de la Bahía de Campeche en el Golfo de Méjico. El centro de producción más grande es la región Marina del Noreste, que consiste en los complejos Ku-Maloob-Zaap (KMZ) y Cantarell. El complejo de Cantarell, que solía ser el segundo campo petrolero productor más grande del mundo, combinado con KMZ, produjo aproximadamente 1 millón de barriles diarios en 2019, o el 60%, de la producción de petróleo crudo y condensado total[101].

Aunque se cree que hay reservas de hidrocarburos en el presal del Golfo de Méjico, en particular en las aguas de Méjico próximas al Yucatán, su exploración y explotación no están desarrolladas como lo está la explotación del presal brasileño. La exploración y explotación de aguas profundas se realiza en la actualidad en la zona de Tamaulipas con el ejemplo de campo Trión, que es operado por empresas australianas[102].

La mayor parte de la producción nacional es crudo maya, que se considera crudo pesado y en menor medida produce crudo itsmo y olmeca, que son más ligeros. Como

[98] EIA. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.eia.gov/international/analysis/country/MEX
[99] EIA. (2020). Mexico. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.iea.org/countries/mexico
[100] *Statistical Review of World Energy 2021*. 70th edition. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf
[101] EIA. (2020). Mexico. Executive Summary. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.eia.gov/international/analysis/country/MEX
[102] Milenio. (2022). Petrolera australiana Woodside adquiere el campo petrolero Trión, frente a Tamaulipas. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.milenio.com/negocios/petrolera-woodside-adquiere-campo-petrolero-trion-frente-tamaulipas

comentamos en el capítulo de Venezuela, no todas las refinerías europeas están preparadas para recibir crudo de estas características y, por tanto, se reduce su mercado.

De hecho, la mayoría de las exportaciones de petróleo crudo de Méjico a los Estados Unidos son crudo maya. Méjico retiene la mayor parte de la producción de su producción de crudo más ligeros (istmo y olmeca) para el consumo interno. Estados Unidos recibió la mayor parte de las exportaciones de petróleo de Méjico, debido a la proximidad de los dos países y a la capacidad de refino de las refinerías estadounidenses en la Costa del Golfo capaces de procesar los crudos mayas más pesados[103].

Es importante reseñar que Méjico no es miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Los principales mercados de exportación de petróleo del país son Estados Unidos, Canadá y Brasil, y también exporta a otros países de América Latina, Asia y Europa. Las exportaciones de petróleo han disminuido en los últimos años debido a una serie de factores, incluida la disminución de la producción en campos petroleros muy antiguos, la falta de inversión en nuevas exploraciones y producciones y el aumento de la competencia de otros países.

[103] EIA. (2020). Mexico. Executive Summary. [Consulta: 2 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.eia.gov/international/analysis/country/MEX

Volumen de las exportaciones de petróleo crudo

(miles de barriles diarios)

	Total	Istmo	Maya [a]	Olmeca	Por región		
					América	Europa	Lejano Oriente [b]
2017	1,174	86	1,069	19	638	219	317
2018	1,184	31	1,153	0	673	199	311
2019	1,103	4	1,099	0	607	182	315
2020	1,120	140	980	0	660	163	298
Enero	1,260	48	1,212	0	754	161	345
Febrero	1,093	103	990	0	587	101	406
Marzo	1,144	65	1,079	0	762	225	157
Abril	1,178	133	1,046	0	589	133	456
Mayo	1,062	109	952	0	871	129	62
Junio	1,114	152	962	0	715	133	266
Julio	1,050	163	888	0	614	161	275
Agosto	1,190	204	986	0	731	194	266
Septiembre	1,023	181	842	0	540	193	290
Octubre	908	66	842	0	477	128	302
Noviembre	1,171	180	991	0	624	233	315
Diciembre	1,242	273	970	0	643	158	440
2021	1,018	181	837	0	579	142	298
Enero	979	141	838	0	566	130	282
Febrero	1,006	158	848	0	583	140	282
Marzo	925	124	801	0	479	161	285
Abril	923	114	809	0	561	135	227
Mayo	1,031	128	902	0	584	129	317
Junio	1,106	211	895	0	694	149	263
Julio	1,172	290	882	0	710	145	317
Agosto	1,098	221	876	0	551	159	388
Septiembre	983	176	806	0	651	116	215
Octubre	935	195	740	0	491	129	315
Noviembre	1,025	180	844	0	568	132	324
Diciembre	1,037	234	802	0	512	176	348
2022	958	285	673	0	639	110	209
Enero	832	249	584	0	611	126	95
Febrero	925	207	718	0	682	71	171
Marzo	905	220	685	0	650	95	160
Abril	1,024	351	672	0	593	100	330
Mayo	964	283	681	0	740	32	192
Junio	1,029	293	736	0	664	167	198
Julio	1,061	369	693	0	684	97	280
Agosto	915	286	629	0	671	81	163
Septiembre	1,021	289	732	0	580	150	292
Octubre	971	287	684	0	651	112	208
Noviembre	894	302	591	0	499	181	214

a. Incluye crudo Altamira y Talam.
b. Incluye otras regiones.

Figura 29. Evolución de las exportaciones de petróleo y destino. *Fuente*: PEMEX[104]

[104] Petróleos Mexicanos. Estadísticas petroleras. [Consulta: 19 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/evolexporta_esp.pdf

En su informe de prospectiva,[105] publicado en su página web, el CNIH valora tres escenarios de producción, alto, medio y bajo. En estas gráficas, la horquilla de producción prevista por las autoridades del país es de 2,076 millones de barriles diarios para el escenario más favorable y 1,836 millones de barriles diarios para el menos optimista.

Sin embargo, las autoridades políticas del país han anunciado en diversas ocasiones, y en particular a finales de 2021, que para 2023 Méjico tiene la intención de dejar de exportar crudo[106] y la desaparición de la filial de PEMEX, la empresa comercializadora PEMEX Comercio Internacional (PMI)[107]. Esta decisión fue reconsiderada por las autoridades gubernamentales debido al alza de los precios derivada de la invasión rusa a Ucrania.[108]

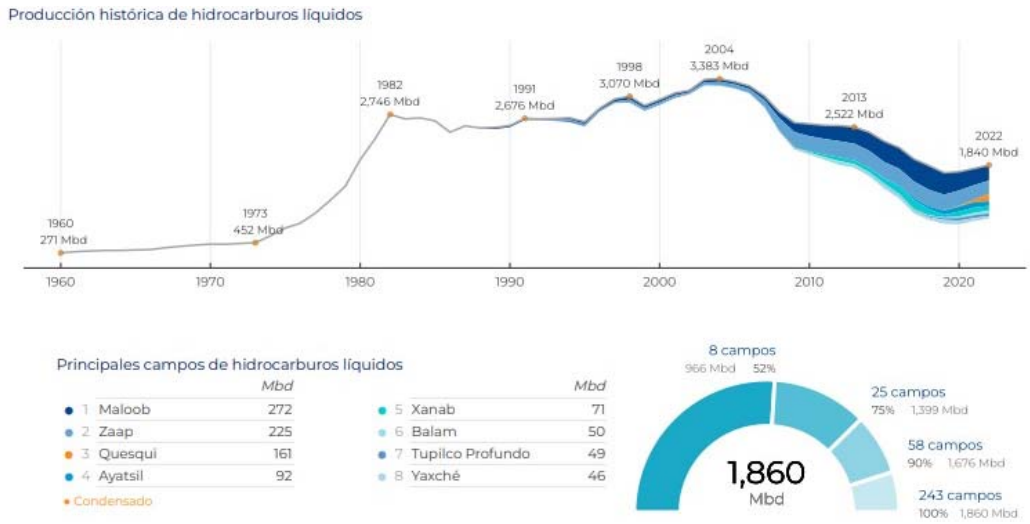


Figura 30. Producción de hidrocarburos líquidos 1960-2022. *Fuente*: CNIH[109]

[105] Comisión Nacional de Hidrocarburos. (2022). Prospectiva de Producción (2022-2028). [Consulta: 19 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hidrocarburos.gob.mx/media/5452/reporte-prospectiva-3er-trim-2022.pdf

[106] *Milenio*. [Consulta: 9 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.milenio.com/negocios/mexico-conviene-dejar-exportar-petroleo-pmi-

[107] *El Economista.* (2022). Dejar de exportar crudo mexicano – fatal error. [Consulta: 9 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Dejar-de-exportar-crudo-mexicano---fatal-error-20220926-0105.html

[108] *Bloomberg Línea.* (2022) México seguirá exportando petróleo durante 2023, proyecta Hacienda. [Consulta: 19 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.bloomberglinea.com/2022/04/04/mexico-seguira-exportando-petroleo-durante-2023-proyecta-hacienda/

[109] Centro Nacional de Hidrocarburos. Producción por cuenca y ubicación. [Consulta: 20 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hidrocarburos.gob.mx/estadisticas/

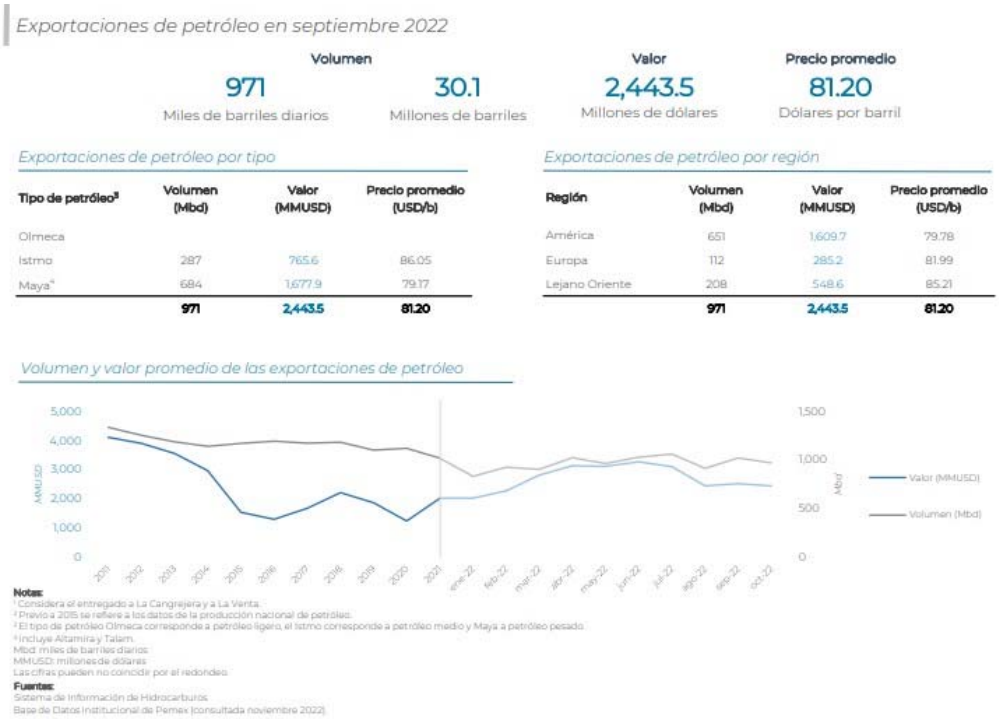
Si finalmente, debido a la bajada de los precios del petróleo o de otros motivos, la decisión fuese ejecutada, tendría un considerable impacto en la situación de crisis energética mundial agravada por la invasión rusa de Ucrania y la voluntad de la UE de desconectarse de los hidrocarburos rusos.

No solamente la UE (en particular, España, ya que Méjico es su segundo exportador[110]) se encontraría con un potencial proveedor menos, sino que además habría que ir a buscar otro proveedor que le sustituyera con el impacto que seguramente tendrá en el coste del recurso.

Figura 31. Producción de hidrocarburos líquidos 2021-2022. *Fuente*: CNIH[111]

[110] Statista. (2022). Distribución porcentual del petróleo importado por España en 2021, por país de origen. [Consulta: 19 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://es.statista.com/estadisticas/947555/principales-paises-exportadores-de-petroleo-a-espana/

[111] Centro Nacional de Hidrocarburos. Producción por cuenca y ubicación. [Consulta: 20 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hidrocarburos.gob.mx/estadisticas/



Exportaciones de petróleo en septiembre 2022

Volumen		Valor	Precio promedio
971	30.1	2,443.5	81.20
Miles de barriles diarios	Millones de barriles	Millones de dólares	Dólares por barril

Exportaciones de petróleo por tipo

Tipo de petróleo[3]	Volumen (Mbd)	Valor (MMUSD)	Precio promedio (USD/b)
Olmeca			
Istmo	287	765.6	86.05
Maya[4]	684	1,677.9	79.17
	971	**2,443.5**	**81.20**

Exportaciones de petróleo por región

Región	Volumen (Mbd)	Valor (MMUSD)	Precio promedio (USD/b)
América	651	1,609.7	79.78
Europa	112	285.2	81.99
Lejano Oriente	208	548.6	85.21
	971	**2,443.5**	**81.20**

Volumen y valor promedio de las exportaciones de petróleo

Notas:
[1] Considera el entregado a La Cangrejera y a La Venta.
[2] Previo a 2015 se refiere a los datos de la producción nacional de petróleo.
[3] El tipo de petróleo Olmeca corresponde a petróleo ligero, el Istmo corresponde a petróleo medio y Maya a petróleo pesado.
[4] Incluye Altamira y Tailam.
Mbd: miles de barriles diarios
MMUSD: millones de dólares
Las cifras pueden no coincidir por el redondeo.

Fuentes:
Sistema de Información de Hidrocarburos
Base de Datos Institucional de Pemex (consultada noviembre 2022)

Figura 32. Exportaciones de petróleo 2011-Oct 2022. *Fuente*: CNIH[112]

Gas

Méjico tiene importantes reservas de gas natural y es un importante productor y exportador. El gas natural es una fuente importante de energía en este país y tiene una infraestructura bien desarrollada para la producción, transmisión y distribución de este valioso recurso. Sus reservas se encuentran principalmente en el Golfo de Méjico y en los estados de Veracruz y Tabasco. Los principales productores de gas natural del país son la empresa estatal PEMEX y varias empresas privadas.

Pondremos como ejemplo el campo de Lakach, donde PEMEX[113] y New Fortress esperan extraer importantes cantidades de gas con esta inversión. Un gran campo gasífero como Lakach debiera incrementar muy notablemente la producción de PEMEX. El desarrollo de sus capacidades en aguas profundas desde 2014 le ha ido permitiendo

[112] Centro Nacional de Hidrocarburos. Producción por cuenca y ubicación. [Consulta: 20 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hidrocarburos.gob.mx/estadisticas/
[113] Veracruz. Gobierno del Estado. Reactivación Proyecto Lakach-Pemex. [Consulta: 5 de enero de 2023]. Disponible en: http://aeev.veracruz.gob.mx/lakach-pemex/

a la empresa ir reduciendo la brecha tecnológica en este tipo de proyectos. El proyecto fue abandonado por baja rentabilidad de la extracción del gas, pero ahora se retoma en consorcio con empresas estadounidenses[114] más avanzadas tecnológicamente. El objetivo es que dos tercios de la producción de gas se destinen a exportación de gas licuado de petróleo.

Figura 33. Ubicación del campo de Lakach[115]

Méjico exporta una parte significativa de su producción de gas natural, siendo Estados Unidos el principal destino de las exportaciones. El país también importa gas natural de los Estados Unidos para satisfacer la demanda interna. Méjico tiene un sector eléctrico de rápido crecimiento, con una demanda que aumenta en promedio un 1,6% anual desde 2000. El gas natural es la principal fuente de electricidad, una gran parte importada de los Estados Unidos y que se beneficia de los bajos precios del gas en América del Norte.

[114] Expansión. (2022). La mayor parte de la producción de Lakach no quedará en manos de Pemex. [Consulta: 5 de enero de 2023]. Disponible en:https://expansion.mx/empresas/2022/11/09/produccion-lakach-pemex-new-fortress-energy

[115] Veracruz. Gobierno del Estado. Reactivación Proyecto Lakach-Pemex. [Consulta: 5 de enero de 2023]. Disponible en: http://aeev.veracruz.gob.mx/lakach-pemex/

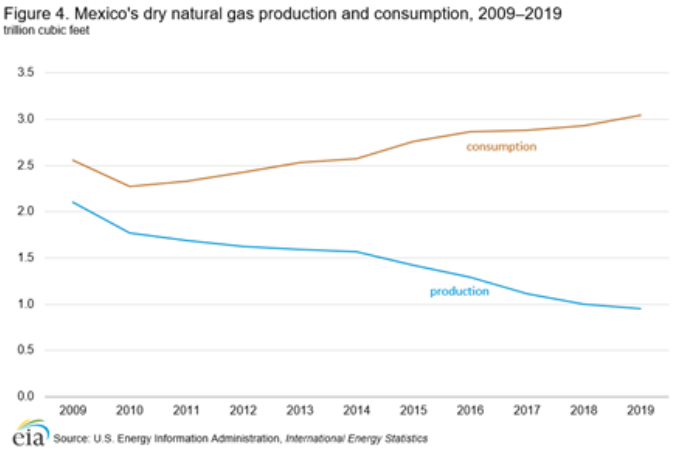
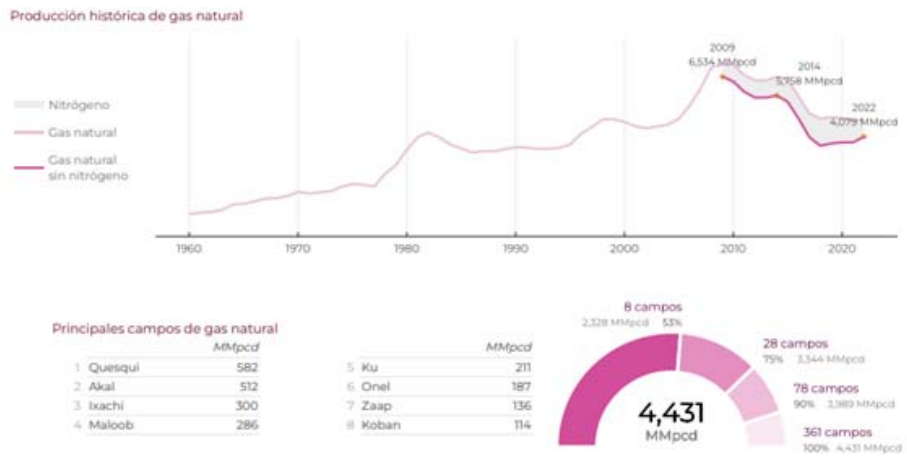


Figura 34. Diferencia entre producción y consumo de gas natural de Méjico. *Fuente*: EIA[116]

En el informe de prospectiva[117] publicado en su página web, el CNIH valora tres escenarios de producción, alto, medio y bajo. En estas gráficas, la horquilla de producción prevista por las autoridades del país es de un incremento hasta las 4, 234 bcm para el escenario más favorable y 3,392 bcm para el menos optimista.



[116] *EIA*. (2020). Mexico. Executive Summary. [Consulta: 5 de enero de 2023]. Disponible en: https://www.eia.gov/international/analysis/country/MEX

[117] Comisión Nacional de Hidrocarburos (2022). Prospectiva de Producción 2022-2028). [Consulta: 20 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hidrocarburos.gob.mx/media/5452/reporte-prospectiva-3er-trim-2022.pdf

Figura 35. Producción de gas natural 1960-2022. *Fuente*: CNIH[118]

Figura 36. Pozos operando en 2022 en Méjico. *Fuente*: CNIH[119]

Figura 37. Producción de gas natural 2021-2022. *Fuente*: CNIH[120]

[118] Comisión Nacional de Hidrocarburos (2022). Prospectiva de Producción 2022-2028). [Consulta: 20 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hidrocarburos.gob.mx/estadisticas/
[119] Comisión Nacional de Hidrocarburos (2022). Prospectiva de Producción 2022-2028). [Consulta: 20 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hidrocarburos.gob.mx/estadisticas/
[120] Comisión Nacional de Hidrocarburos (2022). Prospectiva de Producción 2022-2028). [Consulta: 20 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://hidrocarburos.gob.mx/estadisticas/

Conclusión

Méjico es un importante productor de energía y tiene el potencial de ser un mayor proveedor de energía para la Unión Europea (UE), como ya lo es para España. Las dos regiones tienen una fuerte relación comercial en energía. Méjico es el cuarto mayor proveedor de petróleo crudo de la UE y el quinto mayor proveedor de gas natural.

Sin embargo, tampoco en este caso Méjico puede convertirse en el salvavidas que la UE necesita para desconectar de los hidrocarburos rusos. No solamente la producción no lo permite, sino que la voluntad política a medio plazo es terminar con las exportaciones de crudo. La producción de gas natural va orientada a la generación doméstica de electricidad, de forma que tampoco es una solución para la UE.

Conclusiones finales

Como hemos podido ver, los países analizados tienen diferentes situaciones en términos de excedentes de hidrocarburos, pero inicialmente están pensados para su propio consumo y solamente la coyuntura de altos precios les anima a la exportación. Las cantidades de hidrocarburos que están en condiciones de exportar en estos momentos y a corto y medio plazo no son suficientes para cubrir la desconexión de los hidrocarburos rusos, pero sí que pueden contribuir en algún caso a hacerlo. No obstante, las producciones e infraestructuras de otros países americanos como EE. UU. o Canadá ponen a los países analizados en condiciones de inferioridad.

Es posible que la UE pueda beneficiarse del petróleo brasileño o venezolano, del gas argentino en el futuro, pero de momento y a corto plazo el eje de diversificación planteado por la UE debe buscar en otros mercados.

*Pablo Ahedo Cordón**
Teniente coronel del Ejército de Tierra
Profesor del Departamento de Estrategia, Seguridad y Defensa de la ESFAS

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

73/2023 25 de octubre de 2023

Óscar Garrido Guijarro

Escenarios yihadistas al sur del Sahel

Escenarios yihadistas al sur del Sahel

Resumen:

En los últimos años, África subsahariana se ha convertido en un espacio fértil para la deriva de la yihad global. Las dos principales redes yihadistas mundiales -Al Qaida y Estado Islámico— han extendido sus ataques en el continente africano con el objetivo de imponer el rigorismo salafista. En el presente documento se analizará la actividad yihadista al sur del Sahel empezando por dos escenarios limítrofes con la región saheliana e íntimamente relacionados con ella: Nigeria y la cuenca del Chad por un lado y los países costeros del golfo de Guinea por el otro, concretamente Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana. Posteriormente se analizará la situación actual de otros escenarios como Mozambique, Somalia, Kenia, la República Democrática del Congo y Uganda.

Palabras clave:

Yihadismo, Nigeria, golfo de Guinea, Benín, Togo, Costa de Marfil, Ghana, Mozambique, Somalia, Kenia, República Democrática del Congo, Uganda, Estado Islámico, Al Qaida.

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.

Jihadist scenarios in the southern Sahel

Abstract:

In recent years, sub-Saharan Africa has become fertile ground for the drift of global jihad. The two main global jihadist networks - Al Qaeda and Islamic State - have spread their attacks on the African continent with the aim of imposing Salafist rigorism. This paper analyses jihadist activity south of the Sahel, starting with two scenarios bordering and closely related to the Sahel region: Nigeria and the Chad Basin, and the coastal countries of the Gulf of Guinea: Benin, Togo, Côte d'Ivoire and Ghana. This is followed by an analysis of the current situation in other scenarios such as Mozambique, Somalia, Kenya, the Democratic Republic of Congo and Uganda.

Keywords:

Jihadism, Nigeria, Gulf of Guinea, Benin, Togo, Ivory Coast, Ghana, Mozambique, Somalia, Kenya, Democratic Republic of Congo, Uganda, Islamic State, Al Qaeda.

Introducción

En los últimos años, África subsahariana se ha convertido en un espacio fértil para la deriva de la yihad global. Las dos principales redes yihadistas mundiales -Al Qaida y Estado Islámico— han extendido sus ataques en el continente africano con el objetivo de imponer el rigorismo salafista. Resultado de esta situación, es legítimo considerar que el principal centro de acción yihadista se ha transferido desde Oriente Medio hasta el continente africano.

Si bien en la década de los noventa el germen de la yihad en África se gestó en Argelia, la presión militar de sus fuerzas de seguridad provocó que los yihadistas huyeran al norte de Mali, donde fundaron Al Qaida en el Magreb Islámico en 2007. Años después, las Primaveras Árabes del norte de África y el derrocamiento del régimen de Gadafi en Libia facilitaron la propagación y el fortalecimiento del yihadismo al sur del Sahel, lo que ha generado escenarios de inestabilidad política y de violencia terrorista en regiones de África subsahariana[1]. En estos escenarios los grupos yihadistas gozan de capacidad para reclutar, entrenar, abastecer, desplegar sus fuerzas y, lo que es más importante, generar ingresos económicos mediante el saqueo, la extorsión, el control de explotaciones mineras o el dominio de las rutas comerciales. Esta resistencia operativa y financiera conlleva que acabar con estos grupos o expulsarlos en el corto plazo sea poco probable[2].

Una consecuencia directa de los niveles de la violencia infligida por los militantes yihadistas es el desplazamiento forzoso de unos 12,5 millones de personas de las regiones afectadas. Asimismo, unos 40 millones padecen las consecuencias de la violencia y se enfrentan a la inseguridad alimentaria. Algunas zonas de Somalia y Nigeria están sufriendo condiciones similares a la hambruna[3].

---

[1] DÍEZ ALCALDE, Jesús. «África 2019: la expansión de la amenaza yihadista y la urgencia de ponderar la respuesta». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 23 de enero de 2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA03_2019DIEZ-YihadArabe.pdf

[2] SIEGLE, Joseph. «Taking Stock of the Surge in Militant Islamist Violence in Africa». Africa Center for Strategic Studies, 7 de marzo de 2023. Disponible en: https://africacenter.org/spotlight/taking-stock-surge-militant-islamist-violence-africa/

[3] SIEGLE, Joseph y WILLIAMS, Wendy. «Militant Islamist violence in Africa surges – deaths up nearly 50 %, events up 22 % in a year», *The Conversation*. 7 de marzo de 2023. Disponible en: https://theconversation.com/militant-islamist-violence-in-africa-surges-deaths-up-nearly-50-events-up-22-in-a-year-200941

Algunas de las principales causas que sustentan y alientan el avance del yihadismo en esta región son la violencia o la exclusión política que practican algunos gobiernos contra amplios sectores de su ciudadanía. Esta circunstancia se ha convertido en el pretexto de buena parte de los extremistas que, muchas veces por pragmatismo, abrazan el terrorismo yihadista como táctica contra regímenes políticos incapaces de atender las demandas de sus sociedades[4]. En relación directa con lo señalado, los grupos militantes prosperan con facilidad en regiones con gobiernos débiles, incapaces de ofrecer una fuerza estatal eficaz para frenar a los terroristas. Así, una contrainsurgencia eficiente requiere legitimidad gubernamental, voluntad política, control de la corrupción e inversión en actividades de desarrollo para toda la población[5]. Otra de las principales causas que alientan el terrorismo yihadista en África subsahariana es su relación con el crimen organizado, que, además de permitir la financiación de estos grupos, debilita todavía más al Estado y ahonda así en el factor mencionado.

Si bien los fines de los grupos del crimen organizado y de los terroristas son distintos —en términos generales, los primeros buscan el lucro económico y los segundos actúan por motivaciones ideológicas y políticas—, los medios para conseguirlos son similares: extorsión, robo, saqueo, tráfico ilícito o asesinato. Así las cosas, en muchas ocasiones resulta complejo discernir la autoría de hechos delictivos si no existe algún tipo de reivindicación. La cooperación entre bandidos y terroristas constituye uno de los aspectos más problemáticos de las zonas desestabilizadas, pues genera un contrapoder difícil de derrotar por parte de las fuerzas de seguridad estatales. Aunque resulta complejo determinar la relación entre ambos grupos, es cierto que los yihadistas se aprovechan de la inestabilidad y el debilitamiento del poder del Estado que generan los grupos criminales armados[6].

En los últimos años, el panorama ideológico yihadista se ha fracturado entre los modelos contrapuestos de yihad y gobernanza de Al Qaida y el Estado Islámico. Al Qaida suele favorecer un enfoque relativamente gradual, tratando de derrocar los regímenes

[4] DÍEZ ALCALDE, Jesús. *Op. cit.*
[5] SIEGLE, Joseph y WILLIAMS, Wendy. *Op. cit.*
[6] SANCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «El Sahel: epicentro yihadista en África Occidental», *Cuaderno de Estrategia 2014 (Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global)*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 27 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2022/Cuaderno_214.html

existentes con el objetivo de establecer un Estado religioso supranacional. El Estado Islámico, por el contrario, hace hincapié en la creación de un Estado a partir de los países existentes que pueda desafiar el orden actual. Estas visiones diferentes se vieron la década pasada con la creación y el posterior colapso de un califato autoproclamado por el Estado Islámico, lo que para sus partidarios demostró que el enfoque más agresivo del grupo era posible, pero para sus críticos confirmó como más efectivo el enfoque gradual de Al Qaida[7].

En África pueden encontrarse un amplio número de organizaciones extremistas violentas con un poderoso componente terrorista yihadista, en gran medida vinculadas a Al Qaida o al Estado Islámico. Estas dos grandes franquicias, que cuentan con grupos locales que les juran fidelidad, en la mayoría de las ocasiones compiten entre ellas y pocas veces cooperan. Cuando no se ven obligadas a enfrentarse directamente, pueden coexistir, aunque persiguen agendas independientes. Cuando compiten por recursos, territorio o seguidores, pueden entrar en un conflicto violento que se convierte en el objetivo primordial de ambos grupos, pasando a un segundo plano las operaciones contra los gobiernos y otros objetivos[8].

Es destacable el rápido crecimiento del Estado Islámico en el continente africano. Así, en apenas cinco años ha conseguido crear franquicias en regiones donde el apoyo a la ideología yihadista todavía se encontraba en fase incipiente. Para ello, se ha servido en algunos casos del establecimiento de alianzas y de la suma de sinergias con movimientos islamistas radicales locales, como ha ocurrido en la República Democrática del Congo o Mozambique. En otros, ha aprovechado el arraigo ideológico generado por grupos vinculados a Al Qaida y ha conseguido provocar en la marca rival escisiones y la formación de nuevas organizaciones que se sitúan ahora bajo su paraguas de influencia[9].

---

[7] THORSON, Charles. "The Future of Jihadism in a Multipolar World", *Stratford*. 25 de agosto de 2023. Disponible en: https://worldview.stratfor.com/article/future-jihadism-multipolar-world

[8] NACIONES UNIDAS. Trigésimo segundo informe del Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones presentado de conformidad con la resolución 2610 (2021), relativa al EIIL (Dáesh), Al-Qaida y las personas y entidades asociadas. 25 de julio de 2023. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/189/77/PDF/N2318977.pdf?OpenElement

[9] IGUALADA, Carlos. "¿Es posible un nuevo califato yihadista de Daesh en África?", *Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo*. 28 de julio de 2022. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/actividades/es-posible-un-nuevo-califato-yihadista-de-daesh-en-africa/

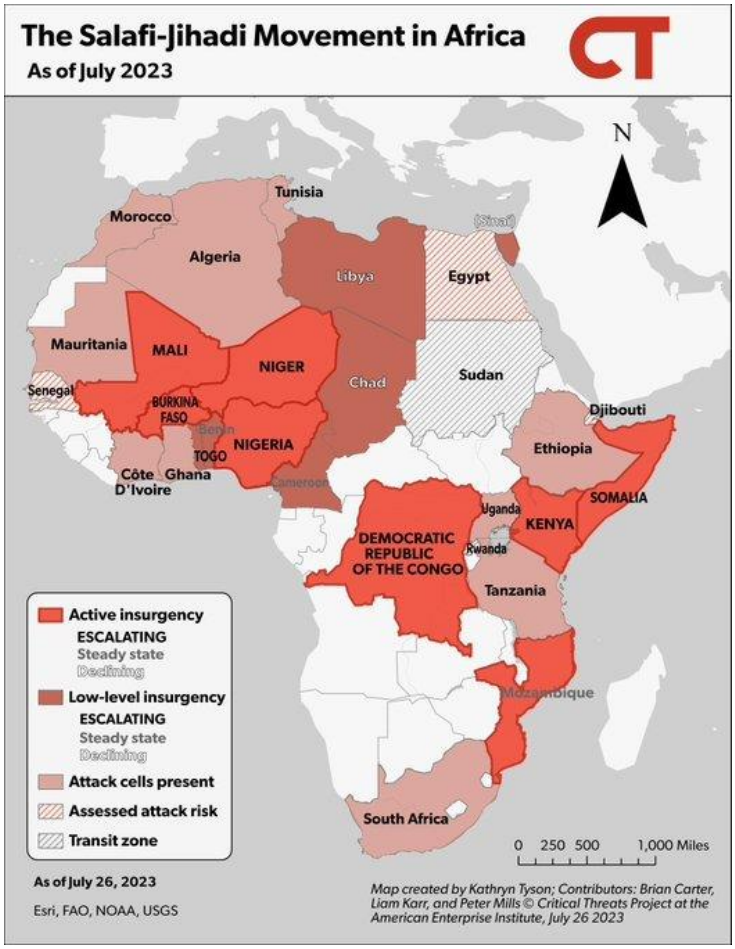


Figura 1. El movimiento yihadista en África
Fuente: https://www.criticalthreats.org/analysis/salafi-jihadi-movement-update-special-edition-niger-coup-threatens-western-counterterrorism-efforts-and-could-offer-opportunities-to-russia

En el presente documento se analizará la actividad yihadista al sur del Sahel empezando por dos escenarios limítrofes con la región saheliana e íntimamente relacionados con ella: Nigeria y la cuenca del Chad por un lado y los países costeros del golfo de Guinea por el otro, concretamente Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana. Posteriormente se analizará la situación actual de otros escenarios como Mozambique, Somalia, Kenia, la República Democrática del Congo y Uganda.

Nigeria y la cuenca del Chad

Figura 2

El principal grupo yihadista en esta región es Boko Haram. De origen nigeriano, su actividad terrorista ha traspasado fronteras y se ha extendido a los vecinos Camerún, Chad y Níger. Boko Haram nació como un grupo fundamentalista islámico suní que defendía una forma estricta de la *sharia* y ha pasado a convertirse en un grupo salafista yihadista. Incluso ha mantenido en ciertos periodos lazos con el Estado Islámico. Boko Haram fue el grupo terrorista más letal en 2014, época de su mayor apogeo[10]. Su actividad, sin embargo, ha ido disminuyendo considerablemente desde entonces, pero continúa activo.

Su nombre oficial es Jama'at Ahl as-Sunnah lid-Da'wah wa'l-Jihad ('Personas Comprometidas con la Propagación de las Enseñanzas del Profeta y la Yihad'), pero es más conocido como Boko Haram, que puede traducirse como 'la educación occidental

[10] INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *Global Terrorism Index 2014.* Disponible en: https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Terrorism-Index-Report-2014.pdf

es pecado'. El origen del grupo se remonta a 2002 y su liderazgo recaía en el predicador Mohammed Yusuf. En sus primeros años la actividad violenta era escasa. No obstante, a partir de 2008 se produce un giro en los discursos de Yusuf, que pasaron de ser una invitación a la conversión interior al islam a centrarse en un llamamiento a la yihad y a la violencia como método de acción. En 2009 tuvo lugar un incidente entre jóvenes seguidores del grupo y policías que derivó en un tiroteo. El líder de Boko Haram declaró entonces públicamente la yihad y el consiguiente estallido de violencia se extendió por el norte del país. La respuesta por parte de la policía y del Ejército nigeriano se tradujo en un millar de seguidores del grupo muertos y la ejecución extrajudicial de su líder, Yusuf. La intención de los poderes del Estado era visibilizar un castigo ejemplar que desanimara a los adeptos del grupo a continuar por el camino de la violencia, pero el resultado fue el contrario. Así, la persecución alentó a sus seguidores, que además pasaron a ser liderados por Abubakar Shekau, el lugarteniente más radical de Yusuf, que convirtió a Boko Haram en una máquina de infligir violencia: un grupo terrorista en toda regla cuya actividad se dirige contra objetivos gubernamentales y grupos cristianos principalmente[11].

La violencia actual se debe tanto a los ataques de Boko Haram como a las operaciones de contrainsurgencia llevadas a cabo por la Fuerza Multinacional Conjunta (Multinational Joint Task Force, MNJTF). La MNJTF nace del esfuerzo de los Estados de la cuenca del lago Chad —Camerún, Chad, Níger y Nigeria— para aunar recursos contra los yihadistas que los amenazan y combatirlos mediante operaciones antiterroristas[12].

La crisis regional provocada por Boko Haram ha causado desplazamientos internos y transfronterizos, destrucción física y ha agravado la inseguridad alimentaria en la región. Tras más de una década de conflicto, el grupo sigue ejecutando ataques terroristas contra el ejército y la población civil, principalmente en los estados del noreste: Borno, Yobe y Adamawa. La violencia de Boko Haram en esta zona de Nigeria ha afectado ya a más de 13 millones de personas. Ha provocado desplazamientos masivos y, al mismo

[11] FUSTER, R. «Descripción y análisis de un grupo terrorista. Boko Haram. Un ejemplo de los riesgos (inter)nacionales en un Estado fallido», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* n.º 18. 2021, pp. 177-208. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/604108

[12] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «What Role for the Multinational Joint Task Force in Fighting Boko Haram?» (Report, n.º 291). Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/291-what-role-multinational-joint-task-force-fighting-boko-haram

tiempo, ha restringido los movimientos: ha interrumpido el suministro de alimentos, ha obstaculizado el acceso a los servicios básicos y ha limitado las actividades agrícolas[13].

Algunos analistas consideran que la violencia de Boko Haram está arraigada en las divisiones étnicas y religiosas entre el sur cristiano, rico en petróleo, y el norte islámico. Más concretamente, en la interacción de diferentes factores en el norte de Nigeria, como el agravio económico, la ideología religiosa extrema y la oportunidad política. Estos elementos habrían conformado el contexto en el que se ha desarrollado la insurgencia. En el transcurso de 2014 y 2015, la violencia de Boko Haram se incrementó exponencialmente respecto a los años anteriores. El noreste de Nigeria fue testigo de un nuevo patrón de ataques suicidas perpetrados por mujeres, frecuentes secuestros, la toma de ciudades y pueblos y la expansión de las actividades de Boko Haram más allá de las fronteras de Nigeria para incluir una presencia más agresiva en Camerún a partir de la segunda mitad de 2014 y ataques a Níger y Chad desde febrero de 2015. Se incrementaron, además, los ataques contra los cristianos que viven en el norte: en abril de 2014 el grupo secuestró a 276 niñas cristianas que asistían a una escuela de Chibok, en el estado de Borno, una acción que rápidamente adquirió notoriedad mundial[14].

Gracias a su fama y a la ineficiencia del Ejército y del Gobierno para poner coto al crecimiento y dominio territorial del grupo, así como al creciente número de victorias obtenidas en batalla, el 23 de agosto de 2014 Shekau declaró que las zonas de Nigeria bajo control de Boko Haram constituían un califato islámico. Esto se producía tan solo un par de meses después de que Abu Bakr al-Baghdadi declarara el califato islámico en Siria e Iraq. A partir de entonces, Boko Haram pasó a ser cortejado por los grandes grupos yihadistas, que veían en los terroristas nigerianos una formidable posibilidad de entrar en África, un apetecible escenario de acción gracias a su población joven, tradición islámica, gobiernos débiles o grandes extensiones sin control. Si bien Al Qaida ya contaba con grupos afines y franquicias en el continente africano, no era así en el caso del Estado Islámico, cuya presencia en esos momentos era testimonial en África. Cuando en marzo de 2015 Shekau decide prestar juramento de fidelidad a Al-Baghdadi, el Estado

[13] ACAPS. «Nigeria. Boko Haram». 2021. Disponible en: https://www.acaps.org/country/nigeria/crisis/boko-haram-

[14] ADAMO, A. «The terrorist and the mercenary: Private warriors against Nigeria's Boko Haram», *African Studies,* vol. 79. 2020, pp. 339-359.

Islámico lo recibe con los brazos bien abiertos. Pero las diferencias de criterio tanto ideológicas como tácticas entre Shekau y la cúpula del Estado Islámico surgen desde el principio y se produce una escisión del grupo en dos facciones claramente diferenciadas: Boko Haram, dirigida por Shekau, y el Estado Islámico en África Occidental (Islamic State West Africa Province, ISWAP), bajo el control del Estado Islámico. Boko Haram continuará sembrando el terror entre la población civil con frecuentes saqueos de pueblos y el secuestro de mujeres y niños, a los que entrenan para combatir junto a ellos. Alrededor del 70 % de las víctimas de los ataques de Boko Haram han sido civiles. Por su parte, los ataques de ISWAP se centran en objetivos militares y fuerzas de seguridad. Aunque sí atentan contra civiles que colaboran con las autoridades, normalmente intentan evitar dañar a la población, entre la que buscan apoyo[15]. Pero la diferenciación entre Boko Haram e ISWAP no constituyó la primera fractura en el fenómeno yihadista en Nigeria. Previamente, en 2012, se había producido una escisión en las filas de Shekau. El grupo surgido entonces se autodenominó como Vanguardia para la Ayuda y Protección de los Musulmanes en el África Negra, y es conocido comúnmente como Ansaru[16].

En mayo de 2021 se informó de que el líder de Boko Haram, Shekau, había muerto en una operación lanzada por su rival ISWAP para acabar con su vida. El fallecimiento del líder de Boko Haram aparentemente ha mermado la capacidad de acción del grupo, y desde entonces su actividad ha caído en picado. En términos cuantitativos, en 2020 Nigeria fue el país más afectado por la violencia yihadista de la región, pero en 2021 quedó por detrás de Burkina Faso y Mali[17]. Así pues, los tres últimos años han supuesto un punto de inflexión. Pese a que continúa siendo el país más afectado de la cuenca del

[15] SUMMERS, M. y YAGÜE, J. «Boko Haram e ISWAP: dos caras de la misma moneda» (Documento OIET, 14/2020). Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/actividades/boko-haram-e-iswap-dos-caras-de-la-misma-moneda

[16] LABORIE, M. «¿Quién es Ansaru?», Boletín del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2013. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEI05-2013_Quien_es_Ansaru_MLI.pdf

[17] OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO, COVITE. *Anuario del terrorismo yihadista 2021*. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2022/03/ANUARIO-2021-version-final.pdf

Chad, la caída en el número de atentados registrados es notable si se comparan los 242 de 2020 con los 146 de 2022[18].

Estados costeros del golfo de Guinea: Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana

Figura 3

La crisis de seguridad que atraviesa el Sahel central se está expandiendo a las regiones septentrionales de los países costeros del golfo de Guinea: Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana. De esta manera, los incidentes violentos y ataques terroristas están traspasando las porosas fronteras de Burkina Faso con los Estados costeros. Entre enero de 2021 y julio de 2023, se han registrado 459 incidentes —171 disturbios sociales y 288 episodios de violencia— en las regiones del norte de Benín, Togo, Ghana y Costa de Marfil[19].

[18] OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO, COVITE. *Anuario del terrorismo yihadista 2022*. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2023/07/ESPANOL-ANUARIO-2022_final.pdf

[19] GRANIT. «Outil de veille multirisques pour les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest». 11 de septiembre de 2023. Disponible en: https://reliefweb.int/report/benin/outil-de-veille-multirisques-pour-les-pays-cotiers-dafrique-de-louest-benin-cote-divoire-ghana-togo-granit-au-31-juillet-2023

Tabla 1

	Benín	Togo	Costa Marfil	Ghana
Disturbios sociales	126	15	19	11
Episodios violentos	193	35	26	34
Población en riesgo sobre la población total del país	1,9 millones/11,9 millones (16%)	1 millón / 7,9 millones (13%)	2,9 millones / 22,9 millones (11%)	2,1 millones / 29,3 millones (7%)

Fuente: https://reliefweb.int/report/benin/outil-de-veille-multirisques-pour-les-pays-cotiers-dafrique-de-louest-benin-cote-divoire-ghana-togo-granit-au-31-juillet-2023

La red de áreas forestales protegidas de la región facilita la expansión yihadista. Costa de Marfil, Ghana, Togo y Benín albergan un total aproximado de 588 reservas forestales que cubren alrededor de 142.000 kilómetros cuadrados; 188 de esas reservas, incluidas cuatro de las cinco mayores, se encuentran a menos de 10 kilómetros de una frontera internacional. Solo en Costa de Marfil hay 249 reservas, más de una cuarta parte linda con otras y ninguna está separada por más de 26 kilómetros. Estas zonas protegidas son fundamentales para preservar la vida salvaje que queda en la región, pero están en el centro de un problema de seguridad sin precedentes. Como escondites y vías para actuar pasando inadvertido, las reservas son un recurso que favorece los planes de expansión de los grupos terroristas[20].

Los yihadistas vinculados tanto al Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS) como a la franquicia regional de Al Qaida, Jama'at Nasr al-Islam wal-Muslimin (JNIM), llevan años desplazándose con impunidad por las mencionadas reservas forestales. Su movimiento se observó por primera vez a lo largo de los corredores de trashumancia que se extienden desde el sur de Argelia hasta estos bosques en las fronteras de los Estados litorales poco después de que comenzaran las operaciones antiterroristas de Francia en Mali en 2013. Los yihadistas locales, familiarizados con los mencionados corredores, se desplazaron hacia el sur en busca de espacios de descanso seguros en los bosques durante las operaciones francesas en el Sahel. Estas reservas forestales dificultan la vigilancia aérea, proporcionan acceso a suministros de alimentos y combustible y facilitan el discreto reclutamiento de jóvenes para que se unan a la causa yihadista entre las

[20] BROTTEM, Leif. «Jihad Takes Root in Northern Benin». The Armed Conflict Location & Event Data Project, 23 de septiembre de 2022. Disponible en: https://acleddata.com/2022/09/23/jihad-takes-root-in-northern-benin/

comunidades marginadas[21]. Así, grupos como JNIM e ISGS han demostrado su eficacia a la hora de transformar a una serie de actores armados —bandidos, rebeldes, milicianos, contrabandistas, militantes locales y cazadores furtivos— en grupos aliados y auxiliares, estableciendo una unidad de propósito para subvertir el control estatal y facilitar las actividades ilícitas[22].

La salida al mar de estos cuatro países y su posición estratégica favorecen la implantación del crimen organizado, que utiliza sus puertos y costas como centro logístico y de distribución. Así, el golfo de Guinea y concretamente Costa de Marfil, Ghana, Togo, Benín y Nigeria constituyen un punto de entrada y de tránsito en las rutas de la cocaína y otros estupefacientes y del tráfico de armas. Otras actividades delictivas importantes son el contrabando de tabaco, motocicletas y vehículos a motor. Este tráfico ilícito fomenta directamente la actividad terrorista, ya que, aparte del vínculo entre los grupos terroristas y las redes criminales para la adquisición de armas, puede establecerse una relación entre el flujo ilegal de determinados productos y el *modus operandi* de las organizaciones yihadistas. El tráfico ilícito de fertilizantes es un ejemplo, puesto que estos son utilizados para la creación de artefactos explosivos improvisados, introducidos como productos de contrabando desde Ghana a Burkina Faso[23]. Así pues, en el norte de los países costeros se viene registrando una creciente presencia de células yihadistas, que previamente a cometer atentados desarrollan un proceso de acercamiento e implantación local.

La llegada de este tipo de violencia es una fuente de especial preocupación para los Gobiernos de los países ribereños del golfo de Guinea, pero también para la comunidad internacional, que teme que la desestabilización de la región sea origen de nuevas crisis humanitarias o agrave problemas preexistentes. Benin, Togo, Costa de Marfil y Ghana

---

[21] BERNARD, Aneliese. «Jihadism is spreading to the gulf of guinea littoral states, and a new approach to countering it is needed». Modern War Institute, 9 de septiembre de 2021. Disponible en: https://mwi.westpoint.edu/jihadism-is-spreading-to-the-gulf-of-guinea-littoral-states-and-a-new-approach-to-countering-it-is-needed/

[22] NSAIBIA, Héni. «In Light of the Kafolo Attack: The Jihadi Militant Threat in the Burkina Faso and Ivory Coast». The Armed Conflict Location & Event Data Project, 24 de agosto de 2020. Disponible en: https://acleddata.com/2020/08/24/in-light-of-the-kafolo-attack-the-jihadi-militant-threat-in-the-burkina-faso-and-ivory-coast-borderlands/

[23] COLLADO, Carolina. «Evaluación de la amenaza yihadista y sus posibilidades de expansión en el Golfo de Guinea», *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo.* Agosto de 2021. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2021/08/5-Evaluacion-de-la-amenaza-yihadista-y-sus-posibilidades-de-expansio%CC%81n-en-el-Golfo-de-Guinea-Carolina-Collado.pdf

son económicamente más fuertes que sus vecinos septentrionales del Sahel, pero cuentan también con debilidades: factores como la falta de oportunidades económicas y educativas entre la juventud, las disputas étnicas, la diferencia entre las condiciones de vida de las poblaciones del norte y el sur o los conflictos por el dominio de tierras facilitan el posible establecimiento de grupos terroristas[24].

Hasta hace poco, los expertos en contraterrorismo desconfiaban de la capacidad de los yihadistas para expandirse por el litoral de África occidental porque estos Estados, a diferencia de sus vecinos saheliano, son más estables políticamente y tienen un mayor control de sus fronteras. Según esta lógica, las fuerzas de seguridad y las estructuras de gobierno más sólidas hacían que el yihadismo no fuera bienvenido. Sin embargo, aunque los países de la costa no son tan frágiles como los del Sahel, tal y como se ha señalado, presentan vulnerabilidades estructurales, perpetuadas por una división norte-sur en cuanto a desarrollo y oportunidades económicas. El subdesarrollo predomina en el norte, debido a la lejanía de las ciudades en auge económico, cercanas a los puertos. La brecha norte-sur se agrava por las deficientes infraestructuras y la falta de carreteras. Las poblaciones del norte suelen verse privadas de recursos —como el acceso al empleo y la educación— de los que disponen las regiones más industrializadas del sur[25]. A estas diferencias socioeconómicas e intercomunitarias se añade un factor religioso: a diferencia del Sahel, los países del golfo de Guinea cuentan con una población cristiana numerosa y unas élites que a veces tienden a marginar a los musulmanes[26].

En respuesta al aumento de la amenaza, los Estados costeros de África occidental han ido adoptando un enfoque militar en la lucha antiterrorista mediante el incremento de la seguridad transfronteriza. Así, en los dos últimos años Costa de Marfil, Ghana, Togo y Benín han ampliado el despliegue de tropas en sus territorios septentrionales. En el ámbito regional, en 2017 se estableció la Iniciativa de Accra, un mecanismo multilateral de cooperación en materia de seguridad, establecido por Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana y Togo, que cuenta además con Malí y Níger como miembros

[24] SUMMERS, Marta. «Actividad yihadista en el Magreb y en el Sahel occidental», *Anuario del terrorismo yihadista 2022*. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2023/07/ESPANOL-ANUARIO-2022_final.pdf
[25] BERNARD, Aneliese. *Op. cit.*
[26] GUIFFARD, Jonathan. «Gulf of Guinea: Can the Sahel Trap Be Avoided?». Institut Montaigne, 1 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/gulf-guinea-can-sahel-trap-be-avoided

observadores[27]. Cinco años después de su creación, la Iniciativa de Accra ha acordado reunir una fuerza militar multinacional para detener la propagación del yihadismo. Esta fuerza operativa estará compuesta por 10.000 soldados, la mayoría de los cuales estarán destinados en Tamale (Ghana), con un componente de inteligencia en la capital burkinesa, Uagadugú. A pesar de la reciente retirada de fuerzas europeas del Sahel, la Iniciativa de Accra ha recibido 135 millones de euros por parte de la Unión Europea. Se calcula que la fuerza multinacional conjunta requiere 550 millones de dólares para funcionar eficazmente, y los Estados miembros esperan que, a parte de la Unión Europea, puedan aportar fondos la Unión Africana, la CEDEAO y Gran Bretaña. Nigeria ha aceptado unirse a esta iniciativa como observador y proporcionar apoyo aéreo y logístico[28].

Más allá de estos dos escenarios planteados, es posible encontrar focos terroristas en diferentes puntos de África, que se esbozarán sucintamente a continuación.

Mozambique

Figura 4

[27] *Idem.*
[28] AFRICA DEFENSE FORUM. «Accra Initiative Takes Aim at Extremism's Spread». 13 de diciembre de 2022. Disponible en: https://adf-magazine.com/2022/12/accra-initiative-takes-aim-at-extremisms-spread/

El protagonista del terrorismo yihadista en Mozambique es el Estado Islámico de Mozambique, conocido localmente como Ahlu Sunna Wal Jama'a (ASWJ). El grupo surgió en la región de Cabo Delgado en 2007 como una escisión de jóvenes predicadores y estudiantes salafistas descontentos con las autoridades del Consejo Islámico de Mozambique, institución religiosa reconocida por el Gobierno. Al menos en sus comienzos no era un grupo armado, sino una comunidad musulmana heterodoxa marginada. Poco a poco esta se fue consolidando y consiguió sumar adeptos provenientes de las capas sociales más desfavorecidas de Cabo Delgado. Con el tiempo su objetivo pasó a ser la implantación de la *sharia* en las áreas bajo su control. El discurso del Estado Islámico de Mozambique fue calando entre los pescadores pobres de la etnia kimwani. Otro factor que favoreció la consolidación del grupo fue el agravio histórico con respecto a los makonde, una etnia cristiana que vive en el interior y que siempre ha estado vinculada al poder. Con el tiempo, la fuerte represión y la multiplicación de los enfrentamientos con los servicios de seguridad mozambiqueños condujeron a que la organización se militarizara. El 5 de octubre de 2017 el ASWJ lanzó su primera ofensiva contra estaciones de policía en la ciudad costera de Mocímboa da Praia. Comenzaba así un ciclo de violencia que ha seguido escalando desde entonces; se estima que actualmente el grupo está formado por entre 600 y 1200 efectivos. En abril de 2018 el ASWJ prometió lealtad al Estado Islámico, pero no fue reconocido como su franquicia hasta agosto de 2019. Esta adhesión al Estado Islámico les ha reportado beneficios como equipos, ayuda con el reclutamiento y el entrenamiento, además de la inclusión en las campañas de propaganda[29].

No obstante, no hay pruebas claras de que el ASWJ reciba órdenes en materia de mando y control por parte del Estado Islámico ni financiación externa significativa. El actual líder espiritual del grupo es Abu Yasir Hassan, de nacionalidad tanzana, y el jefe de operaciones es Bonomade Machude, de nacionalidad mozambiqueña. Los combatientes

[29] MORA TEBAS, Juan Alberto. «Conflicto de Cabo Delgado (Mozambique): ¿riesgo de "sahelización" en África Meridional?», *Panorama geopolítico de los conflictos 2022*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2022/PGC2022_Capitulo08.pdf

terroristas extranjeros son originarios de Tanzania y Kenia fundamentalmente, y en menor medida de la República Democrática del Congo, Somalia y Uganda[30].

Gracias a la actuación de las fuerzas de seguridad de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC) y del Ejército ruandés, la actividad terrorista del grupo ha mermado desde julio de 2021. Los 301 sucesos y 596 víctimas mortales sufridos en 2023 son los registros más bajos en Mozambique desde que el ASWJ comenzó su actividad terrorista[31].

Somalia y Kenia

Figura 5

El grupo yihadista Karakat Shabab al-Mujahidin (Movimiento de Jóvenes Muyahidines), conocido internacionalmente como Al Shabab, se constituyó en 2006 como la milicia armada del ala más extremista de la Unión de Tribunales Islámicos de Somalia, movimiento que luchó contra los señores de la guerra y consiguió gobernar en algunas regiones del país, pero que fracasó en su intento de imponer un régimen islamista en el conjunto del fragmentado Estado somalí. Desde su constitución, Al Shabab ha cometido

[30] NACIONES UNIDAS. *Op. cit.*
[31] AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. «African Militant Islamist Group-Linked Fatalities at All-Time High». 31 de julio de 2023. Disponible en: https://africacenter.org/spotlight/africa-militant-islamist-group-linked-fatalities-at-all-time-high/

atentados en Somalia y en Kenia, principalmente contra las autoridades públicas, las fuerzas de seguridad y las operaciones militares internacionales, en especial contra los efectivos de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). Al Shabab siempre ha apoyado los postulados de Al Qaida, pero no selló su alianza formal con la organización hasta 2012. Aunque su capacidad para cometer atentados decayó a partir de 2015, durante los últimos cinco años ha conseguido remontar en su actividad terrorista y ha recuperado parte de su cohesión y fortaleza. En la actualidad, Al Shabab continúa atentando principalmente en la capital somalí y conserva un poder importante en zonas rurales del centro y sur del país, donde se ha convertido en proveedor de servicios sociales y protección para una población que vive bajo la imposición rigorista de la ley islámica, pero que experimenta un cierto sentido de pertenencia, algo que les sucede especialmente a los jóvenes sin otra expectativa vital[32].

Desde agosto de 2022, el presidente Hassan Sheikh Mohamud lidera una destacada ofensiva militar contra Al Shabab. Como consecuencia de los ataques aéreos y operaciones militares, los yihadistas han sufrido importantes pérdidas. No obstante, informes de Naciones Unidas[33] consideran que su capacidad financiera y operacional no ha disminuido, y se calcula que el grupo cuenta con entre 7000 y 12.000 combatientes. Al Shabab estaría generando 100 millones de dólares al año con los impuestos que recauda en suelo somalí. En los últimos seis meses, el grupo se ha centrado en llevar a cabo ataques estratégicos contra bases militares somalíes y de la Misión de la Unión Africana en Somalia. En su ataque más mortífero, más de 500 combatientes asaltaron una base de la mencionada misión en Buulo Mareer y mataron a un número considerable de efectivos ugandeses. Pero los yihadistas de Al Shabab no son los únicos: desde 2016 comparten escenario con el Estado Islámico en Somalia, agrupación que pretende arrebatarle el liderazgo de la yihad local y que opera principalmente en la región de Puntland. No obstante, por el momento el Estado Islámico en Somalia no dispone de la capacidad necesaria para controlar grandes extensiones de terreno ni para llevar a cabo

[32] DÍEZ ALCALDE, Jesús. «Somalia: hay futuro», *Panorama geopolítico de los conflictos 2019*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2019.pdf
[33] NACIONES UNIDAS. *Op. cit.*

operaciones de envergadura, y se calcula que solo cuenta con entre 100 y 200 combatientes[34].

Somalia representó el 36 % de las víctimas mortales relacionadas con militantes islamistas en el continente africano en 2022, lo que la convierte en el segundo escenario más activo después del Sahel[35].

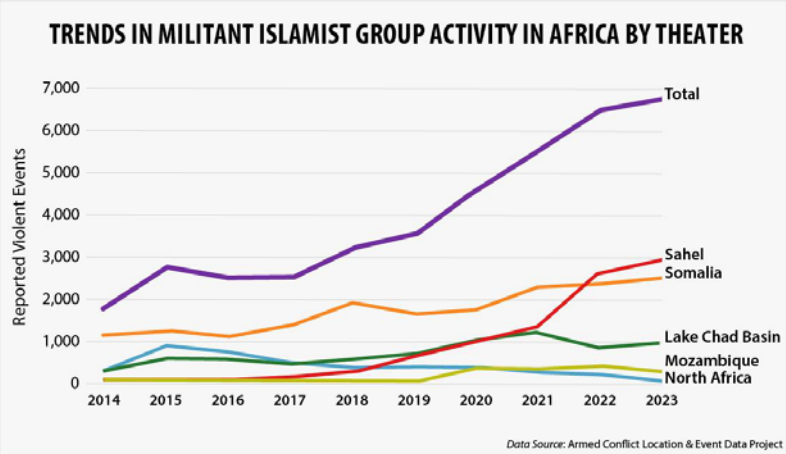


Figura 6
Fuente: https://africacenter.org/spotlight/taking-stock-surge-militant-islamist-violence-africa/

En Kenia, Al Shabab ha cometido importantes acciones terroristas como respuesta al envío de tropas a Somalia en 2011 por parte del Gobierno keniata con el objetivo de cooperar en la lucha contra el grupo yihadista. Así, en 2013 la organización atacó un centro comercial en Nairobi en el que murieron 67 personas[36]; en 2015 cometió un atentado contra el campus de la Universidad Garissa que dejó 147 estudiantes muertos[37] y en 2019 perpetró otro contra un hotel de Nairobi que se saldó con 21 víctimas mortales[38]. En 2020 Al Shabab atacó una base militar en Kenia que utilizan militares

[34] *Idem.*
[35] AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. *Op. cit.*
[36] HOWDEN, Daniel. «Terror in Nairobi: the full story behind al-Shabaab's mall attack», *The Guardian*. 4 de octubre de 2013. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2013/oct/04/westgate-mall-attacks-kenya
[37] BBC NEWS. «¿Quiénes son los extremistas de Al Shabab, el grupo que mató a 147 estudiantes en Kenia?». 2 de abril de 2015. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150402_perfil_al_shabab
[38] BBC NEWS. «Kenya attack: 21 confirmed dead in DusitD2 hotel siege». 16 de enero de 2019. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-46888682

estadounidenses[39]. Los yihadistas también han asaltado escuelas y autobuses cerca de la frontera con Somalia.

República Democrática del Congo y Uganda

Figura 7

Las Fuerzas Democráticas Aliadas (FDA) son un grupo fundado a mediados de la década de 1990 por un cristiano ugandés convertido al islam, Jamil Mukulu, que reunió a seguidores descontentos con el trato que el Gobierno ugandés daba a los musulmanes, que representan alrededor del 14 %[40] de la población del país, predominantemente cristiano. Ante la presión de las fuerzas de seguridad ugandesas, las FDA se reagruparon en el interior de la República Democrática del Congo (RDC), en el territorio de Beni. Desde sus bases en las montañas congoleñas han promovido la ideología yihadista y

[39] EFE. «Al Shabab ataca una base militar en Kenia donde hay militares de EE. UU.», *La Vanguardia*. 5 de enero de 2020. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20200105/472718510390/al-shabab-ataca-base-militar-kenia-militares-estadounidenses.html

[40] CIA. «Uganda», *The World Factbook*. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/uganda/#people-and-society

han realizado incursiones en el suroeste de Uganda. A lo largo de décadas han cometido numerosas acciones terroristas tanto en la RDC como en Uganda contra objetivos militares y civiles[41].

En 2018 las FDA se unieron al Estado Islámico, pasándose a denominar también Estado Islámico en África Central. El Estado Islámico reivindicó su primer atentado en este escenario en abril de 2019: un ataque contra el Ejército de la RDC cerca de la frontera con Uganda. Entre 2014 y 2020, las FDA/Estado Islámico han matado a aproximadamente 4000 civiles. En octubre de 2020, protagonizaron el asalto a una prisión en la ciudad congoleña de Beni que dio lugar a la fuga de unos 1300 presos, entre ellos cerca de 250 combatientes del grupo yihadista. En abril de 2022 llevaron a cabo su primer atentado suicida en Goma (RDC) y en agosto del mismo año perpetraron otra fuga en una prisión de Kivu del Norte (RDC), durante la cual fueron liberados 800 presos[42].

En enero de 2023 los terroristas detonaron un artefacto explosivo en la iglesia de Lubiriha, en Kasindi (Beni). Como consecuencia de la explosión murieron 16 personas y más de 60 civiles resultaron heridos. Esta bomba, la más potente utilizada hasta el momento por las FDA, ha causado el mayor número de víctimas mortales registrado en una sola explosión[43].

En 2021, después de que las FDA mataran a cientos de civiles, las autoridades de la RDC y Uganda decidieron colaborar para combatir a los rebeldes. En noviembre de 2021, Uganda envió tropas para que ayudaran a las de la RDC a luchar contra los miembros de la FDA en el marco de la operación conjunta Shujaa, que tiene como objetivo a los mandos y combatientes del grupo y que está consiguiendo dispersar a los yihadistas de sus bastiones tradicionales. Se calcula que la organización cuenta actualmente con entre 1500 y 2000 combatientes en activo, liderados por Seka Baluku (alias Musa Baluku)[44].

---

[41] GLOBAL SECURITY. «Allied Democratic Forces». Disponible en: https://www.globalsecurity.org/military/world/para/adf.htm

[42] CIA. «Terrorist organizations», *The World Factbook*. Disponible en: **https://www.cia.gov/the-world-factbook/references/terrorist-organizations/**

[43] BNN NEWSROOM. «ISIS-Linked Bombing at DR Congo Church Kills 17 and Injures Many». Enero de 2023. Disponible en: https://bnn.network/watch-now/isis-linked-bombing-at-dr-congo-church-kills-17-and-injures-many/

[44] NACIONES UNIDAS. *Op. cit.*

Conclusiones

Aunque el terrorismo yihadista, en términos generales, se encuentra en auge en África subsahariana, una actuación inteligente y eficaz por parte de los Estados afectados podría revertir la tendencia. En el caso de los escenarios limítrofes con el Sahel, la fragilidad política de los Gobiernos golpistas saheliano y la inseguridad regional se reforzarán mutuamente, y cabe esperar con ello que la amenaza yihadista sobre la cuenca del Chad y los Estados costeros del golfo de Guinea siga creciendo. No obstante, varios factores podrían dificultar la progresión de los grupos yihadistas más al sur, empezando por la necesidad de crear alianzas locales. Así, a medida que los grupos yihadistas se desplacen a regiones meridionales, les resultará más difícil establecer bases duraderas y conseguir el apoyo de los habitantes de estas zonas predominantemente cristianas. Además, perderán gran parte de su capacidad para moverse sin ser detectados entre la población local. En cualquier caso, la reciente oleada de golpes de Estado en el Sahel ha puesto de manifiesto que no es necesario que los yihadistas se extiendan por todo el territorio de un país para crear una crisis que desemboque en un Estado fallido y el caos.

Las experiencias de lucha contra los grupos yihadistas en África subsahariana han demostrado la eficacia y el importante papel que están jugando las misiones internacionales y alianzas de cooperación de naturaleza regional: la Fuerza Multinacional Conjunta, que engloba a los Ejércitos de los Estados de la cuenca del lago Chad; la Iniciativa de Accra; las fuerzas de seguridad de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional en Mozambique; la Misión de la Unión Africana en Somalia o la alianza de los Ejércitos de la RDC y Uganda en la operación Shujaa. Estas operaciones conjuntas están limitando significativamente las capacidades de los yihadistas, aunque su éxito en algunos casos viene acompañado de una escalada en la intensidad de los ataques, como está ocurriendo en Somalia o en la RDC. De cualquier modo, se trata de reacciones a corto plazo que, si los éxitos de las operaciones se prolongan, no podrán ser mantenidas en el medio-largo plazo por los terroristas.

Como medida complementaria a la acción de naturaleza militar, el éxito de los Gobiernos sobre los grupos yihadistas no será posible sin el restablecimiento de procesos legítimos de gobernanza que fortalezcan la acción del Estado y que permitan además que la prestación de servicios sociales alcance a todos los ciudadanos, especialmente a los

pertenecientes a grupos susceptibles de ser atraídos a la acción yihadista. El objetivo es que la acción violenta deje de ser una posible vía que lleve aparejadas garantías de subsistencia o un orden social en teoría más justo.

La legitimidad y el fortalecimiento de una acción del Estado capaz de trazar un nexo entre la seguridad y el desarrollo podría resultar la estrategia más eficaz para aplacar la amenaza yihadista en África subsahariana.

*Óscar Garrido Guijarro**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
@oscargarrido

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

74/2023 noviembre de 2023

Evaristo Jaime Gutiérrez del Castillo

Geopolítica vaticana del cambio climático

Geopolítica vaticana del cambio climático

Resumen:

El cambio climático ha pasado de ser un factor potenciador de riesgos a la seguridad global a convertirse en una amenaza en sí mismo. La mayoría de los países y las principales organizaciones internacionales así lo entienden y los sucesivos informes sobre el estado del clima de la Organización Meteorológica Mundial atestiguan su avance año tras año. Pese a ello, el cambio climático continúa siendo objeto de debate entre quienes niegan su existencia y quienes lo utilizan con fines ideológicos.

En un entorno geopolítico y social cargado de confusión, el Vaticano tiene algo que decir. Su misión evangélica y apostólica no le impide denunciar el deterioro ambiental global, ocasionado por el consumismo desaforado. Se podría decir que, en el ámbito de las relaciones internacionales, el Vaticano practica una geopolítica cuyos rasgos esenciales encajan con el institucionalismo liberal.

Palabras clave:

Vaticano, Santa Sede, Juan Pablo II, Benedicto XIV, Francisco, encíclicas, exhortaciones apostólicas, *Laudato si', Laudate Deum, Fratelli tutti,* geopolítica, cambio climático.

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.

Vatican Geopolitics on Climate Change

Abstract:

Climate change has shifted from a risk multiplier to a threat itself to global security. Most countries and the main international organizations have adopted such interpretation. According to annual World Meteorological Organization's state of the global climate reports, the climate change is continuing its advance every year. Despite of that fact, climate change is object of a confrontational debate between deniers and ideological demagogues.

In a disordered social and geopolitical context, the Vatican has a word to say. Its evangelical and apostolic mission does not prevent the Vatican from condemning the global environmental degradation, caused by an unashamed consumerist attitude of humanity. One could say that in international relations the Vatican deploys a geopolitical approach with tenets very close to those of the liberal institutionalism.

Keywords:

Vatican, The Holy See, John Paul II, Benedict XIV, Francis, encyclicals, apostolic exhortations, Laudato si', Laudate deum, Fratelli tutti, geopolitics, climate change.

Introducción

El cambio climático es motivo de preocupación para la mayoría de los países y las organizaciones internacionales. En la concepción estratégica española contemporánea, el cambio climático fue considerado inicialmente un factor potenciador de riesgos o amenazas[1], luego un desafío para la seguridad nacional[2] y en la actualidad se percibe como una amenaza para la seguridad global en sí mismo[3]: «una amenaza existencial directa por sus impactos sociales, económicos y geopolíticos»[4]. Esta aproximación informa las Directivas de Defensa Nacional[5] y de Política de Defensa de 2020[6] y el desarrollo conceptual estratégico-militar del CEFAS-21[7].

El cambio climático está también en las agendas de la OTAN[8] y de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE[9]. Las dos organizaciones lo catalogan como una amenaza en sí mismo y un multiplicador de riesgos con un impacto en la seguridad, por lo que se comprometen a luchar contra sus efectos: la OTAN «reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorando la eficiencia energética […] sin comprometer la eficacia militar y una postura de disuasión y defensa creíble» y la UE «[mejorando] la eficiencia energética y la eficiencia en la utilización de los recursos, en particular la huella ambiental de nuestras misiones y operaciones de la PCSD, en consonancia con el objetivo de la Unión de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050 […] sin reducir la eficacia operativa».

[1] GOBIERNO DE ESPAÑA. Estrategia de Seguridad Nacional 2013. 31 de mayo de 2013. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf [consulta: 10/10/2023].
[2] GOBIERNO DE ESPAÑA. Estrategia de Seguridad Nacional 2017. 1 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf [consulta: 10/10/2023].
[3] GOBIERNO DE ESPAÑA. Estrategia de Seguridad Nacional 2021. 28 de diciembre de 2021. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-Seguridad-nacional-2021 [consulta: 10/10/2023].
[4] MINISTERIO DE DEFENSA. *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040* (2.ª ed.). 24 de noviembre de 2021. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/panorama-de-tendencias-geopoliticas-horizonte-2040-segunda-edicion-libros-papel.html [consulta: 10/10/2023].
[5] GOBIERNO DE ESPAÑA. Directiva de Defensa Nacional 2020. 11 de junio de 2020. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/110620-DirectivaDefensaNacional2020.pdf [Consulta: 10/10/2023].
[6] MINISTERIO DE DEFENSA. Directiva de Política de Defensa 2020. 4 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-politica-Defensa-2020.pdf [consulta: 10/10/2023].
[7] ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA. Concepto de Empleo de las FAS (CEFAS-21). 14 de octubre de 2021. Disponible en: https://emad.defensa.gob.es/Galerias/emad/files/CEFAS_2021.pdf [consulta: 10/10/2023].
[8] OTAN. Concepto Estratégico de la OTAN 2022. 29 de junio de 2022. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf [consulta: 19/10/2023].
[9] UE. Brújula Estratégica. 21 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf [consulta: 19/10/2023].

Según el último informe[10] sobre el estado del clima de la Organización Meteorológica Mundial, el cambio climático siguió avanzando en 2022: «Las sequías, las inundaciones y las olas de calor afectaron a comunidades de todos los continentes y ocasionaron pérdidas por valor de muchos miles de millones de dólares. La extensión del hielo marino de la Antártida retrocedió a mínimos históricos y el deshielo de algunos glaciares europeos alcanzó niveles sin precedentes».

En dicho informe se reflejan los cambios en las zonas continentales, los mares y la atmosfera ocasionados por los altos niveles (niveles récord) de emisión de gases de efecto invernadero, responsables de la retención del calor. Se ha comprobado que el período comprendido entre 2015 y 2022 ha sido el más cálido del que se tienen datos y que el cambio climático —manifestado en «fenómenos climáticos y meteorológicos peligrosos»— está afectando directamente a las condiciones de vida de millones de personas, a los ecosistemas y al propio el medio ambiente.

Con ocasión del Día de la Tierra de 2023, el secretario general de la ONU hizo suyas las conclusiones del informe y envió el siguiente mensaje: «Tenemos los instrumentos, los conocimientos y las soluciones necesarios. Pero debemos actuar con mayor premura. Necesitamos acelerar la acción climática con reducciones más fuertes y rápidas de las emisiones a fin de limitar a 1,5 °C el aumento de la temperatura mundial. También debemos aumentar radicalmente las inversiones en adaptación y resiliencia, en particular para los países y las comunidades más vulnerables, que son los que menos han contribuido a la crisis».

Pese a que los datos parecen ser irrefutables, el cambio climático se ve sometido a una importante utilización ideológica que va desde posturas «antisistema», con el miedo y la desesperanza como bandera por sus consecuencias apocalípticas, hasta el más puro negacionismo, inspirado en teorías de la conspiración que ponen en duda su misma existencia. En esta pugna ideológica encontramos algo de equilibrio en la aproximación del Vaticano, humanista pero de hondo calado geopolítico.

De entrada, cabría preguntarse si realmente existe una geopolítica vaticana. Nos referimos a la geopolítica del Vaticano como Estado (Santa Sede), con el papa a la

[10] WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. *State of the Global Climate 2022*. 21 de abril de 2023. Disponible en: https://library.wmo.int/viewer/66214/download?file=Statement_2022.pdf&type=pdf&navigator=1 [consulta: 10/10/2023].

cabeza, y no a la Iglesia católica como entidad religiosa. Esta distinción es importante, pues los intereses del Vaticano y de la Iglesia católica no siempre están necesariamente alineados[11].

Por su propia naturaleza, el Vaticano está llamado a ejercer una especie de *soft power,* tal y como lo define Joseph Nye[12] (una combinación de atracción y persuasión), con el añadido de una honda carga espiritual y con el ser humano en una posición central. Trasladándonos al campo de la teoría de relaciones internacionales, se podría decir que, tanto por su concepción positiva de la naturaleza humana como por su apuesta por el papel regulador de las organizaciones supranacionales en los asuntos de carácter global, la aproximación vaticana tiene muchos puntos en común con el institucionalismo neoliberal de Robert Keohane y Joseph Nye.

Pero la relevancia geopolítica del Vaticano es relativamente reciente. Desde la Paz de Westfalia, la neutralidad del Vaticano en muchos de los conflictos acaecidos lo llevó prácticamente al aislamiento en el ámbito de las relaciones internacionales[13], pese a ser el primer Estado en tener una escuela para diplomáticos (la Academia de Nobles Eclesiásticos, creada en 1701 por el papa Clemente XI)[14].

Todo cambiaría con la llegada del papa Juan Pablo II al Vaticano en 1978. Con su famoso «No tengáis miedo» se inicia un papado que lo situará en el centro de la escena mundial. A la lucha del Vaticano contra el comunismo, le seguirán posicionamientos que irán desde el apoyo a intervenciones militares humanitarias (Timor oriental, Haití, los Grandes Lagos) hasta el apoyo a las operaciones en Afganistán tras los atentados del 11-S, pasando por la oposición a la invasión de Iraq de 1990[15].

Al papa de las «intuiciones deslumbrantes» lo sustituye el del «razonamiento metódico y la acción». En efecto, en el año 2005, con el papa Benedicto XVI en el Vaticano, da comienzo una «cruzada» contra el relativismo moral y por la conciliación de la fe y la

[11] SOMIEDO GARCÍA, Juan Pablo. «La geopolítica vaticana: de Juan Pablo II a Benedicto XVI» (Documento de opinión IEEE, 16/2013). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO16-2013_Geopolitica_Vaticano_JPSomiedo.pdf [Consulta: 17/10/2023].
[12] NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, 2005.
[13] SOMIEDO GARCÍA, Juan Pablo. *Op. cit.*, 2013.
[14] SOMIEDO GARCÍA, Juan Pablo. «La diplomacia vaticana y su influencia como actor destacado en la actualidad de las relaciones internacionales» (Documento de opinión IEEE, 117/2016). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO117-2016_DiplomaciaVaticana_JuanPabloSomiedo.pdf [consulta: 17/10/2023].
[15] SOMIEDO GARCÍA, Juan Pablo. *Op. cit.*, 2013.

razón, lanzándose una campaña moral contra el capitalismo neoliberal y en defensa del medio ambiente en la que se denuncian los efectos del cambio climático[16].

En marzo de 2013 se inicia una nueva etapa vaticana donde la «acción» parece eclipsar al «razonamiento metódico».

Durante los diez años de pontificado del papa Francisco, la geopolítica vaticana se podría definir como una «renovada *Ostpolitik*». Esta aproximación se ha traducido en una serie de acciones concretas, entre las que destacan el establecimiento de acuerdos con China, el mantenimiento de puentes con Rusia (pese a la invasión de Ucrania), la mediación entre el régimen cubano y la Administración norteamericana, el apoyo al proceso de reconciliación nacional en Venezuela, el mantenimiento del (difícil) dialogo con Nicaragua y el acercamiento al islam. Asimismo, el Vaticano está siendo muy activo en su diálogo (crítico) con la Agenda 2030 y en la lucha contra el cambio climático[17].

El cambio climático desde la óptica del Vaticano

En su encíclica *Laudato si'* ('Alabado seas')[18], sobre el cuidado de la casa común, el papa Francisco recuerda que el deterioro ambiental global viene siendo un motivo de preocupación del Vaticano, compartido por el Patriarca ortodoxo Bartolomé y el gran imán Ahmed Al-Tayyeb.

Ya en la década de los setenta del siglo pasado, el papa Pablo VI hacía un llamamiento a un «cambio radical en el comportamiento de la humanidad, [porque] los progresos científicos más extraordinarios, las proezas técnicas más sorprendentes, el crecimiento económico más prodigioso, si no van acompañados por un auténtico progreso social y

[16] *Ibid.*
[17] GARRIDO GUIJARRO, Óscar. «Balance de una década de *"*geopolítica*"* Francisco» (Documento de Análisis IEEE, 16/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA16_2023_OSCGAR_Francisco.pdf [consulta: 17/10/2023].
[18] PAPA FRANCISCO. *Laudato si'* (encíclica). Santa Sede, 24 de mayo de 2015. Disponible en: https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_sp.pdf [consulta: 10/10/2023].

moral, se vuelven en definitiva contra el hombre»[19]. Montini alertaba del peligro que corría la naturaleza por la actividad descontrolada de la humanidad[20].

Juan Pablo II también manifestó su preocupación por la actitud consumista del ser humano hacia la naturaleza[21] y apeló a la dimensión moral del desarrollo con un máximo respeto hacia ella[22]. Asimismo, hizo llamamientos a una «conversión ecológica» de la humanidad[23] y alertó sobre las consecuencias del consumismo desmesurado y la necesidad de «salvaguardar las condiciones morales de una auténtica "ecología humana"»[24].

Por su parte, el papa Benedicto XVI abogó por una «modificación de los modelos de crecimiento que parecen incapaces de garantizar el respeto del medio ambiente y un desarrollo humano integral para hoy y sobre todo para el futuro»[25], y denunció el negativo sentido de la propiedad que la humanidad estaba ostentando sobre la naturaleza[26]. Igualmente, manifestó la vinculación que debe existir entre el trato que las personas dan a la naturaleza y a sí mismas, y la necesidad de proteger al Hombre de su propia destrucción apelando a una «ecología humana», en la que coexistan tanto «la sana convivencia social como la buena relación con la naturaleza»[27]. Benedicto XVI reconoció

[19] PABLO VI. *Discurso de su santidad Pablo VI en el 25.º aniversario de la FAO.* Santa Sede, 16 de noviembre de 1970. Disponible en: https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/speeches/1970/documents/hf_p-vi_spe_19701116_xxv-istituzione-fao.html [consulta: 10/10/2023].
[20] PABLO VI. *Octogesima adveniens* (carta apostólica). Santa Sede, 14 de mayo de 1971. Disponible en: https://www.vatican.va/content/paul-vi/es/apost_letters/documents/hf_p-vi_apl_19710514_octogesima-adveniens.html [consulta: 10/10/2023].
[21] JUAN PABLO II. *Redemptor hominis* (encíclica). Santa Sede, 4 de marzo de 1979. Disponible en: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_04031979_redemptor-hominis.html [consulta: 10/10/2023].
[22] JUAN PABLO II. *Sollicitudo rei socialis* (encíclica). Santa Sede, 30 de diciembre de 1987. Disponible en: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_30121987_sollicitudo-rei-socialis.html [consulta: 12/10/2023].
[23] JUAN PABLO II. *Audiencia general.* Santa Sede, 17 de enero de 2001. Disponible en: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/audiences/2001/documents/hf_jp-ii_aud_20010117.html [consulta: 10/10/2023].
[24] JUAN PABLO II. *Centesimus annus* (encíclica). Santa Sede, 1 de mayo de 1991. Disponible en: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html [consulta: 10/10/2023].
[25] BENEDICTO XVI. *Discurso del papa Benedicto XVI al Cuerpo Diplomático ante la Santa Sede.* Santa Sede, 8 de enero de 2007. Disponible en: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/speeches/2007/january/documents/hf_ben-xvi_spe_20070108_diplomatic-corps.html [consulta: 12/10/2023].
[26] BENEDICTO XVI. *Discurso del papa Benedicto XVI al clero de la Diócesis de Bolzano-Bressanone.* Santa Sede, 6 de agosto de 2008. Disponible en: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/speeches/2008/august/documents/hf_ben-xvi_spe_20080806_clero-bressanone.html [consulta: 12/10/2023].
[27] BENEDICTO XVI. *Caritas in veritate* (encíclica). Santa Sede, 29 de junio de 2009. Disponible en: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate.html [consulta: 12/10/2023].

la importancia de la ecología y la necesidad de usar lo que la naturaleza da de manera justa[28].

Con estos antecedentes, el papa Francisco «reconoce la grandeza, la urgencia y la hermosura del desafío que se nos presenta» en su encíclica *Laudato si'*. Bergoglio repasa los elementos que definen la crisis ecológica actual y el parecer de la comunidad científica al respecto. Situando al ser humano en el centro de la ecuación, el papa aboga por una ecología fruto de un análisis profundo de las causas que han llevado a la situación de deterioro medioambiental actual, y no solo de los síntomas e incluso de los efectos que ya se están sufriendo.

Francisco plantea una serie de líneas de acción para lograr un mayor compromiso de personas e instituciones con la protección del medio ambiente, identifica el cambio climático como una de las mayores amenazas a las que hay que hacer frente sin demora y hace un llamamiento a una «conversión ecológica» donde los valores auténticos se impongan al consumismo del que la sociedad actual es víctima.

Ocho años más tarde de la publicación de *Laudato si',* en la reciente exhortación apostólica *Laudate Deum*[29] el papa Francisco vuelve a manifestar su gran preocupación por el rápido deterioro que está sufriendo la naturaleza —la casa común— por el cambio climático, cuyos efectos perniciosos afectan en mayor grado a las personas más vulnerables. Bergoglio se dirige a escépticos y negacionistas evidenciando un hecho irrefutable: el calentamiento global se está produciendo a una gran velocidad, por lo que no cabe encuadrarlo como uno de los períodos del ciclo calentamiento-enfriamiento a los que se ve sometido el planeta.

Aceptando la influencia directa de los combustibles fósiles en el cambio climático, se aboga por una transición hacia las fuentes de energía renovables, en la que los retos que se plantean (eventual reducción de puestos de trabajo) se transformen en oportunidades (creación de nuevos puestos de trabajo), de tal manera que las personas

[28] BENEDICTO XVI. *Discurso del papa Benedicto XVI al Deutscher Bundestag.* Santa Sede, 22 de septiembre de 2011. Disponible en: https://www.vatican.va/content/benedict-xvi/es/speeches/2011/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20110922_reichstag-berlin.html [consulta: 12/10/2023].
[29] PAPA FRANCISCO. *Laudate Deum* (exhortación apostólica). Santa Sede, 4 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/apost_exhortations/documents/20231004-laudate-deum.pdf [consulta: 10/10/2023].

más desfavorecidas no sean las víctimas de un proceso que, por otro lado, es irreversible.

Asimismo, la encíclica reconoce sin ambages el carácter «antrópico» del cambio climático, para lo que se aportan datos concretos relacionados con el aumento exponencial de los gases de efecto invernadero en la atmosfera a partir del desarrollo industrial de mediados del siglo XIX, lo que ha llevado al aumento de la temperatura global, que cada vez se aproxima más al conocido límite de los 1,5 ºC.

El papa Francisco manifiesta su preocupación por las consecuencias de la «desbocada intervención humana sobre la naturaleza en los últimos siglos» y denuncia la falta de interés por la crisis climática de los «grandes poderes económicos», más preocupados por los beneficios cortoplacistas que les reportan sus actividades. En un tono casi apocalíptico, da por hecho un daño irreparable a la naturaleza, de forma que solo queda evitar que el daño sea aún mayor. Según este razonamiento, si no se toman medidas drásticas a nivel global, estaremos cada vez más cerca del punto climático culminante de un proceso de deterioro medioambiental que nadie podrá parar.

Laudate Deum pone en evidencia lo que denomina como «paradigma tecnocrático», la quimera del crecimiento infinito que proporciona el poder tecnológico y económico, reforzada por los desarrollos de la inteligencia artificial y ciertas tecnologías disruptivas. Con esta aproximación se busca proyectar el poder humano más allá de lo éticamente aceptable, incluso a costa de una degradación inusitada del medio ambiente al servicio de unos pocos, lo que no deja de ser una muestra del egoísmo y la idolatría humanos.

Como en toda exhortación apostólica «dirigida a todas las personas de buena voluntad», en *Laudate Deum* se plantean cuestiones morales que la mayoría de las veces se miran de soslayo. El texto afirma que la humanidad parece vivir instalada en un espejismo provocado por una concepción ilimitada de su poder, que le ha permitido alcanzar grandes progresos, pero también puede llevarla al abismo, a la autodestrucción. En este proceso guiado por una ambición humana desmedida, la naturaleza está siendo la víctima propiciatoria. El papa Francisco aprovecha la ocasión para reclamar una «meritocracia» con sensibilidad social donde el desarrollo personal esté fundamentado en la igualdad de oportunidades y la ambición de los más poderosos no ponga en riesgo «la casa común».

Fracaso del multilateralismo

Laudate Deum dedica a la «debilidad de la política internacional» un apartado, cuya fuente de inspiración se encuentra en *Fratelli tutti*[30], encíclica donde se percibe la frustración del papa Francisco por los derroteros que ha tomado la humanidad: «Durante décadas parecía que el mundo había aprendido de tantas guerras y fracasos y se dirigía lentamente hacia diversas formas de integración. […] Pero la historia da muestras de estar volviendo atrás. Se encienden conflictos anacrónicos que se consideraban superados, resurgen nacionalismos cerrados, exasperados, resentidos y agresivos».

Josep Piqué interpretó esta «vuelta atrás» como un proceso de transición entre el orden global establecido y otro nuevo, dominado por la volatilidad y la incertidumbre, que no tiene que venir acompañado necesariamente de conflicto: una decadencia clara del etnocentrismo occidental, una síntesis post-occidental en forma de compromiso transversal entre la ruptura antiliberal y estatalista y el internacionalismo liberal[31].

En una aproximación complementaria, Fukuyama renuncia a los vaticinios del fin de la historia y vislumbra una sociedad internacional en cambio constante, globalizada a la vez que regionalizada, con un gran auge de las políticas de identidad, promovidas por ciertas corrientes políticas que dejan de apelar a una gran identidad supranacional[32].

Incluso se podría ir un poco más allá en esos razonamientos, pues hasta el fatídico 24 de febrero de 2022 parecía que la posibilidad de una guerra convencional entre Estados, y más aún de una escalada nuclear, estaba prácticamente descartada. Sumido en los dictados de las amenazas híbridas y en la niebla de la difusa zona gris del conflicto, nuestro idealizado mundo parecía anestesiado ante una realidad que no quería ver —o que solo atisbaba de reojo— y de la que están sacado mucho provecho los enemigos de la «fraternidad universal». Este razonamiento sintético es extrapolable a lo que ocurre con el cambio climático.

En *Laudate Deum* el papa Francisco pone en valor los acuerdos multilaterales entre Estados como instrumento necesario para avanzar en una política medioambiental global

[30] PAPA FRANCISCO. *Fratelli tutti* (encíclica). Santa Sede, 3 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.pdf [consulta: 10/10/2023].
[31] PIQUÉ, Josep. *El mundo que nos viene. Retos, desafíos y esperanzas del siglo XXI: ¿un mundo post-occidental con valores occidentales?* Deusto, Barcelona, 2018.
[32] FUKUYAMA, Francis. *Identidad: la demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Deusto, Barcelona, 2019.

que contribuya a la reducción de los efectos del cambio climático. Además, defiende un multilateralismo eficaz, basado en la continuidad de los acuerdos alcanzados, que vaya más allá de las personas, las circunstancias políticas del momento y los intereses de los grupos de presión.

De acuerdo con esta aproximación, el multilateralismo se debería materializar en «organizaciones mundiales más eficaces, dotadas de autoridad para asegurar el bien común mundial, la erradicación del hambre y la miseria y la defensa cierta de los derechos humanos elementales»[33].

En la misma línea, en *Laudate Deum* se expone la necesidad de una reconfiguración del multilateralismo en un proceso desarrollado «desde abajo y no simplemente decidido por las élites del poder»[34]. Se trata, sin duda, de una crítica sin ambages al sistema internacional actual, vigente desde el final de la Segunda Guerra Mundial[35].

Recordemos que en 1919 se creó la Sociedad de Naciones, precursora de la ONU, como reacción a los horrores de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). Bajo los parámetros del idealismo político y como alternativa al equilibrio de poder, el propósito de esta iniciativa era limitar la anarquía del sistema internacional mediante el establecimiento de una organización supranacional, amparada por el ordenamiento jurídico internacional y con un mecanismo de seguridad colectiva.

Pero sabemos que el intento fue fallido: si las naciones fueron a la Gran Guerra por tener concepciones diferentes de la libertad, la dignidad y la cultura, irían a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) por abanderar visiones excluyentes y totalitarias del mundo[36].

El resultado fue un nuevo orden mundial sustentado sobre sus tres conocidos pilares básicos —el orden económico establecido en Breton Woods (1944), el orden político fundado en la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)—, el orden mundial de los vencedores *(rules-based international order)* que actualmente empieza a ser cuestionado por las potencias revisionistas (BRICS Plus).

[33] *Fratelli tutti. Op. cit.*
[34] *Laudate Deum. Op. cit.*
[35] Los albores del multilateralismo los encontramos en la Paz de Westfalia (1648), el Congreso de Viena (1815) y los 14 puntos del discurso del presidente Wilson al Congreso (1918).
[36] Aznar, Federico. *La ecuación de la guerra* (ensayo). Editorial Montesinos, 2011.

Con estos antecedentes, el Vaticano es plenamente consciente de la necesidad de adaptar el «viejo multilateralismo» al nuevo escenario geopolítico mundial, poliédrico donde los haya y que quizás requiera una aproximación menos maximalista, como la que señala Dacoba citando a Richard Haass: «Es más útil dar prioridad a un orden internacional mínimamente consensuado (basado en el respeto a la integridad de los Estados y en la colaboración ante los retos globales) frente la insistencia en exigir democracia a toda costa»[37].

Pero el papa Francisco va más allá. Para hacer frente a los retos globales, entre los que se encuentra el cambio climático, considera esencial que se dé primacía a la persona, a su dignidad, sobre lo que denomina «conveniencias locales o circunstanciales»[38]. Se trata de la aplicación a la política de la visión universal propia de la Iglesia católica: «La cultura del diálogo como camino; la colaboración común como conducta; el conocimiento recíproco como método y criterio»[39].

Con un reconocimiento expreso a la validez de la diplomacia clásica («vieja diplomacia»), el papa Francisco manifiesta la necesidad de disponer de una diplomacia multilateral renovada y de mecanismos de cooperación internacional más eficientes para hacer frente a los retos globales. Ello le lleva a plantear la necesidad de establecer «un nuevo procedimiento de toma de decisiones y de legitimación de esas decisiones»[40]. Se trata, sin duda, de una concepción «revisionista» del multilateralismo, con la que se quieren superar las limitaciones que presentan sus modalidades hegemónica, normativa y defensiva[41].

Por último, conviene señalar que *Laudate Deum* dedica cuatro páginas a las conferencias sobre el clima —las conocidas COP (Conferencias de las Partes)—, con una valoración agridulce de los resultados alcanzados hasta el momento. Las buenas intenciones de los

[37] DACOBA CERVIÑO, Francisco José. «En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse» (Documento de Análisis IEEE, 84/2022). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA84_2022_FRADAC_Multipolar.pdf [consulta: 17/10/2023].
[38] *Fratelli tutti. Op. cit.*
[39] *Ibid.*
[40] *Laudate Deum. Op. cit.*
[41] CAAMAÑO ARAMBURU, Luis. «La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales» (Documento de opinión IEEE, 87/2014). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO87-2014_EficaciaMultilateralismo_LuisCaamano.pdf [consulta: 17/10/2023].

190 países participantes se ven mitigadas por la prevalencia «de los intereses nacionales sobre el bien común global», algo que no debería extrañarnos.

Bergoglio se mueve en el terreno moral —el de los principios éticos y la fe—, que la mayoría de las veces encuentra un difícil encaje en la praxis de los Estados. El Vaticano deposita su esperanza en que durante la COP28 de Dubái se adquiera el compromiso de una transición energética eficiente, obligatoria y controlable.

La sentencia final del papa Francisco invita a una profunda reflexión, geopolítica también: toda esperanza será inútil si el «ser humano [sigue pretendiendo] ocupar el lugar de Dios [convirtiéndose] en el peor peligro para sí mismo»[42].

Conclusiones

La mayoría de los países y las principales organizaciones internacionales consideran el cambio climático una amenaza global para la humanidad. Es el caso de España, y de la OTAN y la UE. Los sucesivos informes sobre el estado del clima de la Organización Meteorológica Mundial no dejan lugar a dudas al respecto.

En un entorno geopolítico y social cargado de confusión, el Vaticano tiene algo que decir. La implicación del Vaticano en asuntos de política internacional empezó a ser muy activa a partir del pontificado de Juan Pablo II, la época del «No tengáis miedo». No obstante, la preocupación por el deterioro medioambiental se inició con Pablo VI, Juan Pablo II la continuó y encontró su máximo adalid en Benedicto XVI, el Papa Verde. El papa Francisco ha hecho suyas las preocupaciones de sus antecesores y en la encíclica *Laudato si'* hace un llamamiento a la «conversión ecológica» de la humanidad para hacer frente sin demora a los efectos del cambio climático.

En su reciente exhortación apostólica *Laudate Deum,* el papa Francisco reitera su honda preocupación por la velocidad del cambio climático y expone los elementos que caracterizan esta crisis global, entre los que se encuentra el negacionismo y las malas interpretaciones, la necesidad de llevar a cabo una transición ecológica ordenada, el origen antrópico del fenómeno y la irreversibilidad de los daños causados a la naturaleza. Para terminar, Francisco denuncia la ineficacia del multilateralismo actual en la

[42] *Laudate Deum. Op. cit.*

implantación de una política medioambiental global y manifiesta la necesidad de disponer de una diplomacia multilateral renovada y de mecanismos de cooperación internacional más eficientes.

*Evaristo Jaime Gutiérrez del Castillo**
Coronel de Infantería de Marina (Res.)
Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

75/2023 7 de noviembre de 2023

Carmen Cano de Lasala

Hong Kong y el principio de «un país, dos sistemas»

Hong Kong y el principio de «un país, dos sistemas»

Publicado originalmente en: Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto

Editado en septiembre de 2023

Resumen:

El principio de «Un país, dos sistemas» fue fundamental para el retorno pacífico de Hong Kong a la soberanía de China como Región Administrativa Especial en 1997.

La Ley Básica, la llamada mini-constitución de Hong Kong, consagra su alto grado de autonomía y competencias exclusivas. Con la incertidumbre acechando, a medida que se acercaba el final del período de cincuenta años otorgado por la Ley Básica para preservar el sistema capitalista y el estilo de vida de Hong Kong, las aspiraciones de alcanzar el sufragio universal impulsaron el «movimiento paraguas» en 2014. Más adelante, la rivalidad entre Estados Unidos y China alimentaría la desconfianza entre los dos sistemas, ya que la evolución en China continental bajo Xi Jinping contribuyó a la erosión progresiva del principio de «un país, dos sistemas».

Palabras clave:

Ley Básica, Xi Jinping, China, Ley de Seguridad Nacional, protestas, EE. UU., UE

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

Introducción

El principio de «un país, dos sistemas» fue clave para la retrocesión pacífica de la colonia británica a soberanía china el 1 de julio de 1997. La Declaración sino británica, firmada en diciembre de 1984 en Pekín, acordaba que el sistema político y económico de Hong Kong se conservaría durante cincuenta años después de la devolución, constituyéndose en región administrativa especial dentro de China, con amplia autonomía de gobierno, excepto en los ámbitos de política exterior y defensa.

Este marco jurídico y los derechos y libertades de Hong Kong están delineados y protegidos bajo la Ley Básica de Hong Kong (LB), la mini-constitución de la ciudad, siendo el comité permanente de la Asamblea Nacional Popular china el máximo órgano para su interpretación. La Ley Básica también señala el sufragio universal como objetivo en la elección del jefe del ejecutivo (art.45) y de los miembros del Consejo Legislativo (art.68) de Hong Kong.

Deng Xiaoping, artífice de la negociación, adelantaba así un modelo que, en su momento, hubiera podido ser válido también para avanzar el proceso de unificación con Taiwán. Sin embargo, Hong Kong no ha resultado inmune a la creciente asertividad china y a la política impulsada por Xi Jinping. La imagen internacional de Hong Kong ya no es la del centro financiero global, abierto al mundo como puente excepcional entre oriente y occidente. La evolución de los acontecimientos ha erosionado, quizás de manera irremediable, la credibilidad del principio de «un país, dos sistemas».

Hoy en día, la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional, redactada y promulgada por el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular china al margen del Consejo Legislativo de Hong Kong en junio de 2020, ha permitido la intervención de Pekín en ámbitos que, según la Ley Básica, estaban fuera de su competencia directa. Su implementación ha limitado derechos como las libertades de prensa, de cátedra y de expresión, que hicieron de Hong Kong un enclave único y contribuyeron a su éxito económico para beneficio también de China continental. La reforma de la Ley electoral de Hong Kong, promulgada el 11 de marzo de 2021 por la Asamblea Nacional Popular china confirmó la creación de un sistema «en el que los patriotas gobiernen Hong Kong».

La política COVID, puesta en marcha por las autoridades de Hong Kong en sintonía con Pekín, contribuyó a aislar la ciudad, impulsando la búsqueda de alternativas por

parte de expatriados y residentes. Cuando en diciembre de 2022, tras tres años de cierre, el Jefe del Ejecutivo, John Lee, anunció la relajación de las medidas restrictivas al tráfico internacional, así como la reapertura de las fronteras con China continental, la ciudad se reabrió a un mundo muy distinto en el que su atractivo se había ido desvaneciendo. La mayor dependencia de China continental plantea asimismo nuevos retos y oportunidades.

Hong Kong escenificó mucho antes de la agresión rusa contra Ucrania, la pugna entre narrativas y sistemas que hoy está presente en los grandes cambios geoestratégicos. Una vez más, la ciudad tiene que reinventarse a sí misma en un contexto muy distinto al de 1997. El resultado será también distinto.

El sistema de Hong Kong

Hong Kong es una de las dos Regiones Administrativas Especiales (RAE) en China (la otra es Macao), lo que le permite disfrutar de ciertos derechos y privilegios que no existen en China continental: a diferencia de la teoría política de 'socialismo con características chinas, Hong Kong conserva independencia financiera y administrativa, un sistema de corte liberal y las relaciones comerciales definidas bajo control inglés. La ciudad mantiene su propia moneda (el dólar de Hong Kong, ligado al dólar de los Estados Unidos), existe una frontera terrestre con la región vecina de Cantón y los hongkoneses poseen un pasaporte distinto al de China continental. En Hong Kong se promueve la enseñanza del cantonés, hasta ahora la lengua más hablada entre sus habitantes.

Además de estas ventajas económicas, el respeto a las libertades civiles consagrado en la Ley Básica de Hong Kong consolidó la formación de una sociedad libre y abierta. Antes de la implementación de la Ley de Seguridad Nacional, Hong Kong figuraba de manera destacada en los índices de libertad de prensa globales de «Reporteros sin fronteras» con el número 70 de 180 países en 2015, frente al 176 de China continental. Sin embargo, en el último índice de 2022, Hong Kong cayó 68 puestos y ocupa actualmente el número 148, mucho más próximo al 175 de China continental[1].

[1] (2022). Reporters Without Borders: Press Freedom Index. https://rsf.org/en/index (Consultado el 15/5/2023).

Hong Kong también ha sido, a diferencia de China continental, un escenario de activismo político en el que la libertad de asociación permitía la celebración anual de la vigilia del 4 de junio en Victoria Park, en recuerdo de los muertos en la masacre de Tiananmen de 1989. Las últimas vigilias fueron prohibidas por la pandemia y parece difícil que tras la implementación de la Ley de seguridad nacional puedan reanudarse.

Quizás uno de los rasgos definitorios de Hong Kong y clave de su atractivo es el mantenimiento del Estado de Derecho. Los tribunales de Hong Kong son independientes y siguen operando bajo el sistema de ley común. Tan sólo un número reducido de jueces, seleccionados por el Jefe el Ejecutivo de Hong Kong, pueden dirimir casos relacionados con la Ley de Seguridad Nacional. El tribunal de apelación final está compuesto por jueces permanentes y no permanentes. Entre estos últimos figuran once magistrados extranjeros de otras jurisdicciones de derecho común, práctica contemplada en el artículo 82 de la Ley Básica de Hong Kong. La dimisión de los dos jueces británicos del tribunal en marzo de 2022 fue recibida con sorpresa como una muestra más de los enormes cambios vividos por Hong Kong tras la implementación de la Ley de Seguridad Nacional.

De acuerdo con la Ley Básica de HK, la Región Administrativa Especial (RAE) disfrutará de un alto nivel de autonomía, siendo el gobierno central responsable de la defensa militar y de la política exterior de la RAE. El orden público es competencia exclusiva de las autoridades de Hong Kong, y el destacamento militar del Ejército de Liberación Popular presente en la ciudad no interferirá en sus asuntos a menos que el gobierno de Hong Kong lo solicite de manera expresa. Aunque Hong Kong mantiene sus propias fuerzas policiales y organismos de seguridad, no posee ejército. En agosto de 2019 el despliegue de tropas del Ejército Popular de Liberación (EPL), incluyendo policía paramilitar, en Shenzhen, cerca de la frontera de Hong Kong, alentó especulaciones sobre una posible intervención y se interpretó, en todo caso, como una forma de intimidación para poner fin a las protestas en la ciudad. Una rotación de rutina de la guarnición del EPL en Hong Kong por esas fechas pudo servir para reforzarla, dotándola de unos 12,000 soldados[2]. En noviembre de 2019, un grupo de soldados salió de sus

[2] Lague, D. Pomfret, J. Torode, G. (2019, 30 septiembre). China quietly doubles troop levels in Hong Kong, envoy says. Reuters Investigates. https://www.reuters.com/investigates/special-report/china-army-hongkong/

barracones para limpiar la calle de destrozos tras las protestas del día anterior, al parecer sin petición previa del gobierno y ante las críticas de la oposición.

En asuntos exteriores, aunque representantes del gobierno de Hong Kong pueden solicitar participación en negociaciones diplomáticas o en organizaciones internacionales, la toma de decisiones final está bajo el ámbito del gobierno central. Hong Kong es miembro de organizaciones internacionales en los ámbitos de su competencia, como APEC, la OMC (con el estatus de «en vías de desarrollo», al igual que China y Macao), OMS, OMPI, IMO entre otras.

Equilibrio y separación de poderes

"*There was no separation of powers in Hong Kong, whether it was before Hong Kong´s return to the motherland in 1997 or after it under the Basic Law. These facts have to be made clear in textbooks"* (Secretario de Educación Kevin Yeung, Gobierno de Hong Kong, septiembre 2020).

"The Basic Law sets out clearly the principle of the separation of powers between the legislative, the executive and the judiciary, and in quite specific terms, the different roles of the three institutions" (Chief Justice del Tribunal de Apelación de Hong Kong, Geoffrey Ma, 2014, Inauguración del año judicial)

A pesar de su alto grado de autonomía legislativa y política, según el índice anual de Freedom House Hong Kong solo sería «parcialmente libre» en 2022, con una puntuación de 42/100. China continental obtendría un 9/100 y se considera «no libre».

El informe del Departamento de Estado norteamericano, publicado el 31 de marzo de 2023, destaca que Pekín adoptó nuevas acciones que resultan inconsistentes con la Ley básica y las obligaciones asumidas por la RPC en la declaración sino británica. Según dicho informe, aunque se mantienen diferencias entre Hong Kong y China continental en áreas como política comercial y libertades, la seguridad nacional se sigue usando de forma intencionadamente vaga para menoscabar el estado de derecho y negar a los

hongkoneses la posibilidad de jugar un papel significativo en la gobernanza de su ciudad[3].

A su vez, la Unión Europea en su informe anual correspondiente a 2021, se refiere a la erosión acelerada de la autonomía de Hong Kong, así como de los derechos y libertades consagrados por la Ley Básica. Según la UE «Hong Kong ha adoptado un giro autocrático» y las autoridades de la RPC han reforzado su vigilancia en Hong Kong de muchas formas, incluyendo la presencia física, mediante nuevos departamentos para seguridad nacional y propaganda[4].

Un «desequilibrado» equilibrio de poderes ha facilitado que las autoridades de Pekín hayan mantenido e incrementado su influencia en determinar el futuro de Hong Kong. La ley de seguridad nacional y la reforma electoral han consolidado el predominio de los intereses del Gobierno Central en detrimento de la autonomía de la RAE.

El Jefe del Ejecutivo de Hong Kong disfruta de una amplia gama de deberes y poderes y actúa como jefe del gobierno. Sin embargo, al implementar decisiones políticas importantes sus decisiones tienen que ser ratificadas por el Consejo Legislativo, un parlamento compuesto por 90 miembros elegidos por los ciudadanos de Hong Kong. A simple vista, el sistema parece reunir elementos de una democracia constitucional robusta, pero en realidad no se busca una verdadera representación, aunque el sufragio universal sea una aspiración, cada vez más lejana, contenida en la Ley Básica.

El Jefe Ejecutivo es nombrado por el Gobierno de Pekín, previamente seleccionado por un comité electoral especial con intereses afines al gobierno central e incluso con miembros nombrados por éste. En cuanto a las elecciones para el órgano legislativo, en 2021 la Asamblea Popular Nacional de China aprobó una serie de cambios para «mejorar el sistema electoral», modificando los Anejos I y II de la Ley Básica. Con esta reforma se incluye el requisito de que sólo «patriotas» podrán gobernar Hong Kong; el comité especial que elige al Jefe Ejecutivo es ampliado a 1,500 personas, con los 300 nuevos miembros nominados por Pekín; los escaños del Consejo Legislativo se amplían a 90, siendo 40 de estos directamente elegidos por el mismo comité especial que escoge el

[3] (2023, 31 marzo) 'Hong Kong Policy Act Report' United States Department of State.
[4] (2022, 20 mayo) 'Comisión Europea y SEAE, Joint report to the European Parliament and de Council, HK Special Administrative Region, annual report for 2021'

Jefe Ejecutivo; los escaños de circunscripción geográfica, de elección directa por todos los residentes de Hong Kong y en los que la oposición solía lograr mejores resultados, bajan de 35 a 20. Además, en cumplimiento de la Ley de Seguridad Nacional, es obligatorio que todos los candidatos sean previamente examinados por el Departamento de Seguridad Nacional, una subdivisión de la policía, y la Oficina para la salvaguardia de la Seguridad Nacional (creada por la Ley de seguridad nacional y al margen de la jurisdicción de Hong Kong).

Estas nuevas reformas, en combinación con la Ley de Seguridad Nacional, han forzado a muchos políticos de la oposición democrática a exiliarse o arriesgarse a ser detenidos y encarcelados bajo las nuevas leyes: Wu Chi-wai, presidente del Partido Democrático fue detenido en enero de 2021 junto con otros 53 políticos y activistas pro-democráticos, acusados de subversión por la organización de elecciones primarias dentro del grupo demócrata en julio de 2020. Legisladores como Ted Hui, del partido demócrata, y Dennis Kwok, del Partido Cívico, viven en el exilio. Muchos que decidieron quedarse en Hong Kong, como Claudia Mo, periodista y legisladora, Alvin Yeung, Jeremy Tam, o Martin Lee (85 años), destacado político y abogado considerado «el padre de la democracia» en Hong Kong, fueron detenidos y se encuentran a la espera de juicio. Incluso el Cardenal Joseph Zen (91 años) fue detenido en mayo de 2022 por un delito de «colusión con fuerzas extranjeras», al no haber registrado a tiempo un fondo de defensa legal para ayudar a los manifestantes antigubernamentales de 2019. Zen recibió un permiso judicial para viajar a Roma en enero y poder concelebrar el funeral de Benedicto XVI.

Las elecciones legislativas de diciembre de 2021 fueron las primeras en el nuevo marco legal. La participación fue de tan solo un 30%, frente al 71% de votantes en las elecciones para consejeros de distrito en noviembre 2019 o el 58% en las últimas elecciones legislativas de 2016. Los candidatos de partidos afines a Pekín arrasaron, con la Alianza Democrática para la mejora y progreso de Hong Kong ganando la mitad de los escaños de elección directa. De 90 escaños, 89 están hoy ocupados por políticos afines a Pekín y el último por un independiente[5]. La Unión Europea, en declaración del Alto

[5] Cheng, S. (2021, 20 diciembre). Hong Kong 'patriots' poll results: Lowest election turn out yet as pro-govt candidates sweep into Legislature. HKFP. https://hongkongfp.com/2021/12/20/hong-kong-patriots-poll-results-lowest-election-turnout-yet-as-pro-govt-candidates-sweep-into-legislature/

Representante Borrell, consideró estas elecciones como un paso más en el desmantelamiento del principio de ´´un país, dos sistemas´´.

Por lo que se refiere a las elecciones para el Jefe Ejecutivo en 2022: John Lee, Secretario de Seguridad (equivalente a un Ministro de Interior) bajo el gobierno de Carrie Lam, fue el único candidato aprobado por Pekín y recibió 97.74% de los votos del comité especial[6]. Una vez más, la Unión Europea lamentó la violación de los principios democráticos y de pluralismo político, llamando a las autoridades de China y de Hong Kong a cumplir sus compromisos nacionales e internacionales.

Hacia el punto de inflexión

"There was a Faustian bond between the prosperity of Hong Kong and the oft-proclaimed perception that, since it had no ruling party, it therefore had no politics and business interest should govern it. This applied so long as Hong Kong stayed quiet and its grandees trooped up to Beijing(…) to welcome the funds of the Communist Party (…).Neither side counted on the young, the clever, the indignant, the disadvantaged, the exploited and the Smart phone agitators of Hong Kong. They would write the next pages of its history"[7].

"We will never allow anyone, any organization or political party to rip out any part of our territory at any time or in any form" (Xi Jinping, 11 de noviembre de 2016).

La política siempre había jugado un papel secundario para la sociedad de Hong Kong. La politización de la vida de la ciudad, que se inició con la llamada revolución de los paraguas en 2014 y que llegó a su apogeo en las protestas de 2019, sorprendió a muchos, especialmente a un Gobierno con amplia representación del sector empresarial y muy alejado de la realidad de la mayoría de la población hongkonesa.

La «generación de los paraguas», cuyas caras más conocidas fueron Joshua Wong (en prisión), Agnes Chow (liberada en 2021 tras seis meses de prisión) y Nathan Law (en exilio), nació de un sentimiento de frustración ante el statu quo y la falta de avances hacia

[6] (2022, 8 mayo). 1,416 elite voters select sole candidate John Lee as Hong Kong's next leader. HKFP. https://hongkongfp.com/2022/05/08/breaking-sole-candidate-john-lee-selected-as-hong-kongs-next-leader/
[7] Sheridan, M. (2021, 21 septiembre). The Gate to China: A New History of the People's Republic and Hong Kong. Oxford University Press. Introduction: Hong Kong-China.

el sufragio universal, consagrado como una aspiración en la Ley Básica. El horizonte de 2047 como el final del periodo de cincuenta años establecido en el artículo 5 de dicha Ley para la protección del sistema capitalista y «el modo de vida» de Hong Kong, generaba ansiedad entre la población más joven y un sentimiento de urgencia por avanzar en el proceso de democratización. A esto se sumó el descontento por las enormes disparidades económicas y sociales en la ciudad, con un coeficiente Gini de 0.539 en 2016, donde el 10% de los hogares más ricos ganan 44 veces más que el 10% de los más pobres[8]. Tras tres meses de ocupación del centro financiero y comercial de la ciudad, los manifestantes se dispersaron sin lograr mayores concesiones del gobierno. En junio de 2015 el Consejo Legislativo de Hong Kong rechazó la propuesta de reforma electoral avanzada por Pekín para elección directa del Jefe del Ejecutivo por sufragio universal entre una lista de candidatos preseleccionados por el Gobierno central.

Las elecciones legislativas de 2016, que batieron el record de participación desde 1997, fueron un verdadero trampolín para nuevos movimientos, como Demosisto o Youngspiration, que hablaban de autodeterminación y cuestionaban la soberanía china sobre Hong Kong. Los jóvenes activistas entraron en el Consejo legislativo, marcando una nueva era de tensión y progresiva politización de la vida pública en una ciudad sin verdaderos políticos. A su vez, en Pekín, Xi Jinping seguía fortaleciendo su autoridad dentro del partido y endureciendo el lenguaje contra cualquier intento de dividir el país.

La desaparición de los cinco libreros de Causeway Bay en octubre de 2015 acrecentó el temor a que las autoridades de China continental estuvieran usando tácticas opacas, contrarias al principio de «un país, dos sistemas»[9]. Los cinco editores desaparecieron en octubre, cuando tres de ellos estaban visitando China continental, uno desapareció en Tailandia y el último de ellos desapareció en Hong Kong[10]. Al parecer, los libreros estaban preparando la publicación de unos libros satíricos sobre Xi Jinping[11]. Tres meses después, cuatro de ellos reaparecieron declarando que estaban bien y que no habían

[8] (2017, junio) Census and Statistics Department Hong Kong SAR. 2016 'Thematic report: Household income distribution in Hong Kong'
[9] (2016, 4 febrero) Guardian, ´Hong Kong booksellers held for illegal activities, say China Police´´, Reuters,
[10] Holmes, O. Phillips, T. (2015, 8 diciembre). Gui Minhai: the strange disappearance of a publisher who riled China's elite. The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2015/dec/08/gui-minhai-the-strange-disappearance-of-a-publisher-who-riled-chinas-elite
[11] Earp, M. (2016, 29 abril). 'Mighty Current': Beijing's Creeping Control over Hong Kong Media. The Diplomat. https://thediplomat.com/2016/04/mighty-current-beijings-creeping-control-over-hong-kong-media/

sido secuestrados. Gui Minhai, de nacionalidad sueca, fue condenado a diez años de cárcel y permanece en prisión en China.

En enero de 2017, la desaparición del multimillonario Xiao Jianhua de su lujoso hotel en Hong Kong, avivó sospechas sobre dichas tácticas. Xiao reapareció para ser juzgado en China en 2022[12] . En un marco de enorme desconfianza entre ambos sistemas, la propuesta de la Jefa del Ejecutivo, Carrie Lam, en abril de 2019, de establecer un mecanismo de transferencia de fugitivos no sólo con Taiwán, sino también aplicable a China continental y Macao, fue recibida con enorme resistencia por los habitantes de Hong Kong, incluyendo jueces y asociaciones de la profesión legal, así como la comunidad empresarial e internacional. A pesar de las numerosas voces que pidieron a Lam escuchar las críticas de los hongkoneses y no acelerar el proceso de tramitación de la controvertida ley, la Jefa del Ejecutivo siguió decididamente con su agenda: un manifiesto error de cálculo que provocó las mayores protestas habidas en suelo chino desde 1989 y que abonaría el terreno para la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional por la Asamblea Nacional Popular china. Cuando Lam anunció la retirada de la propuesta de ley de extradición tres meses después, intentando así acallar el descontento y la violencia, era ya demasiado tarde. Las demandas de los manifestantes excedían ya con mucho el ámbito de la propuesta de ley.

Las protestas que conmovieron Hong Kong durante casi un año, desde la primera manifestación pacífica de 9 de junio de 2019, convirtieron una ciudad de algo más de siete millones de habitantes en escenario de confrontación entre dos sistemas distintos. Los numerosos episodios violentos vividos esos meses dejan muchas preguntas sin respuesta sobre la radicalización de parte de los manifestantes, la actuación -o pasividad- de la policía en momentos clave, o el papel de las triadas[13]. A diferencia del «movimiento de los paraguas», las protestas de 2019 y 2020 carecían de líderes, se organizaron con ayuda de redes sociales y de Telegram, con el apoyo de la población desplegaron tácticas propias de guerrilla urbana, siguiendo incluso las consignas de Bruce Lee ("empty your mind. Be formless, shapeless, like water… Be water, my

[12] (2022, 4 julio). HKFP, «Trial of Chinese-Canadian tycoon ´Snatched´from Hong Kong in 2017 begins in China", AFP

[13] Purbrick, M. (2021, 3 junio). South China Morning Post, «What lessons can be learned from the Hong Kong police´s handling of the 2019 protest? https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3135714/what-lessons-can-be-learned-hong-kong-polices-handling-2019

friend")[14]. Las protestas tuvieron también un profundo impacto económico, sobre todo en el sector servicios. La comunidad empresarial, hasta ese momento centrada en hacer dinero al margen de consideraciones políticas, se vio también inmersa en la polarización que se extendió a todos los aspectos de la vida en Hong Kong.

Después de cinco meses de protestas, en noviembre de 2019, con una participación record, la oposición demócrata se hizo con diecisiete de los dieciocho distritos electorales, resultados que sorprendieron y alarmaron a Pekín. Los periódicos de Hong Kong hablaron de un «tsunami democrático» y de cómo «el establishment se tambaleaba[15]. Imágenes que dieron la vuelta al mundo eran censuradas o distorsionadas en China continental, donde Hong Kong se veía cada vez más como una provincia rebelde, capaz de cuestionar la supremacía del Partido Comunista Chino y la autoridad de su líder.

La ciudad se convirtió en una pieza de juego en la creciente rivalidad entre EEUU y China. Los hongkoneses no parecían dispuestos a hacer concesiones políticas que amenazaran su modo de vida. En el otro lado, el rechazo absoluto de valores democráticos por parte del liderazgo de Xi Jinping hacía más que improbable que Pekín pudiera tolerar un Hong Kong democrático que fuera ejemplo a seguir en otras regiones de China.

El proceso de «sinización» y de «securitización» impulsado por Xi Jinping en China continental no podía dejar de lado a Hong Kong: Helena Legarda y Katja Drinhausen hablan de cómo la seguridad nacional se ha convertido en un paradigma clave de la gobernanza de China, con expansiones del corpus legal que incluyen la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong, en un momento en que Pekín vio en las protestas un complot occidental para desestabilizar China[16]. Frank Dikötter recuerda también como Hong Kong siempre fue visto con recelo por Pekín como una base subversiva usada por fuerzas hostiles para menoscabar el poder del partido comunista chino. Jiang Zemin ya

[14] (2019, 13 noviembre). Satoshi, Y. NHK World-Japan, ´´Be water´´: Hong Kong protesters learn from Bruce Lee'. https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/745/

[15] (2019, 25 noviembre) Rincón, A. France 24, «Los prodemócratas arrasan en las elecciones locales en Hong Kong´´ https://www.france24.com/es/20191125-los-prodem%C3%B3cratas-triunfan-en-las-elecciones-locales-seg%C3%BAn-primeras-estimaciones-en-hong-kong

[16] (2022, 15 septiembre) Legarda, H. Drinhausen, K. «Comprehensive National Security Unleashed: how Xi´s approach shapes China´s policies at home and abroad" MERICS https://www.merics.org/en/report/comprehensive-national-security-unleashed-how-xis-approach-shapes-chinas-policies-home-and

alertaba contra la interferencia de Hong Kong en la política China ("well water does not mix with river water")[17].

La Ley de Seguridad Nacional

La Ley de Seguridad Nacional marca sin duda un punto de inflexión en el desarrollo y el futuro de Hong Kong. Aunque el artículo 23 de la Ley Básica de Hong Kong prevé que la Región administrativa especial adopte sus propias leyes para prohibir actos de traición, secesión, sedición y subversión contra el Gobierno central, ni la Jefa del Ejecutivo ni el Consejo legislativo estuvieron realmente involucrados en la redacción de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) en junio de 2020, promulgada por el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular China. La ley acuña cuatro nuevos delitos de secesión, terrorismo, colusión con fuerzas ajenas y la subversión, y tras su promulgación fue incorporada al Anejo III de la Ley Básica de Hong Kong como una ley nacional de aplicación en la Región Administrativa Especial.

La LSN introduce elementos novedosos, como que los sospechosos puedan ser extraditados y juzgados en China. Tiene además alcance extraterritorial, por lo que cualquier persona puede ser identificada como un riesgo para la seguridad nacional y detenida a su llegada a Hong Kong o China continental. Por si fuera poco, autoriza el establecimiento de una rama del gobierno central en Hong Kong: la Oficina para Salvaguardar la Seguridad Nacional, al margen de la jurisdicción de Hong Kong. También se constituye el Comité para Salvaguardar la Seguridad Nacional, compuesto por policías y fiscales cuidadosamente seleccionados y encabezado por un delegado del gobierno central. Este comité disfruta de inmunidad y no tiene obligación de revelar sus investigaciones. Sus acciones tampoco están sujetas a la aprobación de los tribunales. Estas entidades trabajan con la nueva División de Seguridad Nacional de la Policía de Hong Kong, capaz de realizar operaciones de reconocimiento sin ningún tipo de límite o supervisión. Amnistía Internacional, que cerró sus dos oficinas de Hong Kong en octubre de 2021, subraya en su análisis de la LSN que los presupuestos y nombramientos de dicha División no pueden ser cuestionados por autoridades judiciales y disfrutan de poder

[17] Dikötter, F. 'China after Mao, the rise of a superpower' Capitulo 8, Pag 201 Bloomsbury 2022

absoluto. Tienen el mandato de congelar activos, censurar contenido en el internet, confiscar pasaportes para impedir viajes al extranjero y realizar técnicas de vigilancia online como escuchas telefónicas sin autorización[18].

Asimismo, la LSN sólo puede ser interpretada por el Comité Permanente de la Asamblea Nacional Popular china. En casos de contradicción con la Ley Básica, es la Ley de Seguridad Nacional la que prevalece, lo que ha determinado, por ejemplo, que la fianza sólo pueda ser autorizada si el juez está convencido de que el acusado no va a seguir actuando de manera que suponga una amenaza para la seguridad nacional[19].

Expertos legales consideran la LSN intencionadamente vaga y alejada de la tradición del derecho común. La Asociación de abogados de Hong Kong, en su análisis publicado tras la promulgación de la LSN[20] , considera que puede ser aplicada de manera arbitraria e interfiere desproporcionadamente con derechos fundamentales, incluyendo la libertad de expresión, conciencia y asamblea. También alertaba sobre la amenaza de la LSN a la independencia judicial, ya que el Jefe del Ejecutivo de Hong Kong tiene el derecho de escoger los jueces para dirimir caso de seguridad nacional. El crimen de «colusión con fuerzas extranjeras» incluye a aquéllos que, a través de métodos ilegales, «llevan a los residentes de Hong Kong a odiar el gobierno central o el gobierno de Hong Kong». Las penas impuestas en aplicación de la LSN oscilan entre tres años de cárcel y la cadena perpetua.

En un último desafío, más de seiscientas mil personas participaron en Hong Kong en elecciones primarias informales organizadas por el grupo demócrata dos semanas después de la publicación de la LSN, a pesar de los avisos del gobierno de que, de acuerdo con la nueva ley, el ejercicio podría resultar ilegal. En estas primarias, candidatos con un sólido historial en el movimiento de protesta lograron los mejores resultados, independientemente de sus partidos políticos[21].

[18] (2020, 17 julio). Hong Kong's national security law: 10 things you need to know. Amnesty International. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/hong-kong-national-security-law-10-things-you-need-to-know/
[19] (2020, 1 julio). Explainer: 10 things to know about Hong Kong's national security law- new crimes, procedures and agencies. HKFP. https://hongkongfp.com/2020/07/01/explainer-10-things-to-know-about-hong-kongs-national-security-law-new-crimes-procedures-and-agencies/
[20] (2020, 2 julio). Taylor, J. Asia Times, «Hong Kong Bar Association gravely concerned by new law", https://asiatimes.com/2020/07/hk-bar-association-gravely-concerned-by-new-law/
[21]Ramzy, A. Yu, E. May, T. (2020, 13 julio). Hong Kong Voters Defy Beijing, Endorsing Protest Leaders in Primary. The New York Times. https://www.nytimes.com/2020/07/13/world/asia/hong-kong-elections-security.html

La LSN fue un verdadero shock para Hong Kong[22], generando miedo y autocensura hasta cambiar drásticamente el modo de vida de la ciudad y la interacción de sus residentes con la comunidad internacional. Al igual que en China continental, la seguridad, en el más amplio sentido de la palabra, ha pasado a ser prioridad absoluta. El 10 de agosto de 2020 la policía de Hong Kong irrumpió en la redacción del conocido periódico de oposición *Apple Daily* y detuvo, entre otros, a su propietario. No sería la última vez, pues casi un año después, el 24 de junio, «un día triste para la libertad de prensa»[23] en palabras del presidente Biden, *Apple Daily* publicó su último número, otros diarios escritos o digitales seguirían el mismo camino[24].

Unas semanas después de su entrada en vigor, el portavoz de Naciones Unidas expresó preocupación sobre la Ley y sus implicaciones para el futuro de Hong Kong[25]. Para una ciudad cuyo principal activo son los recursos humanos: una población trabajadora y cualificada, así como jóvenes talentos formados en universidades que figuran entre las mejores del mundo, el éxodo que ha impulsado la LSN- y la política de Covid cero que vendría a continuación- ha sido dramático.

En julio de 2020, el Consejo de la Unión Europea adoptó conclusiones sobre Hong Kong[26], expresando grave preocupación y presentando un paquete coordinado de medidas que siguen en vigor. Desde entonces, la situación en Hong Kong se ha convertido en uno de los irritantes que caracterizan la dimensión de rivalidad sistémica en las relaciones entre la UE y China, contribuyendo también al deterioro de la imagen de China en occidente.

[22] (2020, 30 junio) Kuo, L. The Guardian, «Controversial Hong Kong national security law comes into effect, https://www.theguardian.com/world/2020/jun/30/controversial-hong-kong-national-security-law-comes-into-effect
[23] (2021, 24 junio). Reuters «Biden calls closure of Hong Kong tabloid sad day for media freedom" https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-calls-closure-hong-kong-tabloid-sad-day-media-freedom-2021-06-24/
[24] (2021, 24 junio). Davidson, H. The Guardian, «Painful farewell, Hongkongers queue for hours to buy final Apple Daily edition". https://www.theguardian.com/world/2021/jun/24/hong-kong-apple-daily-queue-final-edition-newspaper#:~:text=Starting%20before%20dawn%2C%20crowds%20in,day%2C%20they%20printed%20a%20million.
[25] (2020, 3 julio). UN rights office expresses alarm at Hong Kong arrests under new security law. UN News. https://news.un.org/en/story/2020/07/1067682
[26] (2020, 24 July). Council of the European Union, Council Conclusions on Hong Kong,

El aislamiento de Hong Kong. La política de Covid Cero

La gestión del COVID, en alineamiento con la política de Pekín, impactó drásticamente el atractivo de Hong Kong como centro financiero internacional y de negocios. Una política pública inflexible ha mellado la reputación de dinamismo de Hong Kong y sus arcas públicas, en un marcado contraste con la gestión del SARS en 2003.

Cuando la primera infección del virus COVID-19, un pasajero proveniente de Cantón, fue anunciada formalmente el 22 de enero de 2020, cundió la preocupación, dada la alta densidad de población de la ciudad y su relevancia como nudo de transporte internacional. Sin embargo, los hongkoneses recordaban las lecciones del SARS de 2003-2004 y las pautas de comportamiento retomaron rápidamente hábitos esenciales para combatir la nueva variante. La falta de transparencia demostrada por el gobierno de Pekín alimentó un ambiente de desconfianza en la ciudad[27]. La jefa del Ejecutivo, Carrie Lam, tuvo que ceder ante las numerosas voces que reclamaban el cierre de la frontera con China continental a principios de febrero.

En los primeros meses del COVID, Hong Kong parecía, junto con Taiwán y Singapur, una historia de éxito, con una curva epidémica inusualmente plana y con baja tasa de mortalidad. Los pocos casos identificados fueron rápidamente puestos en cuarentena junto a sus contactos recientes. Las medidas de control incluyeron cierre de colegios, gimnasios, playas, bares y el uso obligatorio de máscara quirúrgica en todas las áreas públicas. Estas medidas se iban revisando mensualmente y el gobierno alternaba entre el endurecimiento y la relajación de éstas según la propagación de la infección. El tráfico aéreo prácticamente se detuvo, compensando parcialmente el cargo las pérdidas en vuelos comerciales. Cathay Pacific, la compañía bandera de Hong Kong, que ya había sufrido durante las protestas, fue particularmente afectada por la nueva situación, pese al rescate del gobierno[28].

Sin embargo, la llegada de la variante Ómicron en diciembre 2022 hizo insostenible la estrategia de salud pública del gobierno de Hong Kong. Sin una preparación previa que

[27] Zhong, R. Mozur, P. Kao, J. Krolik, A. (2020, 19 diciembre). No 'Negative' News: How China Censored the Coronavirus. New York Times. https://www.nytimes.com/2020/12/19/technology/china-coronavirus-censorship.html
[28] (2022, 17 enero). Davidson, H. The Guardian, «Deep trouble: Cathay Pacific descends further as punitive pandemic worsens" https://www.theguardian.com/world/2022/jan/17/deep-trouble-cathay-pacific-descends-further-as-punitive-pandemic-worsens

fortaleciera la infraestructura hospitalaria, el impulso de programas de vacunación y el almacenamiento de medicinas básicas, el número de casos se disparó y el sistema de salud público colapsó. Las redes sociales difundieron imágenes hasta entonces inconcebibles en Hong Kong, que alcanzó la tasa de mortalidad diaria per cápita por Covid más alta del mundo[29] , habiendo registrado escasamente diez mil casos en total durante los primeros dos años de pandemia[30]. Esto ocurría cuando en la mayoría de los países occidentales se estaba intentando volver ya progresivamente a la normalidad.

Hong Kong y Macao fueron las únicas regiones de China en las que sus habitantes tuvieron acceso tanto a las vacunas Biontech mRNA europeas como a la china Sinovac. Según estudios de la Universidad de Hong Kong, la vacuna de Sinovac protegía menos que la de Biontech[31], de manera que ante el Ómicron, un paciente estaba protegido entre 75% y 96% con Biontech y entre 44% y 94% con Sinovac. Dicho estudio también destacó que para las personas mayores, Sinovac solo ofrecería 60% de protección. En febrero de 2021, los ensayos clínicos de tercera fase de Pfizer ya demostraban una protección de 95% comparado con el 63-91% de Sinovac[32].

La confianza de la población en las instituciones gubernamentales y las autoridades sanitarias se hallaba ya seriamente dañada a resultas de las protestas y la creciente represión. La politización de la vida pública se extendió hasta las vacunas y a principios de febrero de 2021, las autoridades de Hong Kong invocaron poderes de emergencia para autorizar el uso de Sinovac antes de que los ensayos clínicos de tercera fase fueran publicados[33]. A pesar de la insistencia del gobierno de Hong Kong para incentivar la vacunación, sobre todo entre los mayores, que se creían a salvo gracias a las restricciones sanitarias, cuando Ómicron cobró impulso sólo 16.5% de la población estaba adecuadamente protegida e inmunizada[34].

[29] Pike, L. (2022, 17 marzo). From covid success to highest covid death rate in the world: What happened in Hong Kong? https://www.grid.news/story/global/2022/03/17/covid-success-to-covid-disaster-what-happened-in-hong-kong/
[30] John Hopkins Coronavirus Research Centre
[31] (2022, 19 abril) The Economist. How China's Sinovac compres with Biontech mRNA vaccine. https://www.economist.com/graphic-detail/2022/04/19/how-chinas-sinovac-compares-with-biontechs-mrna-vaccine
[32] Baraniuk, C. (2021, 09 abril). What do we know about China's covid-19 vaccines? TheBMJ, https://www.bmj.com/content/373/bmj.n912
[33] SFH (2021, 18 febrero). SFH authorises COVID-19 vaccine by Sinovac for emergency use in Hong kong. GOV HK SAR Press Releases. https://www.info.gov.hk/gia/general/202102/18/P2021021800495.htm
[34] Factwire (2022, 26 febrero). Sinovac limits Hong Kong's protection against infection from Omicron, studies suggest. HKFP. https://hongkongfp.com/2022/02/26/factwire-sinovac-limits-hong-kongs-protection-against-infection-from-omicron-analysis-suggests/

Al igual que China continental, Hong Kong adoptó una estricta política de Covid cero por Pekín, sumiéndose en un aislamiento internacional y con un margen de maniobra muy limitado para considerar otras estrategias. Se llegó a sugerir que un discurso que alentara el fin de esta política podría incluso ser contrario a la Ley de Seguridad Nacional[35]. En febrero de 2022, cuando Hong Kong sufría bajo el brote de Ómicron, Xi Jinping ordenó al gobierno hongkonés que contener el brote debía ser su «misión primordial» y que las autoridades sanitarias debían utilizar «todas las medidas necesarias» para eliminar el virus[36].

Tan sólo cuando el Presidente Xi Jinping anunció en diciembre 2022, de manera inesperada, el fin de la política de Covid cero y la victoria sobre la pandemia, pudo Hong Kong ir recobrando la normalidad. Una ciudad acostumbrada al paso de los tifones, se despertaba después de tres años que habían conmocionado sus cimientos políticos, económicos y sociales. Hong Kong ya no era la misma y el mundo a su alrededor tampoco.

El futuro de Hong Kong

El centro financiero internacional

El porcentaje de Hong Kong en el PIB chino ha disminuido con el tiempo, según Reuters[37] ha pasado de más de un 18% en el momento de la retrocesión a un 2,1% en 2021. Sin embargo, a pesar de las turbulencias, Hong Kong sigue jugando un papel fundamental para canalizar inversiones en la región. Según Natixis, un 71% de inversión extranjera directa (IED) en China procede de Hong Kong, lo que le hace seguir siendo un importante intermediario, además del mayor centro offshore para la internacionalización del RMB. La presencia de empresas chinas en actividades financieras y de inversión en la ciudad ha crecido, a pesar de cierta pérdida de competencia de su mercado de valores que

[35] (2022, 29 enero). 'Living with Covid' strategy may breach national security: Junius Ho. The Standard. https://www.thestandard.com.hk/breaking-news/section/4/186611/'Living-with-Covid'-strategy-may-breach-national-security:-Junius-Ho
[36] Tam, F. Chia, K. (2022, 16 febrero). Xi orders Hong Kong to tackle virus surge by 'all measures'. Australian Financial Review. https://www.afr.com/world/asia/xi-orders-hong-kong-to-tackle-virus-surge-by-all-means-20220216-p59wzm
[37] (2022, 28 junio). Reuters, «The transformation of Hong Kong in five charts" https://www.reuters.com/world/china/transformation-hong-kong-five-charts-2022-06-28/

sigue siendo, sin embargo, ocho veces mayor al de Singapur [38]. La mayor integración con China ha sido impulsada a través de grandes y caras infraestructuras como el puente entre Hong Kong, Zhuhai y Macao y el tren de alta velocidad con Cantón. El «Stock connect» entre la bolsa de Hong Kong y las de Shanghái y Shenzhen, el «Bond connect» con los mercados de bonos de China continental, o el recientemente anunciado «Swap connect», demuestran que el gobierno de Hong Kong es perfectamente consciente de la pérdida de competitividad de la ciudad ante otros centros financieros internacionales y busca en su papel de intermediador con China el principal valor añadido. Por eso, en su primer discurso como Jefe del Ejecutivo, John Lee desveló la mayor integración con China continental como uno de los principales objetivos de su mandato, anunciando una serie de iniciativas para reforzar lazos económicos, tecnológicos y culturales:[39]

Stock Connect

A finales de diciembre de 2022, la Comisión de Valores y Futuros de Hong Kong llegó a un acuerdo con la Comisión Reguladora de Valores de China para expandir las acciones cualificadas en la plataforma China-Hong Kong *Stock Connect*, un mecanismo útil para inversores internacionales que buscan diversificar en China continental[40]. Bajo los propuestos cambios de disminuir los requisitos de capitalización de mercado, las acciones elegibles incluirán más acciones chinas de clase A y acciones de compañías extranjeras cotizadas en Hong Kong[41]. En marzo de 2023 los reguladores chinos añadieron más de mil compañías a una lista accesible a inversores extranjeros a través de *Stock Connect*, lo que supone abrir casi un 90% de la capitalización de mercado de las bolsas chinas a la inversión extranjera. Analistas de Goldman Sachs creen que estas reformas podrían atraer sesenta mil millones de dólares en capital extranjero[42]. Sin embargo, hay quienes piensan que estas medidas tendrán un efecto mínimo sobre el

[38] (2022, 28 junio). NATIXIS, García-Herrero, A. Ng, G, «Hong Kong´s role as an offshore financial center is still competitive but with headwinds"
[39] Yeh, N. (2022, 19 octubre). Chief Executive John Lee's speech fails to stir up COVID-hit Hong Kong. The China Project.https://thechinaproject.com/2022/10/19/chief-executive-john-lees-speech-fails-to-stir-up-covid-hit-hong-kong/
[40] Inaugurado en 2014, este esquema permite a inversores internacionales en Hong Kong acceder a acciones en China a través de sus respectivas cámaras de compensación y viceversa.
[41] Interesse, G. (2022, 23 diciembre). Mainland China and Hong Kong to Expand their Stock Connect Scheme. China Briefing. https://www.china-briefing.com/news/mainland-china-and-hong-kong-to-expand-their-stock-connect-scheme/#:~:text=On%20December%2019%2C%202022%2C%20the,Hong%20Kong%20Stock%20Connect%20scheme.
[42] The Economist, «Believe it when you see it", Abril 8-14.

volumen medio diario de contratación[43], ya que sólo acciones de un percentil muy alto de compañías (a menudo compañías incluidas en el índice CSI 300)[44] son cotizadas activamente. Además, muchas de las compañías Chinas con más éxito, como Xiaomi y JD.com, cotizan principalmente en la bolsa de Nueva York -al menos de momento-y sólo de forma secundaria en la bolsa de Hong Kong. Por otra parte, las bolsas chinas tienen un atractivo limitado, dadas las restricciones a inversores extranjeros y hongkoneses. Según el índice Hang Seng[45], en 2020 el comercio bursátil en dirección sur (comercio realizado por inversores de China continental liquidado en dólares de Hong Kong) produjo un aumento de 9% en el volumen de negocios anual de la bolsa de Hong Kong, mientras el comercio bursátil en dirección norte (comercio realizado por inversores de Hong Kong e inversores extranjeros liquidados en Renminbi) supuso un aumento del 5% del volumen de negocios anual de la bolsa China.

No obstante estas reformas no parecen suficientes para garantizar el futuro financiero de Hong Kong, dada la falta de madurez y las limitaciones de los mercados bursátiles en China, sujetos a intervención gubernamental: a pesar de que Shanghái y Shenzhen son dos de las bolsas más grandes del mundo en términos de capitalización (Shanghái ocupa el puesto número cuatro mientras Shenzhen ocupa el número ocho), las dos han tenido un rendimiento inferior. No deja de ser sorprendente que las bolsas chinas en general hayan sido superadas[46] por las de países como el IBOV de Brasil y el BSE SENSEX de India.

Por lo que se refiere a las OPV (ofertas públicas de venta), según Deloitte, en su análisis del Q1 de 2023 sobre los mercados de valores de China continental y Hong Kong, éste último ocuparía el quinto puesto, por detrás de Shenzhen, Shanghái, Abu Dhabi y el Nasdaq[47].

[43] He, S. (2023, 31 enero). Stock Connect expansion holds low appeal for investors. FinanceAsia. https://www.financeasia.com/article/stock-connect-expansion-holds-low-appeal-for-investors/483057
[44] Un índice compuesto por las 300 principales acciones negociados en la bolsa de Shanghai (SSE) y Shenzhen (SZSE)
[45] (2021, julio). Riding on the Money Flows of the Stock Connect. Hang Seng Indexes. https://www.hsi.com.hk/static/uploads/contents/en/dl_centre/blog/20210730T000000.pdf
[46] Amstad, M (2020, 1 diciembre). The Handbook of China's Financial System, Chapter 3: Performance of the Markets and Listed Firms. Princeton University Press.
[47] Deloitte, Q1 Review and Outlook for Chinese mainland and Hong Kong IPO markets, 4 de abril de 2023.

Desarrollo del Parque de Tecnología e Innovación Hong Kong-Shenzhen

En 2017, el gobierno de Hong Kong anunció un proyecto conjunto con el gobierno chino para desarrollar una especie de Silicon Valley entre Hong Kong y la ciudad china de Shenzhen. Según datos proporcionados por el gobierno, el parque tendrá 87 hectáreas, cuatro veces el tamaño actual del Parque de las Ciencias de Hong Kong,[48] y busca ser un centro de cooperación científica y tecnológica entre Hong Kong y China que atraiga talento y nuevas empresas de tecnología.

Greater Bay Area (GBA)

Megaproyecto estrella del tercer plan quinquenal del partido comunista chino, que se consolida como eje central de la estrategia de desarrollo económico para las próximas décadas. La GBA fomenta la integración de Hong Kong y Macao con otras nueve ciudades chinas, creando un área económica de más de 80 millones de personas y un 15% del PIB chino. La escala de este proyecto es difícil de subestimar. Según un estudio del Real Instituto Elcano, la GBA tendrá un tamaño mayor que Holanda, un PIB equivalente a Corea del Sur y si fuera un país estaría entre las diez economías más grandes del mundo[49]. El GBA es un intento del partido comunista chino de aprovechar el potencial de sus ciudades para impulsar la tecnología e innovación, gran prioridad de Xi Jinping. Todas las ciudades agrupadas en este proyecto tienen su propio valor añadido: Hong Kong como centro financiero global, Shenzhen ha sido apodado el «Silicon Valley chino», y Cantón «la fábrica del mundo» desde 1978.

Sin embargo, la promoción de la «ventaja china» en un intento de reconstruir la imagen de Hong Kong[50] puede volverse en su contra, ya que el mayor atractivo de Hong Kong y la clave de su desarrollo se basa precisamente en los rasgos que diferencian su sistema del de China continental. La habilidad única de Hong Kong de formar parte de China y a la misma vez funcionar como una entidad financiera enteramente distinta es su principal

[48] (2017, 03 enero). Deal signed for HK-SZ tech park. Admin and Civil Affairs, Information Services. https://www.news.gov.hk/en/categories/admin/html/2017/01/20170103_165616.shtml
[49] Ballesteros, Alfonso. (2022, 28 julio). The Great Bay Area: China's 'next big thing'. Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/en/blog/the-greater-bay-area-chinas-next-big-thing/#:~:text=The%20Greater%20Bay%20Area%20(or,single%20economic%20and%20business%20hub.
[50] (2022, 2 noviembre). CE John Lee touts 'China advantage to rebuild city's imagine as financial hub. https://www.thestandard.com.hk/breaking-news/section/4/196613/CE-John-Lee-touts-'China-advantage'-to-rebuild-city's-image-as-financial-hub%C2%A0

activo. Para ello cuenta con libre movilidad de capitales (art.112 de la Ley Básica), una moneda propia, el dólar de Hong Kong (art 111) y un poder judicial independiente que ha hecho de Hong Kong un centro de arbitraje internacional, recientemente superado por Singapur.

Se han tomado medidas para reanimar la confianza de los inversores y recuperar parte del atractivo: la bolsa de Hong Kong se ha beneficiado de la retirada de algunas empresas chinas de la bolsa de Nueva York; las conferencias y cumbres financieras, tan características de otros tiempos, han vuelto a la ciudad con el lema de «Hong Kong is back". Sin embargo, en un complejo contexto geoestratégico, Hong Kong se encuentra en el centro de la rivalidad entre Pekín y Washington, de manera que un mayor acercamiento al primero dificulta el mantenimiento de las ventajas que ofrece la relación con el segundo. El equilibrio es cada vez más difícil, a la vez que la ciudad ilustra las dificultades de un «decoupling» entre las dos grandes potencias[51].

Para Estados Unidos, Hong Kong todavía retiene el estatus especial que le confiere el ´´Hong Kong Policy Act» de 1992 y que permite a EEUU tratar a Hong Kong de manera diferenciada respecto a China continental. Sin embargo, desde diciembre 2020, en aplicación de la Orden Ejecutiva sobre la normalización de Hong Kong del presidente Trump modificando dicha ley, las transacciones a Hong Kong son revisadas con los mismos criterios que las exportaciones al resto de China. [52] En diciembre de 2022 la OMC dijo que EEUU había violado las normas de comercio internacional cuando exigió que los productos de Hong Kong fueran etiquetados como «made in China»[53].

De acuerdo con el índice global de centros financieros publicado anualmente por el think tank Z/Yen, en 2022 Singapur consiguió superar a Hong Kong como tercer centro financiero internacional, por detrás de Londres y Nueva York[54]. Según un estudio de la Cámara de Comercio de EEUU en Hong Kong, un 80% de empresas locales consideran a Singapur como el mayor competidor[55]. La ciudad Estado se ha convertido también en

[51] (2021, 14 julio). Tong, K, «Hong Kong and the limits of decoupling, why America struggles to punish China for its repression", Foreign Affairs.
[52] 2023 Hong Kong Policy Act Report, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, US Department of State,
[53] WTO, Dispute Settlement, DS597: US-Origin Marking Requirement
[54] Millson, A. (2022, 23 septiembre). Singapore just took Hong Kong's place as Asia's top financial centre-and as the new partner to New York and London. Fortune. https://fortune.com/2022/09/23/singapore-hong-kong-place-asia-top-financial-center-new-partner-to-london-new-york/
[55] (2022, 27 febrero). Hong Kong and Singapore virus response a tale of two very different cities. HKFP. https://hongkongfp.com/2022/02/27/hong-kong-and-singapore-virus-response-a-tale-of-two-very-different-cities/

destino escogido para la fuga de capital procedente de China[56]. A esto se suma el traslado de negocios y oficinas: según Natixis, en marzo de 2022 el porcentaje de oficinas vacantes en Hong Kong habría subido hasta más del 10%, mientras que en Singapur se situaría alrededor del 3%.

Las instituciones académicas

Durante décadas, las instituciones educativas de Hong Kong y sus universidades se encontraban entre las mejores del mundo, creando una reserva de talentos que atraía a empresas extranjeras, siendo además los colegios internacionales hongkoneses destinos favoritos para los hijos de sus CEOS y expatriados. Con la implementación de la Ley de Seguridad Nacional, el gobierno de la ciudad ha lanzado una campaña de reeducación en línea con las disposiciones de dicha ley, que en sus artículos 9 y 10 obliga a promover la educación de seguridad nacional y supervisar a tales efectos a las instituciones educativas, menoscabando el artículo 137 de la Ley Básica de HK que establece que «instituciones educativas de todo tipo pueden retener su autonomía y disfrutar de libertad académica»[57].

Bajo las nuevas leyes, en las ocho universidades públicas habrá asignaturas obligatorias sobre seguridad nacional: la Universidad de Hong Kong ya cuenta con la asignatura de «Introducción a la Constitución China, Ley Básica y la Ley de Seguridad Nacional» y la Universidad China de Hong Kong ha introducido «La Constitución Nacional de Hong Kong»[58].

Por otra parte, los tradicionales foros de discusión y debate han sido desmantelados o se encuentran muy limitados. Cabe mencionar los sindicatos de estudiantes en las varias universidades, obligados a cerrar bajo presión de éstas. Algunos de sus líderes también han sido detenidos, como Jacky So, el presidente del sindicato estudiantil de la Universidad China de Hong Kong, detenido en diciembre de 2021 por incitar a votar en

[56] (2023, 14 abril) Ruehl, M. Wiggins, K. Lewis, L. «Singapore asks banks to keep quiet on wealth inflows during China boom", Financial Times. https://www.ft.com/content/ea198ae9-7157-4e3c-9832-2db4cf93d1c2
[57] Baehr, P. (2022, 25 abril). Hong Kong Universities in the Shadow of the National Security Law. SpringerLink. https://link.springer.com/article/10.1007/s12115-022-00709-9#Sec2
[58] Leung, M. (2022, 17 agosto). National security education compulsory for undergraduates. University World News. https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20220817081736131

blanco durante las elecciones del Consejo Legislativo. Owen Au, otro estudiante de la misma universidad fue detenido en junio de 2021 bajo cargos similares de sedición[59].

Bajo las nuevas pautas de la oficina de educación, niños de hasta seis años están obligados a estudiar los riesgos de colusión con fuerzas extranjeras y subversión. En agosto de 2022, cuando Xi Jinping visitó la ciudad, la oficina de educación distribuyó por primera vez copias de su discurso a colegios y guarderías[60]. Las nuevas pautas obligan a los profesores a «señalar claramente que salvaguardar la seguridad nacional es la responsabilidad de todos los ciudadanos, y en lo que respecta a seguridad nacional, no hay espacio para debate o compromiso"[61]. Niños en primaria memorizan el himno chino y estudian los conceptos básicos de la Ley de Seguridad Nacional. En secundaria, aprenden posibles delitos bajo la ley y sus respectivas sentencias. Algunos colegios internacionales han implementado una ceremonia de izada de bandera que se realiza todos los lunes a la que deben asistir todos los alumnos y profesores. Algunos estudiantes en colegios han sido suspendidos por hasta un periodo de dos semanas por «falta de respeto» durante estas ceremonias[62].

Los colegios también tienen que velar para que los libros de sus bibliotecas no infrinjan la seguridad nacional y que los estudiantes no participen en actividades que se considera ponen en peligro la seguridad nacional. En todo caso, si sospechan que ha habido una violación de la ley deben informar a la policía. Los profesores que no cumplan con estas reglas o intenten promover puntos de vista políticos alternativos sobre la historia de Hong Kong serán inhabilitados de por vida.

El 15 de abril de cada año, la ciudad también organiza el «Día de Educación en Seguridad Nacional», un día dedicado hacia el estudio de 'la salvaguardia de la patria' y una celebración de la Ley de Seguridad Nacional. Niños en guarderías participan en juegos y actividades con el tema de la seguridad nacional. Colegios participan en ceremonias de izada de bandera y profesores dan discursos sobre la importancia de la

[59] Li, A. (2022, 27 julio). Ex-student leader charged over 'inciting others to cast a blank votes' in Hong Kong election. HKFP. https://hongkongfp.com/2022/07/27/ex-student-leader-charged-with-inciting-others-to-cast-blank-votes-in-hong-kong-election/
[60] Magramo, K. (2022, 17 abril). Hong Kong tells teachers to study Xi Jinping's speech. CNN. https://edition.cnn.com/2022/08/17/china/hong-kong-schools-xi-jinping-speech-mic-intl-hnk/index.html
[61] Yiu, P. Wu, S. (2021, 5 febrero). Hong Kong to teach children as young as six about subversion, foreign influence. Reuters. https://www.reuters.com/article/us-hongkong-security-education-idUSKBN2A5093
[62] Chen, ZF. (2022, 10 febrero). Hong Kong school suspends 14 students for 'disrespect' during Chinese flag ceremony. RFA. https://www.rfa.org/english/news/china/hongkong-flag-students-10122022111346.html

patria y advertencias contra la secesión y sedición. Muchos niños también participan en simulacros antiterroristas con la policía y aprenden la marcha en paso de ganso al estilo chino[63].

Bajo este nuevo currículo, los libros de texto que han sido distribuidos a colegios en la ciudad están centrados en inculcar una narrativa histórica y política patriótica, en la que se mantiene, por ejemplo, que Hong Kong nunca fue colonia del Imperio Británico, intentando reforzar la idea de una identidad nacional homogénea. Según el profesor Steve Tsang, de SOAS, «en el enfoque de Xi sobre la historia, los hechos son solamente incidentales, lo que importa es la interpretación y solo se permite una[64].

De manera inaudita, ante la dirección que está tomando el sistema educativo, en una ciudad donde la mayor dificultad para las familias era encontrar para sus hijos plaza en un colegio, alumnos y profesores están buscando colegios en el extranjero, mientras los colegios, a su vez, intentan retener a los estudiantes y a su personal lectivo.

Éxodo de talento

Según los datos proporcionados por la Oficina de Educación, entre Octubre de 2020 y Septiembre de 2021, el número de alumnos disminuyó en 30.000, 15000 de éstos alumnos de secundaria[65]. En los 12 meses previos a junio de 2022, la población de la ciudad cayó 1.6% a 7,29 millones, la caída más pronunciada registrada en la historia de la ciudad.

Una encuesta realizada por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos reveló que 42% de extranjeros en la ciudad y 26% de las compañías extranjeras estaban considerando dejar la ciudad[66]. Otro estudio realizado por la organización juvenil Youth Ideas concluye que 24.2% de jóvenes con educación universitaria menores de 35 quieren

[63] Davidson, H. (2021, 15 abril). Hong Kong children schooled in national security as city 'celebrates' new laws'. The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2021/apr/15/hong-kong-national-security-children-new-laws
[64] May, T. (2022, 16 junio). In These New Textbooks, Hong Kong Was Never A British Colony. TheNewYorkTimes. https://www.nytimes.com/2022/06/16/world/asia/hong-kong-textbooks-british-colony.html
[65] (2022, 22 junio). National security lessons spark concern in Hong Kong. UCANews. https://www.ucanews.com/news/national-security-lessons-spark-concern-in-hong-kong/98119
[66] (2022, 27 junio). National security law sparks brain drain from Hong Kong. PMEAsiaNews. https://www.asianews.it/news-en/National-security-law-sparks-a-brain-drain-from-Hong-Kong-56129.html

irse de Hong Kong, de los cuales 16% declaran no tener intención de regresar[67]. Simultáneamente, el número de alumnos de Hong Kong en colegios privados en Inglaterra aumentó de 13% a 25%. Esta emigración de la ciudad está facilitada por los esquemas implementados en países como los Estados Unidos, Reino Unido y Canadá desde la adopción de la Ley de Seguridad Nacional, ofreciendo visados y procedimientos de adquisición de ciudadanía.

El éxodo de talento no favorece el futuro de Hong Kong como centro financiero internacional y está impactando las estrategias de negocios de las empresas. En una encuesta realizada en agosto de 2022 por la Asociación de Fondos de Inversión De Hong Kong, dos tercios de los participantes reconocieron la enorme dificultad en atraer y retener talento, y más de la mitad de los encuestados dijeron estar buscando ya personal en otros lugares[68]. El gobierno de Hong Kong reaccionó en octubre de 2022 anunciando nuevas medidas para intentar retener el talento. El «Top Talent Pass Scheme» concederá visados a graduados de las mejores universidades del mundo y a otros, ofreciendo un salario anual de 300.000 euros o más para poder trabajar en la ciudad durante 2 años. También se han propuesto bonificaciones impositivas para extranjeros, incluyendo en la compra de primera residencia, así como el relajamiento de medidas para compañías en la contratación de extranjeros. Adicionalmente, muchas de las universidades públicas están ofreciendo mayor cantidad de becas. La Universidad China de Hong Kong ha asignado €2.3 millones para becas de estudiantes internacionales, un aumento de 40% respecto al año anterior[69]. Estas medidas son muy recientes, por lo que todavía es difícil ver su eficacia.

Por otra parte, según la ONG británica, «Hong Kong Watch», el gobierno de Hong Kong también estaría aplicando medidas que dificulten la emigración, de manera que los titulares de BNO(British Overseas Passport) que trasladan su residencia a Reino Unido encuentren dificultades para acceder a su pensión[70].

[67] (2021, 15 marzo). Hong Kong faces brain drain as educated people plan to move abroad. Business Standard. https://www.business-standard.com/article/international/hong-kong-faces-brain-drain-as-educated-people-plan-to-move-abroad-121031500060_1.html
[68] Mak, R. (2022, 20 octubre). Brain drain solution is staring Hong Kong in the face. Reuters. https://www.reuters.com/breakingviews/brain-drain-solution-is-staring-hong-kong-face-2022-10-19/
[69] (2022, 19 octubre). Hong Kong Offers New Visa to Woo Talent Amid Brain Drain. VOA. https://www.voanews.com/a/hong-kong-offers-new-visa-to-woo-talent-amid-brain-drain-/6796074.html
[70] (2023, 12 abril). Riordan, P. «Hong Kong emigrants to UK blocked from accessing 2.2 bn in pensions". Financial Times. https://www.ft.com/content/c1d03096-d87b-4f01-b26d-dbaabd17eb17

Las numerosas detenciones de jóvenes durante las protestas figurarán probablemente en sus respectivos antecedentes policiales e incluso judiciales, lo que dificultará su contratación por empresas locales. Además, Hong Kong tiene una de las tasas de natalidad más bajas en Asia, una tasa que ha seguido decreciendo en los últimos años[71]. El éxito de Hong Kong ha dependido en gran medida en su capacidad de generar y retener talento local, atrayendo a su vez de otros países para los negocios en la ciudad, algo que ya no puede darse por supuesto.

Conclusión

La Declaración Conjunta sino británica, que permitió la retrocesión de la antigua colonia a soberanía china en 1997 y sentó las bases del principio de «un país, dos sistemas", fue registrada por ambos gobiernos ante las Naciones Unidas como un tratado internacional el 12 de junio de 1985, por lo que se considera un acuerdo jurídicamente vinculante. Sin embargo, en junio de 2017, el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino lo consideró «un documento histórico» sin significado práctico[72]. La rivalidad entre Estados Unidos y China encontró en la ciudad un escenario para mostrar la enorme brecha entre un sistema de corte liberal, basado en valores democráticos, y el «socialismo con características chinas" crecientemente autoritario y uniformador.

Desde la retrocesión a soberanía china, la evolución de Hong Kong y su desarrollo económico siempre han estado ligados a los acontecimientos en China continental. La transformación de China en un país de mayor represión interna y mayor asertividad en el exterior, en palabras de la Presidenta de la Comisión Europea [73], han tenido enorme impacto en la ciudad, siendo la Ley de Seguridad Nacional el más claro ejemplo de este «efecto derrame». Su implementación daña la credibilidad del principio de «un país, dos sistemas", de cuya erosión ya venía alertando la Unión Europea en sucesivos informes anuales desde 2016. El Parlamento Europeo habla de «destrucción de la autonomía» y

[71] Grundy, T. (2023, 17 february). Hong Kong population shrinks for third year straight, as no. of residents falls by 0.9% in 2022. HKFP. https://hongkongfp.com/2023/02/17/hong-kong-population-shrinks-for-third-year-straight-as-no-of-residents-falls-by-0-9-in-2022/

[72] (2017, 30 junio) Ng, J."Sino British Joing Declaration on Hong Kong no longer has any realistic meaning, Chinese foreign ministry says", https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/2100779/sino-british-joint-declaration-hong-kong-no-longer-has-any

[73] Speech by President von der Leyen on EU China relations to MERICS and the European Policy Centre, Bruselas, 30 de marzo 2023.

«erosión de las libertades" bajo la política china de abandono de dicho principio[74]. Sin embargo, Hong Kong sigue conservando características propias que garantizan, en beneficio de China continental, su estatus de centro financiero internacional, clave para la internacionalización del yuan y para la captación de capital.

Hong Kong nunca fue una democracia plena, pero su Ley Básica creó expectativas de sufragio universal y participación política que hoy parecen mucho más lejos de cumplirse. Todo discurso sobre la política de Hong Kong sería incompleto sin los deseos de autodeterminación que definieron una generación de activismo político. En esencia, se trataba de una ruptura profunda en la dirección que tanto el PCC como los intereses económicos de las grandes familias querían para Hong Kong. Para éstos, el objetivo era, sin duda, la progresiva integración, impulsada por el desarrollo de infraestructuras, programas de visitas o demolición de vestigios coloniales en el Victoria Harbour, a la vez que desde Pekín se aumentaba el control, en algunos casos a costa de socavar la autonomía de la ciudad[75].

Paradójicamente, mientras los anhelos de democratización de los Hongkoneses definían cada vez más una identidad alejada de China continental, eran las autoridades de Pekín, en concreto el comité permanente de su Asamblea Nacional Popular quienes ostentan, a modo de Tribunal Constitucional, el derecho exclusivo de la interpretación de la Ley Básica de Hong Kong. Bajo Xi Jinping, el proceso de democratización deseado se convirtió en una ilusión que se sumó a la frustración alimentada por las diferencias sociales. Por otra parte, las protestas acrecentaron los recelos del PCC ante intentos de liberalización política, que el mismo Xi Jinping consideraba en 2014 no adecuados para China ya que «*podrían producir consecuencias catastróficas*»[76]. En medio de estas tensiones, a la vez que el espacio para el compromiso se estrechaba, la coexistencia de los dos sistemas se hizo todavía mucho más difícil.

Hong Kong simbolizaba además el llamado «siglo de humillación de China a manos de las potencias coloniales». La retrocesión en 1997 y la ley de seguridad nacional

[74] Resolución del Parlamento Europeo sobre violaciones de libertades fundamentales en Hong Kong, 19 de enero, 2022.
[75] Maizland, Lindsay. (2022, 19 mayo). Hong Kong's Freedoms: What China Promised and How It's Cracking Down. Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/backgrounder/hong-kong-freedoms-democracy-protests-china-crackdown
[76] (2014, 2 abril). Xi says multi-party democracy didn't work for China. Reuters. https://www.reuters.com/article/uk-china-politics-xi-idUKBREA3108020140402

de 2020 marcan para el PCC la superación de una dramática página de su historia. Si en 1997 el potencial económico de Hong Kong lo convertía en un posible referente y una historia de éxito para el resto de China, hoy la ciudad ha perdido su capacidad de influencia y el éxodo de parte de su población ha mermado sus impresionantes recursos humanos.

Para Hong Kong la coyuntura actual pone a prueba, una vez más, su capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes. Su atractivo sigue dependiendo de aquellos rasgos que le diferencian de China continental: el Estado de derecho, el libre movimiento de capitales y el dólar de Hong Kong (ligado al US dólar), que hacen de la ciudad un excepcional centro financiero off-shore para China continental, muy por delante de alternativas como Shanghái o Shenzhen. Los derechos y libertades que caracterizaban la vida en la ciudad han sido drásticamente limitados. Hong Kong es hoy ya una ciudad muy distinta, a la búsqueda de equilibrios cada vez más difíciles que le permitan mantener su relevancia económica y financiera, una vez que su valor como puente entre Oriente y Occidente parece cada vez más difuminado[77].

*Carmen Cano de Lasala**

Subdirectora General de Asia Meridional y Oriental del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

[77] Agradezco el trabajo documental y de bibliografía llevado a cabo por Javier Vidal Cano para la publicación de este artículo.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

76/2023 8 de noviembre de 2023

Ignacio Fuente Cobo

Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África

Hacia una nueva visión de la cooperación europea con África

Resumen:

África es un continente tan inmenso como contradictorio. En el actual entorno internacional, aparece como un espacio geopolítico continente en auge con algunos de los países de más rápido crecimiento en los últimos años, lo que ofrece grandes oportunidades para la cooperación. Asimismo, África se enfrenta a un número creciente de desafíos que comparte con Europa, incluidos el cambio climático, la presión demográfica, la transición energética, la transformación digital, la amenaza terrorista o la guerra en Ucrania.

Si bien los lazos que unen a África y Europa son amplios y profundos como consecuencia de la historia, la proximidad geográfica y los intereses compartidos, el nuevo orden internacional emergente hace que esta atraiga la atención de otros actores globales que compiten con Europa. La Unión Europea debe adaptarse a la nueva realidad descrita con una visión renovada de su asociación estratégica con África, que integre mejor las preocupaciones africanas y europeas a la hora de abordar de manera conjunta los desafíos comunes del siglo XXI. El resultado debería ser una asociación reforzada que haga la cooperación más ágil, transparente y eficiente para superar las dificultades que se han presentado en las últimas décadas. Si Europa quiere evitar ser desplazada por potencias competidoras, es hora de que eleve de nivel su relación con África.

Palabras clave:

África, Unión Europea, cooperación, convenios, intereses, riesgos, seguridad, visión.

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.

Towards a new European vision of cooperation with Africa

Abstract:

Africa is a continent as immense as it is contradictory. In the current international environment, Africa appears as a booming continent with some of the fastest growing countries in the world, offering great opportunities for cooperation. However, Africa also faces a growing number of challenges that it shares with Europe, including climate change, demographic pressure, energy transition, digital transformation, terrorist threat, or war in Ukraine and Palestine.

While the ties that unite Africa and Europe are broad and deep because of history, geographical proximity and shared interests, the new international order that is emerging means that Africa is attracting the attention of other global actors that compete with Europe. The European Union must adapt to this new reality with a renewed vision of what its strategic partnership with Africa should be, one that better integrates African and European concerns when addressing together the common challenges of the 21st century. The result should be a strengthened partnership with Africa that makes cooperation more agile, more transparent and more efficient, overcoming the difficulties it has presented in recent decades. If Europe wants to avoid being displaced by competing powers, it is time to take the relationship with Africa to a higher level.

Keywords:

Africa, European Union, cooperation, agreements, interests, risks, security, vision.

África en el contexto global

África es el vecino más cercano de Europa. Este espacio geográfico de 30 millones de kilómetros cuadrados comprende casi la cuarta parte de las tierras emergidas y se divide en 53 Estados. Mal situada en el contexto de la globalización, las últimas décadas no han favorecido el desarrollo de África en la misma manera que el de otras regiones del mundo, principalmente en Asia, que han alcanzado niveles notables de riqueza.

África, particularmente la región subsahariana, se ha caracterizado por una conexión poco ventajosa con el resto del mundo, donde fundamentalmente ha venido jugando el papel de proveedor de materias primas. La región ha sido hasta fechas muy recientes una clara perdedora en el tablero económico mundial al presentar una acusada y permanente vulnerabilidad, debida a una situación internacional desfavorable y a sus problemas endémicos.

El continente alberga los diez países más pobres del mundo y es el hogar de más de 18 millones de refugiados y desplazados[1]. Su población representa el 10 % del total mundial y su crecimiento demográfico, según todas las estimaciones, hará que África se doble en el año 2050, pasando de los actuales 1100 millones de habitantes a más de 2200 millones, de los que más de la mitad serán jóvenes. Ello refleja la existencia de una brecha demográfica imponente ante una Europa en franco declive demográfico, lo que constituye un incentivo para la emigración. De hecho, la forma de integrar un número creciente de población migrante africana en las sociedades europeas constituye uno de los principales retos que el Viejo Continente tiene que afrontar con un enfoque no tanto reactivo, sino previsor y proactivo.

Los problemas de África no se limitan a los aspectos económicos. Los desafíos internos a los que debe enfrentarse son numerosos desde el punto de vista de la seguridad. Podemos destacar entre ellos los diecisiete conflictos y guerras africanos, que se han triplicado en quince años y que afectan a millones de personas, algunos desde hace décadas[2]; la desestructuración en gran parte del continente de numerosos Estados, que se muestran incapaces de garantizar las funciones mínimas de seguridad de sus

[1] «África, el continente con más países en conflicto». *ACNUR*. 2017. Disponible en https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/africa-el-continente-con-mas-paises-en-conflicto

[2] «África Conflicto, La ONU dice que se ha triplicado el número de conflictos en África en 15 años». *la Vanguardia*. 6 de febrero de 2020. Disponible en https://www.lavanguardia.com/internacional/20200206/473307466388/la-onu-dice-que-se-ha-triplicado-el-numero-de-conflictos-en-africa-en-15-anos.html

habitantes y control de su territorio, o el auge del fenómeno terrorista, muy presente en la región del Sahel, pero cuyo radio de acción se extiende por el Cuerno de África y el golfo de Guinea, amenazando con que amplias regiones del África oriental, central y occidental se conviertan en territorios ingobernables. Al mismo tiempo, el avance del yihadismo desde el Sahel hacia el golfo de Guinea inquieta cada vez más a Occidente, como se pudo comprobar en la cumbre de la OTAN de Madrid en junio de 2022 con su referencia explícita al «flanco sur».

El futuro de la región está íntimamente ligado al factor demográfico y, en particular, a una población joven que está llamada a ser uno de los principales motores de la pujanza económica de África en el medio y largo plazo. De acuerdo con el FMI, en 2035 el número de subsaharianos en edad de trabajar será superior a la población con este perfil disponible en el resto del mundo. La población en edad de trabajar en África se mantendrá de manera estable y sostenida a lo largo de las próximas décadas, lo cual representa potencialmente una ventaja comparativa notable para sus países y una oportunidad inestimable en el marco de la internacionalización de sus economías.

Esta abundancia de mano de obra joven puede constituir un valioso dividendo demográfico en un planeta en proceso de envejecimiento y una oportunidad económica para África y para sus socios europeos demográficamente deprimidos, entre los que se encuentra España. No es un proceso fácil y África va a necesitar crear entre 15 y 20 millones de empleos anuales hasta 2035 (frente a los 3 millones actuales) si quiere ofrecer perspectivas vitales plenas a una población esencialmente joven (el 48 % es menor de 15 años). Este es uno de los mayores retos para el futuro de África: las tasas actuales de desempleo entre sus jóvenes, que llegan a ser en algunos países del 40 %, indican el importante riesgo al que se enfrenta el continente si no consigue crear oportunidades económicas y de empleo suficientes para ofrecer condiciones de vida decentes a estas centenas de millones de personas.

En un escenario en el que África no sea capaz de transformar la explosión demográfica en crecimiento económico, la cohesión social y la estabilidad política se verán seriamente amenazadas[3]. Los jóvenes africanos, hombres y mujeres, buscarán alternativas en el radicalismo, los tráficos ilícitos y la migración masiva. En un mundo cada vez más

[3] GÓMEZ-JORDANA MOYA, Rafael. «Propuesta para la acción exterior de España en África Subsahariana». *Iberglobal*. 2018. Disponible en https://www.iberglobal.com/files/2018/propuestas_africa_gomez_jordana.pdf

interconectado, las sociedades africanas no serán las únicas en sufrir los efectos negativos de este escenario; España y Europa también se verán directamente afectadas.

Un interés global creciente por África

Pero África es también un continente que está llamado a tener un peso creciente en las relaciones internacionales. Su perfil demográfico, sus riquezas naturales y su ritmo de crecimiento la han convertido en objetivo de los intereses, ambiciones y expectativas de muchos actores relevantes, principalmente de las grandes potencias, pero también de las potencias emergentes. La comunidad internacional empieza a comprender que África está llamada a desempeñar un papel importante no solo como potencial beneficiaria de acciones, sino también como proveedora de bienes públicos globales. El futuro de África parece tan prometedor que la revista norteamericana *The Economist* pasó de definirla en el año 2000 como «the hopeless continent» a hablar una década después del «Africa rising»[4] y terminar afirmando en el 2020 que «África está cambiando tan rápidamente que resulta difícil de ignorar»[5].

El caso más evidente de que África ya no pasa desapercibida es el interés de China: el crecimiento de su penetración económica en África en los últimos años es exponencial. Si bien solo el 4 % de la inversión china fluye hacia África, esta cifra ha servido para consolidar en poco menos de veinte años la influencia de la RPC como socio comercial e inversor más importante del continente. Las empresas chinas han sabido aprovechar mejor frente a las europeas sus ventajas comparativas, principalmente su mayor velocidad en la toma de decisiones e implementación de proyectos, una menor interferencia en los asuntos internos de los países africanos y un menor reparo en recurrir a la corrupción para alcanzar sus objetivos[6].

Pero el interés de China por África también se ha ampliado al ámbito de la seguridad, con la aportación desde hace años de cascos azules a operaciones de mantenimiento

[4] ADEWUNMION, Femi. «How the Economist changed its tune on Africa». *How we made it in Africa*. 12 de noviembre de 2011. Disponible en https://www.howwemadeitinafrica.com/how-the-economist-changed-its-tune-on-africa/14001/#:~:text=In%20May%202000%2C%20respected%20magazine%20The%20Economist%20on,and%20a%20string%20of%20wars%20across%20the%20continent.

[5] ROSENTHAL, Jonathan. «Africa is changing so rapidly, it is becoming hard to ignore». *The Economist,* Special report. 26 de Marzo de 2023.

[6] SCHWIKOWSKI, Martina. «China's winning path to African investment». *DW*. 07 de febrero de 2022. Disponible en https://www.dw.com/en/chinas-winning-approach-to-african-investment/a-62535649

de la paz de las Naciones Unidas y, más recientemente, la instalación de bases militares en Yibuti en 2017. Posiblemente la RPC también instale otra de estas bases en Guinea Ecuatorial, la primera que poseería en el Atlántico[7].

La política de poder blando de China se extiende igualmente al campo diplomático. Su primer esfuerzo de mediación se produjo en junio del 2022 en Adís Abeba durante una conferencia de paz para resolver los conflictos en el Cuerno de África, en el ámbito de la Unión Africana. Con esta iniciativa, China buscaría adoptar un enfoque alternativo a Occidente, lo que denota un cambio lento pero significativo en su tradicional política de no injerencia en los asuntos internos de los países africanos[8].

Junto al interés de China, África está atrayendo a otras potencias y organizaciones internacionales que buscan tejer diversas redes de relaciones políticas y comerciales con el que ven como un continente de oportunidades, en un contexto global complejo y crecientemente competitivo.

Así, Francia, un país con grandes intereses, mantuvo en Montpellier en noviembre de 2021 una novedosa cumbre Francia-África con la participación de gobiernos y de la sociedad civil. Un mes después, Turquía, una potencia emergente en África, celebró en Estambul su tercera cumbre, a la que asistieron numerosos líderes africanos y en la que se trataron temas de desarrollo y seguridad. En agosto llegó el turno de Japón, que convocó en Túnez la VIII Conferencia Internacional de Tokio sobre el Desarrollo de África[9], la cual reunió a representantes de países y organismos internacionales y cuya finalidad fue acrecentar lazos económicos y sociales. Incluso en el caso de los Estados Unidos, tras años de desinterés, en diciembre del 2022 el presidente Biden reunió en Washington a 49 líderes africanos y se comprometió a apoyar la democratización del continente y la visión de desarrollo de la Unión Africana[10].

[7] «Why Equatorial Guinea May Host China's First Atlantic Naval Base». *The Maritime Executive*. 07 de enero de 2022. Disponible en https://www.maritime-executive.com/article/why-equatorial-guinea-may-host-china-s-first-atlantic-naval-base

[8] DE PRADO, César, «¿Qué pasa entre China y África?» *Observatorio de la Política China*. 14 de enero de 2023. Disponible en https://politica-china.org/areas/politica-exterior/que-pasa-entre-china-y-africa

[9] «Turkey-Africa Summit takes leaders to Istanbul». *Africa Times*. 17 diciembre 2021. Disponible en https://africatimes.com/2021/12/17/turkey-africa-summit-takes-leaders-to-istanbul/

[10] «U.S.-Africa Leaders Summit: Strengthening Partnerships to Meet Shared Priorities». *The White House*. 15 de Diciembre de 2022. Disponible en https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/u-s-africa-leaders-summit-strengthening-partnerships-to-meet-shared-priorities/

En lo que respecta a Rusia, en 2019, en la ciudad balneario de Sochi, se celebró la primera cumbre Rusia-África, con la asistencia de 43 jefes de Estado o de Gobierno. La intención del Kremlin era expandir su influencia en un continente donde compite en desventaja con Occidente y China. Rusia ha defendido su expansión militar en África, una región que considera un progresivo centro de «crecimiento de la economía mundial»[11], mediante la posible apertura de una base naval en el mar Rojo y el suministro de armamento a la República Centroafricana (RCA). La segunda cumbre Rusia-África, que debía haber tenido lugar en 2021, se pospuso hasta agosto de 2023 y se celebró en San Petersburgo bajo el lema «Por la paz, la seguridad y la prosperidad». Aunque el presidente Vladímir Putin intentó recuperar algo del brillo perdido en el escenario internacional haciendo ver que Rusia no estaba sola, la realidad es que el resultado cosechado no fue brillante y confirmó el decadente papel de Moscú como socio global[12].

No obstante sus limitaciones, Rusia ha sabido aprovechar las debilidades europeas en África. La retirada de las tropas francesas y europeas de Malí, Burkina Faso y, más recientemente, Níger, donde las autoridades y las poblaciones se muestran cada vez más hostiles a la presencia occidental, ha concedido una gran oportunidad a la penetración rusa. La presencia de la compañía militar privada Wagner ha cambiado el paradigma de seguridad en el Sahel, donde Rusia trata de reforzar sus vínculos con África para mostrar que está menos aislada de lo que parece. Europa, por su parte, compite con Rusia por lograr una mayor influencia en África. En consecuencia, necesita seducir al continente y recuperar el terreno perdido frente a Moscú como socio fiable en la lucha contra el terrorismo y la inseguridad alimentaria[13].

Las relaciones entre la Unión Europea y la Unión Africana. La vía de los convenios

La Unión Europea comenzó a sentir la necesidad de prestar una mayor atención a África en la década de 1960, cuando la gran mayoría de sus países se independizaron, lo que obligó a crear un marco legal que regulase las relaciones con Europa.

[11] MEZA, Andrés. «Vladimir Putin preside la primera cumbre Rusia-África» *France24*. 24 de Octubre de 2019. Disponible en https://www.france24.com/es/20191024putin-preside-cumbre-rusia-africa

[12] «Rusia-África: Una cumbre a la baja». *Informe semanal de política exterior número 1334. Política Exterior*. 31 de julio de 2023. Disponible en https://www.politicaexterior.com/articulo-completo/rusia-africa-una-cumbre-a-la-baja-335024/

[13] NARANJO, Jose y ESPAÑOL. «Marc Rusia y Occidente compiten por ganarse el favor de África». *El País*. 26 de julio de 2022. Disponible en https://elpais.com/internacional/2022-07-26/rusia-y-occidente-compiten-por-ganarse-el-favor-de-africa.html

Al principio, la cooperación entre los dos continentes se materializó a través de políticas comerciales y de ayuda al desarrollo. En 1963 la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) firmó con la AASM (Associated African States and Madagascar, 'Estados Africanos Asociados y Madagascar'), formada por dieciocho excolonias africanas recientemente independizadas, el Convenio de Yaundé (Camerún) de intercambio comercial y cooperación. El convenio se basaba en el principio de libre comercio, que regía la relación entre cada uno de los países de la AASM con los que los integrantes de la CEE tenían vínculos históricos y esta última entidad. De dicha forma, se garantizaban el suministro de materias primas agrícolas y mineras a la CEE y el acceso a los mercados africanos para los productores comunitarios.

El 29 de julio de 1969, después de que su primera versión expirara, se firmó un segundo Convenio de Yaundé con veintiún países africanos. Esta vez las negociaciones fueron más tensas, dado que algunos países europeos —Alemania y los Países Bajos en particular— pensaban que la CEE estaba pagando por las relaciones especiales de Francia con sus antiguas colonias[14]. No obstante, el convenio entró en vigor el 1 de enero de 1971. El Acuerdo de Arusha, que suscribieron tres países de los Grandes Lagos —Kenia, Uganda y Tanzania—, dada la semejanza entre ambos tratados, se promulgó en la misma fecha[15].

En 1975 los dos acuerdos finalizaron y constituyeron la base de los llamados Convenios de Lomé, unos ambiciosos pactos comerciales y de asistencia entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), en particular las antiguas colonias británicas, holandesas, belgas y francesas. El primer Convenio de Lomé (Lomé I), que entró en vigor en abril de 1976, disponía que la mayoría de las exportaciones agrícolas y minerales de los países ACP entraría libres de derechos a la CEE. Su acceso preferencial se basaba en un sistema de cuotas para productos, como el azúcar y la carne de vacuno, que competían con los de la CEE. Junto a ello, la

[14] FRISCH, Dieter. «La politique de développement de l'Union européenne: Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale». *Rapport ECDPM 15*. Maastricht: ECDPM. 2008. Disponible en http://ecdpm.org/wp-content/uploads/PMR-15-Politique-Developpement-Union-Europeenne-2008.pdf.
[15] OKEMA, M. «Twenty Years of the Arusha Declaration». *The African Review: A Journal of African Politics, Development and International Affairs*, Vol. 14, No. 1/2, pp. 81-92. 1987.

CEE se comprometió a invertir 3 mil millones de lo que entonces era el embrión del euro, la unidad europea de cuenta, en beneficio de los países ACP[16].

La convención fue renegociada y renovada tres veces entre enero de 1981 y diciembre de 1989, al tiempo que el número de países se incrementaba desde los 46 signatarios de Lomé I hasta los 71 de la versión revisada de Lomé IV (1995-2000).

No obstante, los Convenios de Lomé presentaban importantes limitaciones, como pudo comprobarse en 1995, cuando el Gobierno de los Estados Unidos denunció el Convenio de Lomé IV ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por violar sus normas, lo que provocó una agría disputa entre europeos y norteamericanos que concluyó con una resolución de la OMC: los acuerdos entre la UE y los países ACP no eran compatibles con sus regulaciones[17].

En cualquier caso, Lomé supuso un hito en la historia moderna del derecho internacional al simbolizar el reemplazo de una asociación neocolonial por un régimen de comercio y desarrollo interregional entre la CEE y la ACP basado en una regulación legal[18].

En el año 2000, el Convenio de Lomé IV fue reemplazado por el Acuerdo de Cotonou: un tratado firmado por los entonces quince Estados miembros de la Unión Europea y el grupo de los 78 Estados ACP (Cuba no firmó) que se convirtió en la columna vertebral de la asociación entre ambos grupos de países. Sus objetivos, más ambiciosos que los expresados en los diversos Convenios de Lomé, eran contribuir a la erradicación de la pobreza, apoyar el desarrollo económico, cultural y social sostenible de los países socios y ayudar a la integración progresiva de sus respectivas economías en la economía mundial. Para ello, el Acuerdo de Cotonou se basaba en tres ejes: la cooperación para el desarrollo, la cooperación económica y comercial y el diálogo político[19].

El Acuerdo de Cotonou pretendía lograr una estrecha colaboración basada en el principio de la igualdad entre los socios y en que los países ACP determinaban sus propias políticas de desarrollo y el grado de cooperación con la Unión Europea. Quizá la principal

[16] «Consultative Assembly of the Lome Convention». *European Parliament (EEC-ACP)*, European Parliament information series special edition. Junio 1976. Disponible en https://aei.pitt.edu/35575/1/A1623.pdf
[17] «Banana Wars Continue—Chiquita Once Again Tries to Work Its Omnipotent Will, Now Under New Management: Likely Big Losers Will Be CARICOM's Windward Islands». *Council on Hemispheric Affairs (COHA)*. Washington, D.C. 16 de Mayo de 2005.
[18] LIMA SAKR, Rafael. «Regionalism as development: The Lomé Conventions I and II (1975–1985)». *Leiden Journal of International Law*, 36, 33–59, p.58. 2023.
[19] «Acuerdo de Cotonou». *Consejo Europeo*. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cotonou-agreement/#cotonou

novedad de este acuerdo estaba en que desvinculaba por primera vez el aspecto comercial de la ayuda al desarrollo. Para ello, estableció áreas de libre comercio entre la UE y los países ACP mediante Acuerdos de Asociación Económica (AAE).

Figura 1
Fuente. CONSEJO EUROPEO. Acuerdo de Cotonou.

Junto con la dimensión económica, el Acuerdo de Cotonou tenía un importante perfil político y reflejaba las preocupaciones europeas sobre la necesidad de un promover un diálogo integral en el que se incluyeran tanto los problemas de migración y seguridad como la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Sin embargo, desde los primeros momentos hubo numerosas protestas de los países ACP, los cuales consideraban que los acuerdos perjudicaban a sus frágiles economías. La gran mayoría de los Estados africanos cuestionaron la asociación propuesta por Europa y empezaron a considerar la idea de establecer relaciones comerciales con países emergentes, principalmente con China, pero también otros como India o Brasil[20].

La V Cumbre Unión Africana-Unión Europea, que tuvo lugar en Abiyán en noviembre de 2017, puso de manifiesto que muchos puntos del Acuerdo de Cotonou ya no se adaptaban al contexto internacional y que había llegado el momento de establecer una

[20] BIDAULT, Marie-Christine. «Fin de l'Accord de Cotonou et nouvelle forme de coopération ?». *Les Yeux du Monde*. 03 de diciembre de 2019. Disponible en 2020 : Fin de l'Accord de Cotonou et nouvelle forme de coopération ? - Les Yeux du Monde (les-yeux-du-monde.fr)

asociación específica con el continente africano y otra con las regiones del Caribe y el Pacífico, dado que ambas áreas eran muy heterogéneas. También se cuestionó la eficacia que tenía la ayuda bilateral o multilateral.

Un año después, en su Informe Especial n.° 20/2018[21], el Tribunal de Cuentas Europeo, en un ejercicio inaudito de autocrítica, estimaba que el apoyo de la Unión Europea a África tenía poco efecto y que los acuerdos comerciales, que a menudo beneficiaban a los países europeos, llevaban a estos últimos a compensar a las naciones africanas con ayudas que generaban corrupción y malestar social. Por ello, se recomendaba una mayor coherencia en las políticas europeas, dando prioridad a la inversión y el desarrollo industrial.

A pesar de estas críticas, el 28 de septiembre de 2018 la UE comenzó formalmente la renegociación de los Acuerdos de Cotonou, que en diciembre de 2020 quedaron prorrogados por un periodo de veinte años que comenzaba en 2021. Junto a los aspectos comerciales, se incluyeron otras áreas como la democracia, los derechos humanos, el cambio climático o la erradicación de la pobreza[22].

La Arquitectura de Paz y Seguridad de África

En 2002 la Unión Africana (UA), una organización intergubernamental con sede en Adís Abeba que reúne a 55 naciones del continente[23], creó la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) como respuesta estructural y a largo plazo a los desafíos de seguridad a los que se enfrentaba la región. La APSA debía proporcionar a la Unión Africana (AU) y las organizaciones subregionales (SRO) un mandato político y un conjunto de instituciones, leyes y procedimientos que les permitieran acceder a las herramientas necesarias para prevenir, gestionar y resolver los conflictos africanos.

[21]«Rapport spécial n° 20/2018: Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité: un recentrage s'impose». COUR DES COMPTES EUROPÉENNE. 18 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_20/SR_APSA_FR.pdf

[22] «Partnership agreement between [the European Union / the European Union and its member states], of the one part, and members of the Organisation of african, caribbean and pacific states, of the other part». 2021, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-04/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf

[23] La UA fue creada en 2000 y sucedió a la Organización de la Unidad Africana. En 2017, los 55 países africanos eran miembros de la Unión Africana.

Para ello, la APSA cuenta con un órgano de dirección: el Consejo de Paz y Seguridad (PSC), establecido por los Estados miembros de la UA en 2002 como el «órgano permanente de toma de decisiones para la prevención, gestión y resolución de conflictos». En su labor, este se beneficia del apoyo de la Comisión de la UA, un panel de sabios, un sistema continental de alerta temprana y un fondo de paz.

Para actuar en el campo de la paz y la seguridad, la UA se apoya en diez organizaciones subregionales africanas (SRO), a las que sus respectivos Estados miembros han dado un mandato para la cooperación, fundamentado en los principios de subsidiariedad y complementariedad. Ocho son comunidades económicas regionales (EC) y dos mecanismos regionales para la prevención, gestión y resolución de conflictos (RM)[24].

Desde su fundación, la UA ha venido interviniendo junto con las SRO en aproximadamente la mitad de los conflictos violentos que han ocurrido en África. Las intervenciones se han realizado a través de canales diplomáticos, mediaciones, operaciones de apoyo a la paz o una combinación de estos tres elementos. Sus resultados han sido, en la mayoría de las ocasiones, cuestionables.

Con vistas a incrementar su efectividad operativa, la UA y las SRO fijaron en diciembre de 2015 una hoja de ruta de la APSA que cubría cinco prioridades estratégicas: prevención de conflictos, gestión de crisis y conflictos, reconstrucción posconflicto y consolidación de la paz, cuestiones estratégicas de seguridad (entrada ilegal de armas pequeñas y ligeras, medidas contra artefactos explosivos improvisados y gestión de explosivos, desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva, medidas antiterroristas, flujos financieros ilícitos, estrategia marítima y lucha contra el crimen organizado transnacional y el cibercrimen) y coordinación y alianzas en el marco de la APSA[25].

[24]Las comunidades económicas regionales son: la Unión del Magreb Árabe (UMA), la Comunidad de Estados del Sahel-Sahara (CEN-SAD), el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA), la Comunidad de África Oriental (CAO), la Comunidad Económica de los Estados de África Central (ECCAS), la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC). Por su parte, los RM son: Mecanismo de Coordinación de la Fuerza de Reserva de África Oriental (EASFCOM) y Capacidad Regional del Norte de África (CRAN).

[25] «African Peace and Security Architecture. APSA Roadmap 2016 – 2020». *African Union Commission, Peace and Security Department*, Addis Ababa. Diciembre de 2015. Disponible en https://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf

Figura 2
Fuente. AFRICAN PEACE AND SECURITY ARCHITECTURE. *APSA Roadmap 2016-2020.*

Ahora bien, el gran problema de la APSA es financiero. En el momento de su fundación, los Estados miembros de la UA acordaron establecer un Fondo Africano para la Paz para financiar las misiones de la APSA. Este fondo se nutriría principalmente del presupuesto de la UA[26] y de las contribuciones voluntarias de otros donantes externos. Sin embargo, menos de la mitad de los Estados africanos venían pagando a tiempo la totalidad de su contribución al presupuesto de la UA, lo que redujo este último en un 33 % durante el período 2011-2015 y obligó a los países donantes a financiarlo en gran parte (el 54 % en 2017).

Además, solo una pequeña proporción del presupuesto de la UA se destinaba al Fondo Africano para la Paz. Aunque los Estados miembros de la UA acordaron en 2014 aumentar los recursos financieros asignados al Fondo Africano para la Paz al 12 % de su presupuesto ordinario, la cantidad desembolsada en 2016 supuso el 7 % de él (es decir, menos de 6 millones de euros).

[26] Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, artículo 21.

El apoyo europeo a la Arquitectura de Paz y Seguridad de África

La UE ha demostrado su interés por la paz y la seguridad en el continente africano en varias estrategias de alto nivel sobre prevención de conflictos y seguridad. La más reciente es la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016. La UE considera a la Unión Africana (UA) su interlocutor político a nivel continental. La Asociación UE-África establecida en el 2000 durante la I Cumbre UE-África (El Cairo) es el canal formal a través de cual discurren sus relaciones y el primer elemento de apoyo europeo a la Arquitectura de Paz y Seguridad de África.

Esta asociación intercontinental se guía por la conocida como Estrategia Conjunta África-UE (SCUA), la cual se adoptó en la II Cumbre UE-África de Lisboa en 2007, en la que los líderes de 27 Estados europeos y 54 africanos se reunieron con los presidentes de las instituciones continentales. La SCUA se concibió como un instrumento de planificación estratégica conjunta y un marco para la cooperación y el diálogo político. La SCUA[27] debía reflejar el consenso euroafricano sobre valores, intereses y objetivos estratégicos comunes y pretendía proporcionar un marco general a largo plazo para las relaciones África-UE. Esta estrategia debía implementarse a través de la financiación de las prioridades de interés tanto para la UE como para África, identificadas conjuntamente y con un impacto significativo en la vida cotidiana de los ciudadanos de ambos continentes.

Su centro de gravedad eran el fortalecimiento de la cooperación económica y la promoción del desarrollo sostenible para acercar a ambos continentes sobre la base de la paz, la seguridad, la democracia, la prosperidad, la solidaridad y la dignidad humana. Con este propósito, la UE gestionaría su apoyo financiero al desarrollo de la APSA a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Principalmente, la ayuda del FED se canalizaría a través de la African Peace Facility (APF), creada por la UE en 2003, y los Programas Indicativos Regionales (PIR).

Hasta el final del periodo de aplicación de esta estrategia en 2020, los fondos fueron empleados en su mayor parte (80 %) para financiar las operaciones de paz de la Unión Africana y de las organizaciones subregionales africanas (OSR) en la República

[27]«A Joint Africa-EU Strategy». European *Comission.* 2007. Disponible en https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/joint-africa-eu-strategy_en

Centroafricana, Sudán, Sudán del Sur, Malí, Somalia, la cuenca del lago Chad y Comores[28].

La SCUA ha tenido, no obstante, escasos resultados, dado que muchos países africanos entendieron que reflejaba un comportamiento paternalista y que se enfocaba en exceso en los valores europeos de democracia, derechos humanos y sostenibilidad. Esto constituye un serio problema para gobiernos con enormes dificultades para asumir los estándares europeos, que perciben que la UE los considera receptores de ayuda, más que socios en igualdad de condiciones[29].

Por su parte, en un informe emitido en 2018 por el Tribunal de Cuentas[30], la UE reconocía que a la SCUA, con apenas impacto estratégico, le faltaban una visión a largo plazo y un compromiso político claro. La ayuda financiera se había limitado a cubrir costes operacionales de la UA, como los de personal, sin que previamente se hubieran definido con claridad las prioridades. En consecuencia, la financiación de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA) se había hecho completamente dependiente de las contribuciones europeas, lo que había impedido una utilización coherente de los instrumentos de financiación. A ello había que añadir la falta de información sobre los resultados obtenidos.

Unos años más tarde, durante la Cumbre UA-UE celebrada en Abiyán en 2017, ambas instituciones reconocieron la necesidad de fortalecer su relación y acordaron expandir su cooperación sobre una base más sólida, más estructurada y a más largo plazo. En este contexto, el 23 de mayo de 2018 la Comisión Europea y la Comisión de la Unión Africana firmaron un Memorando de Entendimiento sobre Paz, Seguridad y Gobernanza que proporcionaba un marco ampliado para una mejor cooperación entre la UA y la UE en los campos referidos[31].

[28] « 2003/3/: Decision No 3/2003 of the ACP-EC Council of Ministers of 11 December 2003 on the use of resources from the long-term development envelope of the ninth EDF for the creation of a Peace Facility for Africa ». *EUR-Lex*. 2003. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/peace-facility-for-africa.html
[29] SCHWIKOWSKI, Martina. Ibídem.
[30] «Rapport spécial n° 20/2018: Aide de l'Union européenne à l'architecture africaine de paix et de sécurité: un recentrage s'impose» *Cour des Comptes Européenne*. 18 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_20/SR_APSA_FR.pdf
[31] «Memorandum of Understanding Between The African Union And The European Union on Peace, Security and Governance». *EU External Action Service*. 23 de mayo de 2018. Disponible en https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/medghme_2018.05.23_16.31.36_5c4n7108_1.pdf

La SCUA no es el único instrumento para la cooperación. La Asociación UE-África se desarrolla a través del diálogo formal en varios niveles:

- Las cumbres UE-UA, que en principio se celebran cada tres años y reúnen a jefes de Estado o de Gobierno. La última tuvo lugar los días 17 y 18 de febrero de 2022 en Bruselas y fue la sexta.
- Las reuniones ministeriales o de *troika,* celebradas periódicamente, durante las cuales los representantes de los países de la UE y de África se reúnen con la Comisión de la Unión Africana y las instituciones de la UE, incluido el Consejo de la UE.
- Las reuniones entre comisiones de la Unión Europea y la Unión Africana. La 11.ª reunión tuvo lugar el 28 de noviembre de 2022 en Bruselas y tanto la UE como la UA se comprometieron con su asociación estratégica y revisaron el progreso en la implementación de los objetivos conjuntos asumidos en la VI Cumbre UE-UA de febrero de 2022.

Además de las reuniones conjuntas de alto nivel que dirigen las relaciones—cumbres, reuniones de comisión a comisión y reuniones ministeriales—, la UE entabla diálogos con diversos socios para avanzar en las prioridades mutuamente acordadas.

Una nueva visión de la cooperación con África

En 2020, trece años después de la primera estrategia, once de las dieciocho misiones y operaciones puestas en marcha bajo el paraguas de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE estaban desplegadas en África[32]. Entonces la UE se había convertido en el mayor socio comercial e inversor de África y en la principal partidaria del Área de Libre Comercio Continental Africana. En 2018 el comercio de bienes entre los 27 Estados miembros de la UE y África había alcanzado un valor de 235.000 millones de euros (el 32 % del total de África), frente a los 125.000 millones de euros de China (17 %) y los 46.000 millones de euros de EE. UU. (6 %). Asimismo, en 2017 el *stock* de inversión directa en África de los 27 Estados miembros de la UE tenía un valor de 222.000 millones

[32] «Infographic - Africa and Europe: a joint vision for 2030» European Council. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/africa-and-europe-a-joint-vision-for-2030/

de euros, más de cinco veces el de EE. UU. (42.000 millones de euros) o el de China (38.000 millones de euros)[33].

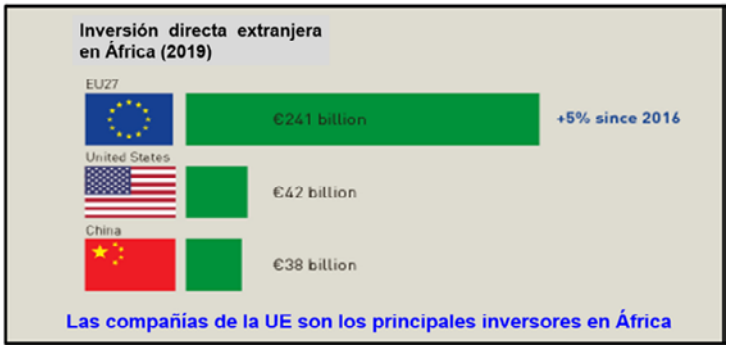


Figura 3
Fuente. EUROPEAN COMMISSION. «Questions and Answers: Towards a Comprehensive Strategy with Africa».

En este nuevo escenario de impulso creciente de las relaciones UE-África, Europa era consciente de la importancia de preservar sus intereses económicos y de seguridad frente a una mayor competencia geopolítica, pues solo así podría seguir siendo un actor relevante en el continente africano. Por tanto, las nuevas oportunidades y desafíos surgidos en África obligaban a la UE a revisar su estrategia, dado el interés creciente de los Estados miembros por el continente. Dicha revisión resultaba especialmente necesaria cuando la UE se enfrentaba a la competencia geopolítica proveniente de China, Rusia, Turquía, India y el Reino Unido posterior al Brexit.

De esta manera, el programa de trabajo de la Comisión Europea para 2020 anunciaba que la Comisión y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad «desarrollarán una nueva estrategia integral con África para impulsar las relaciones económicas, crear puestos de trabajo en ambos continentes y profundizar nuestra asociación en todos los ámbitos»[34].

[33] «Questions and Answers: Towards a Comprehensive Strategy with Africa», *European Commission*. Brussels. 9 de Marzo de 2020. Disponible en file:///C:/Users/ifuecob/Documents/IEEE%202023/CONFERENCIAS/2023%2007%2010%20Rabat%20%20African%20Peace%20&%20Security%20Annual%20Conference/Questions_and_Answers__Towards_a_Comprehensive_Strategy_with_Africa.pdf

[34] «Questions and Answers: Towards a Comprehensive Strategy with Africa», *European Commission*. Brussels. 9 de Marzo de 2020. Disponible en file:///C:/Users/ifuecob/Documents/IEEE%202023/CONFERENCIAS/2023%2007%2010%20Rabat%20%20African%

Un primer paso dirigido a abordar objetivos comunes y desafíos globales se produjo en marzo de 2020, cuando el mundo empezaba a enfrentarse a la COVID-19. La Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) emitieron un comunicado conjunto titulado «Hacia una estrategia global con África»[35], en el que se proponía construir una nueva asociación integral con la región que permitiera impulsar las relaciones económicas, crear puestos de trabajo en ambos continentes y profundizar en la asociación en todos los ámbitos.

Como sugiere su título, el comunicado conjunto no es una estrategia entendida como tal, sino una propuesta para desarrollar una estrategia conjunta con África. Este refleja las aspiraciones de la Agenda 2063, que presenta la visión de la Unión Africana para un «África integrada, próspera y pacífica» y cuyo principal objetivo es posicionar al continente como una potencia internacional. Al mismo tiempo, el documento presenta las áreas clave donde la UE desea que se centre la estrategia: la transición verde y el acceso a la energía, la transformación digital, el crecimiento sostenible y la creación de puestos de trabajo, la paz, la seguridad y la gobernabilidad en África y las migraciones y la movilidad humana.

Esta visión busca elevar la cooperación a la altura de las aspiraciones europeas y africanas sobre la base de intereses y valores compartidos. Consecuentemente, el 30 de junio de 2020, el Consejo aprobó unas conclusiones sobre África en las que reafirmaba la importancia primordial de una asociación UE-África más fuerte. Estas conclusiones señalaban que la comunicación conjunta constituía una excelente base sobre la cual iniciar una nueva y ambiciosa asociación con África y apuntaban que la futura VI Cumbre UE-UA sería un momento crucial para la renovación de un enfoque estratégico global común que cumpliera con la citada aspiración.

Un año después, el 25 de marzo de 2021, el Parlamento Europeo aprobaba la nueva estrategia UE-África para crear una asociación «verdaderamente geopolítica» entre ambas entidades, «muy próximas geográficamente y [que] tienen fuertes lazos históricos, culturales y socioeconómicos, reforzados por el aumento de sus retos e

20Peace%20&%20Security%20Annual%20Conference/Questions_and_Answers__Towards_a_Comprehensive_Strategy_with_Africa.pdf

[35] «Joint Communication to the European Parliament and the Council − Towards a Comprehensive Strategy with Africa, JOIN (2020) 4 final (and related documentation) ». *European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Junio de 2020. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651965/EPRS_BRI(2020)651965_EN.pdf

intereses estratégicos comunes»[36]. Asimismo, la nueva estrategia subrayaba que la UE es el principal socio de África «a todos los efectos en lo que respecta al comercio, la inversión, la ayuda oficial al desarrollo (AOD), la ayuda humanitaria y la seguridad».

No obstante, habría que esperar a la VI Cumbre UE-UA, celebrada en Bruselas los días 17 y 18 de febrero de 2022, casi cinco años después de su anterior edición en Abiyán, para que esta estrategia se pusiera en práctica a través de la adopción de una Visión Conjunta UE-UA para 2030[37]. Esta visión debía constituir el fundamento de la nueva asociación Europa-África, basada en cuatro pilares: un paquete de inversión en África dotado con 150.000 millones de euros en subvenciones e inversiones para apoyar la transformación digital, las energías renovables, la educación y otros ámbitos[38]; una cooperación renovada y mejorada para la paz y la seguridad en el marco de la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA); la cooperación en materia de migración y movilidad y, finalmente, el compromiso con el multilateralismo dentro del orden internacional basado en normas, con las Naciones Unidas en su centro.

Balance de la cooperación UE-UA. El impacto de la guerra de Ucrania

A la hora de evaluar la cooperación entre la UE y la UA, habría que destacar la existencia de un cierto escepticismo en la parte africana sobre la verdadera voluntad de la UE de hacer concesiones que cubran las expectativas del continente y lo conviertan en un socio preferente, más allá de las declaraciones retóricas sobre la necesidad de una asociación reforzada realizadas por los líderes europeos en las cumbres.

Los países africanos parecen haber llegado a la conclusión de que la UE no tiene en cuenta las agendas africanas sobre migración, transición energética o respuestas a las amenazas a la paz y la seguridad en el continente. La cooperación sigue estando basada

[36] «Joint Communication to the European Parliament and the Council − Towards a Comprehensive Strategy with Africa, JOIN (2020) 4 final (and related documentation) ». *European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Junio de 2020. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651965/EPRS_BRI(2020)651965_EN.pdf

[37] «6th European Union - African Union Summit: A Joint Vision for 2030». Disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf

[38] »Hacia una nueva asociación entre África y la UE», *Parlamento Europeo*. 23 de junio de 2022. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/world/20210311STO99734/hacia-una-nueva-asociacion-entre-africa-y-la-ue#:~:text=Los%20eurodiputados%20aprobaron%20el%2025%20de%20marzo%20de,sobre%20las%20relaciones%20entre%20la%20UE%20y%20%C3%81frica.

en una relación asimétrica, en la que Europa habla mucho de asociación, pero no parece dispuesta a cumplir sus promesas, y menos a hacer concesiones[39].

Por su parte, la Unión Europea es consciente de que, a diferencia de en épocas anteriores, África tiene ahora la posibilidad de elegir entre diferentes socios —China, Turquía, Rusia—, lo que permite a sus países cambiar las relaciones de poder para demostrar que disponen de opciones alternativas.

Actualmente África puede sumarse a otras asociaciones más allá de Europa, como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) de China o la estrategia de Estados Unidos para el África subsahariana lanzada a fines del verano pasado. La relación UE-UA es, por tanto, solo una entre varias oportunidades para el continente.

Un ejemplo de esta nueva actitud africana más asertiva se produjo en la votación de la Asamblea General de la ONU de febrero de 2023 para exigir que Rusia se retirara inmediatamente de Ucrania. Varios países africanos se abstuvieron (Etiopía, Guinea, Mozambique, Sudáfrica, Sudán, Uganda, Zimbabue y la República del Congo), poniendo así de manifiesto la existencia de profundas divisiones en su seno y poniendo a prueba sus relaciones con Europa.

La consecuencia de ello es un cierto nerviosismo que está llevando a la UE a prometer invertir más en África o movilizar más fondos, inversiones o ayuda internacional, mencionando importes de miles de millones de euros que nunca se habían ofrecido, sin reflexionar suficientemente sobre la manera de hacerlo. Frente a este novedoso entusiasmo europeo, los gobiernos africanos están tomando cierta distancia, pues no se muestran del todo convencidos, y menos aún en un contexto de guerra en Europa donde las prioridades estratégicas y financieras están en Ucrania.

Tampoco ayuda a la percepción de África la controvertida presencia en su territorio de algunos Estados europeos que vienen apoyando a gobiernos disfuncionales, lo que ha minado la confianza de la población africana, especialmente de su sector más joven, en las verdaderas intenciones europeas.

Al mismo tiempo, la UE ha sido tradicionalmente reacia a apoyar a gobiernos africanos con un mal registro en la gestión de los derechos humanos, lo que en los últimos tiempos

[39] ZIDI, Paulina. «Sommet UE-UA: “Il y a un scepticisme du côté des pays africains”» *RFI*. 16 de febrero de 2022.

ha llevado a que la cuestión de la gobernanza haya sido casi completamente eliminada de los debates. Tras muchos años dando lecciones sobre valores a los africanos, la experiencia ha llevado a Europa al convencimiento de que no se puede tratar este tema de manera coherente, salvo que se asuma la caída en un debate de sordos. En los últimos tiempos, la UE parece decidida a adoptar una posición más pragmática en busca de aliados africanos, asumiendo el riesgo de que estos puedan tener un comportamiento controvertido como Estados de derecho.

Este sería el caso, por ejemplo, de Ruanda, que se ha convertido en el Estado de referencia para la UE, a pesar de ser objeto de numerosas críticas en materia de derechos humanos. Esta nueva actitud no hubiera sido posible hace unos años en el caso del Zimbabue de Mugabe. Hoy en día, la UE quiere evitar que los debates sobre lugares comunes terminen por contaminar la agenda, lo que tendría un serio impacto para cualquier intento de asociación UE-UA.

La invasión rusa de Ucrania y su impacto en las relaciones de poder a nivel mundial están teniendo implicaciones significativas para la relación África-Europa, con graves consecuencias para la primera. África está pagando un alto precio económico y alimentario por la continuación de la guerra, con el peligro que ello supone de perder una década de crecimiento. Muchos gobiernos africanos entienden que se les está marginalizando en una guerra tratada como un juego de suma cero en la que no son protagonistas pero sí perdedores natos. Como consecuencia de la ola de desilusión que recorre África, sus gobiernos están tomando decisiones, en el contexto de un futuro incierto, basadas en el interés propio, lo que incluye eludir sanciones y asegurar alianzas con países no occidentales.

Finalmente, el impacto de la guerra en la seguridad alimentaria ha afectado inevitablemente el diálogo en torno a la relación UE-UA. Aunque África ya estaba sufriendo problemas alimentarios antes de la guerra, la invasión rusa no ha hecho más que empeorarlos, lo que ha incrementado la tensión en las relaciones con Europa, que, dada su mayor disponibilidad económica, sigue siendo la principal región receptora de los cereales rusos y ucranianos[40].

[40] AYCART-PIQUER, Laia y MEREDITH, Dora. «Un año desde que Rusia invadió Ucrania: implicaciones para la relación África-Europa» *ODI*. 15 de marzo de 2023. Disponible en https://odi.org/en/insights/one-year-since-russia-invaded-ukraine-implications-for-the-africa-europe-relationship/

Conclusiones

En los últimos años se ha producido una reflexión estratégica en el seno de la Unión Africana y la Unión Europea acerca de cómo mejorar y hacer más eficiente la cooperación entre ambas organizaciones, superando las dificultades que se han presentado en las décadas más recientes. Ambas organizaciones reconocen poseer intereses convergentes en una serie de áreas, como la lucha contra el cambio climático y la promoción de una economía africana sostenible y creadora de empleo. Sin embargo, todavía tienen que encontrar puntos en común en cuestiones controvertidas como el fenómeno migratorio, la gestión de la seguridad o la lucha contra el terrorismo. Mucho más complicado será que lleguen a un entendimiento para la identificación y definición de unos valores fundamentales.

Como indicó Moussa Faki Mahamat, presidente de la Comisión de la UA, en la reunión entre las Comisiones de la UA y la UE en febrero de 2020, la forma de superar las diferencias pasaría por que la UE no intente imponer su criterio a la hora de decidir la cooperación y tenga en cuenta las posturas africanas en aspectos como el cometido de la justicia penal internacional, la orientación e identidad sexuales, la pena de muerte o el papel central de la Unión Africana en la resolución de las crisis que se producen en su continente. No obstante, también sería necesario que Europa superase lo que Carlos Lopes, alto representante de la UA en las negociaciones con la UE, define como la «fijación» de sus países con la «amenaza migratoria»[41]. Solo el reconocimiento y la aceptación de estas diferencias permitirán remover los obstáculos que puedan entorpecer la cooperación.

La Unión Europea y la Unión Africana se encuentran ante una oportunidad única para dar forma a una asociación más ambiciosa y mejor adaptada a las realidades actuales. Una Europa envejecida, empobrecida por la guerra en Ucrania y amenazada por la decadencia se enfrenta a un África joven, dinámica y en crecimiento. Europa necesita mano de obra que solo puede encontrar en el sur y busca conseguirla limitando la migración no controlada en beneficio de la movilidad profesional. Por su parte, África quiere abandonar la economía rentista, combatir corrupción y la pobreza

[41] «Understanding the EU's approach to a new partnership with Africa, EU Policies – Insight, p.8». *European Parliament research Service*. Junio de 2020. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698905/EPRS_BRI(2022)698905_EN.pdf

industrializándose a partir de sus recursos naturales y salir del subdesarrollo. Las prioridades no son las mismas, los intereses puede que tampoco, pero unos y otros son fácilmente compatibles en beneficio de africanos y europeos.

*Ignacio Fuente Cobo**
Coronel de Artillería
Analista principal IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

77/2023 noviembre de 2023

Francisco Luis Pérez Expósito

El conflicto en el estrecho de Taiwán: Situación y perspectivas

El conflicto en el estrecho de Taiwán: Situación y perspectivas

Publicado originalmente en: Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto

Editado en septiembre de 2023

Resumen:

Taiwán desempeña un papel clave en el futuro estratégico del Asia Oriental por su potencial conflicto militar con China con posible intervención estadounidense, por su posición estratégica junto a líneas de navegación claves en el comercio mundial y en el suministro energético del área y también como primer productor mundial de semiconductores avanzados. La isla está también en el ojo del huracán del pulso entre China y Estados Unidos por el liderazgo y/o la hegemonía en el Indo-Pacífico y el mundo, como corazón de la primera cadena de islas que debe superar China en su proyección hacia el Pacífico Occidental. La Unión Europea, tras el conflicto de Ucrania, está embarcada en una alianza con Estados Unidos y otras potencias democráticas que puede conducir a la formación de dos grupos de países en competencia política y económica, con cadenas de suministros diferenciadas e intereses estratégicos dispares.

Palabras clave:

Taiwán, Taipéi, China, Estados Unidos, Indo-Pacífico, Unión Europea

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

Introducción

El conflicto en el estrecho de Taiwán es complejo y presenta múltiples factores, a veces con efectos contradictorios. Es decisivo en la pugna entre China y Estados Unidos por el liderazgo mundial y tiene un gran potencial destructivo para todo el mundo. Afecta no solo a los 23,5 millones de taiwaneses y los 1.412 millones de chinos, sino también a Estados Unidos y Japón, y al resto del mundo debido a la importancia manufacturera y comercial de China y Taiwán y las líneas de comunicación internacionales de la zona, principalmente al estrecho de Taiwán, por donde pasan anualmente unos 3,4 billones de dólares en productos, el 21% del total del comercio mundial (The Maritime Executive, 2022). Además, incluso en la fase inicial de un conflicto bélico, las empresas multinacionales se verían presionadas a abandonar las operaciones en China y Taiwán, lo que asestaría un duro golpe a la cadena de suministros mundial, pero el mayor costo estaría en los daños a las personas, en términos de vidas, bienestar y dignidad.

En este estudio, se repasará la naturaleza del conflicto, sus elementos y factores claves, la relación entre ellos y su potencial para acentuar o debilitar el conflicto, desde un punto de vista realista, pero sin descuidar los factores culturales y psicológicos que inciden en las decisiones de los líderes, en especial las del presidente chino Xi Jinping, dada su gran influencia y el hecho de que su país es el que tiene más probabilidades e interés en desencadenar un conflicto bélico.

Se tendrá en cuenta el dilema de seguridad (Butterfield 1951, Herz 1950 y Jervis 1978) y la teoría de la negociación o «bargaining theory». La anarquía en el sistema internacional genera incertidumbre, lo que lleva al temor, que conduce a la competencia de poder, lo que activa el latente dilema de seguridad, y ese dilema desencadena una espiral hacia el conflicto armado (Tang, 2009:595). También se considerarán los enfrentamientos bélicos, según el enfoque racional de la guerra o «teoría de la negociación» («bargaining theory»), como la consecuencia de una falla en las negociaciones entre dos o más partes, debido principalmente a percepciones erróneas sobre la información y/o credibilidad (Fearon, 1995, Powell 1999, Vasquez 1993, Levy 1989, etc.). Ya que el conflicto en el estrecho es «complejo, intratable y potencialmente volátil» (Karsten, 2022:178), y está plagado de problemas reales de credibilidad e información «que se solapan contribuyen a un riesgo subyacente de guerra» (Karsten, 2022: 183).

No se abordarán en detalle los temas legales o éticos del conflicto, ni las estrategias militares y equipos bélicos, sino solo los elementos que inciden en el desencadenamiento o disuasión del conflicto, en el juego de poder y en las percepciones de los actores involucrados, movidos por beneficios y costos. Al final, la guerra es una decisión personal de un líder, basada en su bagaje cultural y psicológico, sus intereses y los del grupo con el que se identifica. Es decir, se analizarán racionalmente los costos y beneficios, pasando por el tamiz de factores culturales, históricos, psicológicos y de intereses.

En concreto se argumentarán los siguientes puntos:

1. El conflicto entre China y Taiwán no es meramente territorial, sino que está enraizado en la consecución de objetivos fundamentales del Partido Comunista Chino (PCCh), como son liberar a toda China del capitalismo liberal (que se inició con la guerra civil), empoderarla y eliminar todos los vestigios de la humillación sufrida a manos de las potencias extranjeras. La unificación con Taiwán es un interés fundamental de China, ligado a la legitimación del control político del PCCh, y ha sido convertido por el liderazgo chino en elemento clave del nacionalismo, y en prueba del empoderamiento de China que le permitirá convertirse en líder mundial. Su uso en política interna, hace difícil que los líderes hagan concesiones, sin pérdida de popularidad y riesgos de caída del poder.
2. Los objetivos de la República Popular de China (RPCh) y la República de China (ROC) con respecto al conflicto han evolucionado y en la actualidad son, por parte de Taiwán, mantenerse como una democracia autónoma separada de China y, de ser posible sin conflicto armado, independizarse formalmente. Por parte de China, utilizar la intimidación militar de zona gris, la guerra cibernética y de información, el cerco internacional y otros medios de guerra política para lograr que Taiwán inicie conversaciones sobre el tema de la soberanía y alcanzar la unificación lo antes posible, preferiblemente antes del 2035 o 2049, y, por supuesto, impedir por todos los medios la independencia de Taiwán, todo esto sin renunciar al uso de la fuerza, en caso de que los medios pacíficos no la lleven a su objetivo.
3. China es el actor con más probabilidades de desencadenar un conflicto armado, dada su clara superioridad militar en el Estrecho y su gran interés en la unificación. Taiwán no tiene interés alguno, porque sus objetivos se cumplen sin ello, y Estados Unidos tampoco, porque su interés está en mantener a Taiwán como democracia

separada y su situación actual de preeminencia en el Indo-Pacífico. China es la potencia que busca cambiar el statu quo.

4. Las formas más probables de un conflicto bélico serían el bloqueo y/o la invasión de Taiwán.
5. Como actor racional, China considerará costos y beneficios percibidos, tamizados por el bagaje cultural y psicológico de sus líderes, en especial su presidente Xi Jinping, pero no puede librarse fácilmente de las distorsiones que introduzcan la desconfianza de los otros actores, la brecha de información y un posible excesivo optimismo derivado de creciente confianza en sí misma y menosprecio de sus antagonistas. No se puede descartar que Pekín utilice estrategias de líneas rojas exageradas para atemorizar a los contendientes y hacerlos desistir de intervenir (Estados Unidos) o de resistirse (Taiwán).
6. El coste fundamental para China de un conflicto bélico es su impacto negativo sobre su objetivo fundamental y prioritario de desarrollo económico y tecnológico, ligado a la legitimación del régimen por medio de ofrecer a sus ciudadanos bienestar y orgullo y a su objetivo de convertirse en una potencia de primer orden.
7. Entre los costos, China debería contar la cada vez más probable intervención de Estados Unidos, que de no hacerlo se juega su credibilidad ante sus aliados y su primacía mundial, y que está estrechando sus lazos con Taiwán con legislación favorable a la isla, visitas de altos funcionarios, envío de entrenadores militares, ventas de armas, advertencias del Presidente Biden de que intervendrá en caso de conflicto bélico, y que, además, está intensificando su despliegue en Asia, con nuevas bases militares en las Filipinas y otras medidas que refuerza su capacidad de disuasión y de defensa ante China.
8. Dado el alto nivel de lo que se juega China y Estados Unidos si se declara un conflicto, es muy improbable una desescalada una vez iniciado y aunque es muy improbable, tampoco se puede descartar que el conflicto se torne nuclear.
9. La solución pacífica del conflicto sólo sería posible con un muy improbable cambio político radical en China que reevaluara sus objetivos fundamentales y eliminara la toma de Taiwán como uno de ellos, con una improbable capitulación taiwanesa en el tema de soberanía o con el mantenimiento de un status quo reformado que mantenga a Taiwán como democracia separada de China con espacio internacional pragmático, pero con un compromiso de no declarar la independencia formal y

alguna concesión retórica que el liderazgo chino pueda presentar como victoria. Esto sólo se podrá conseguir si Taiwán y las democracias liberales lideradas por Estados Unidos disuaden a China de lanzar una guerra elevando el costo y mostrando firmeza y compromiso. China podría aceptar esta salida, con tal de que considere que el tiempo juega a su favor y que en el futuro logrará su objetivo de unificación.

10. Existen numerosos factores que juegan a favor de una intensificación del conflicto y otros que lo hacen en dirección contraria, pero en muchos casos los factores funcionan en ambas direcciones y sus efectos son diferentes dependiendo de si están presentes otros factores o no. Esto complica sobremanera la creación de un modelo sencillo para la toma de decisiones. De todos modos, el análisis de estos factores es importante y también es importante saber sus papeles respecto al posible desencadenamiento de una guerra, porque esto puede ayudar a seleccionar medidas disuasorias y a evaluar la probabilidad de un bloqueo o ataque chino.

El conflicto bélico es un peligro real

El conflicto bélico es un peligro real. China, con su presidente Xi Jinping, es realista y pragmática, pero también es capaz de desencadenar una guerra o bloqueo contra Taiwán si considera que los beneficios superan a los costos. Por eso es crucial analizar los costos y determinar qué espera Pekín de su control de Taiwán y por qué está tan determinada a lograr ese objetivo. Taiwán, con una población de 23,5 millones de habitantes y una superficie de 36.000 kilómetros cuadrados, puede parecer insignificante para China, que ya controla 9.597 millones de kilómetros cuadrados. Además, la isla nunca ha estado bajo el control administrativo efectivo de la República Popular China y, antes de que pasara a ser administrada por la República de China del Partido Nacionalista Chino o Kuomintang (KMT) en 1945, tan solo había estado bajo el control directo del estado chino durante la dinastía Qing de 1683 a 1895.

En este conflicto hay mucho más en juego que sólo una anexión de un territorio o una medalla en la pechera china o estadounidense. La isla arriesga su supervivencia como una democracia liberal pujante y un centro tecnológico mundial clave en la fabricación de semiconductores y productos de alta tecnología. Japón teme que el control chino de Taiwán debilite su seguridad nacional, mientras que Estados Unidos pone en juego su

credibilidad como aliado y su liderazgo en el Indo-Pacífico y en el mundo, y se juega su hegemonía mundial con China. Por su parte, el liderazgo chino y el PCCh ponen en el tapete su legitimidad y prestigio internacional, ya que han vinculado el control de Taiwán con su objetivo fundamental de completar la liberación total, eliminar los restos del Siglo de Humillación y llevar a China al puesto de liderazgo internacional que se merece. Y Pekín también se juega su desarrollo y avance tecnológico y sufrir daños cuantiosos en vidas y enseres.

Los costos del conflicto bélico en cualquiera de sus formas serían muy altos para el mundo y China

Los dos escenarios más probables de un conflicto bélico en el estrecho de Taiwán son el bloqueo o la invasión, y en ambos casos el costo sería enormemente mayor que el de Ucrania. La economía de Taiwán quedaría devastada y anulada o diezmada su aportación al comercio mundial en componentes y productos de alta tecnología (las empresas taiwanesas producen el 65 por ciento de los semiconductores avanzados del mundo, el 80 por ciento de los ordenadores portátiles y el 50 por ciento de los equipos de internet, entre otros), en especial chips, lo que afectaría sobremanera a la cadena de suministro mundial y llevaría a pérdidas en todos los rincones del mundo. El comercio mundial y los intereses de las empresas extranjeras en China y Taiwán se verían seriamente dañados.

En la mayoría de las predicciones, Taiwán, China y Estados Unidos serían los más afectados por una guerra. En concreto Blanchette y DiPippo (2022) apuntan que una lucha de un año entre Estados Unidos y China reduciría el PNB de China en un 25-35 por ciento y el de Estados Unidos en un 5-10 por ciento, crearía disrupción en el comercio y transporte marítimo en la zona, y tendría un costo de más del tres por ciento al PNB mundial. Además, espantaría a las multinacionales de China y Taiwán, y provocaría fugas de capitales, venta masiva de productos financieros y huidas masivas de personas. Estados Unidos impondría, probablemente, sanciones económicas a China y se intensificaría la campaña de desacople internacional de Pekín.

Incluso en el caso de un conflicto bélico reducido al bloqueo de la isla, los costos económicos para el mundo serían cuantiosos. Según Vest, Kratz y Goujon (2022), como

mínimo se «pondría en riesgo más de dos billones de dólares en actividad económica, incluso antes de tener en cuenta el impacto de las sanciones internacionales o una respuesta militar». Además, «existe una amplia gama de riesgos económicos asociados… (como) la coerción económica china contra empresas y países extranjeros en respuesta a declaraciones o acciones relacionadas con Taiwán, el aumento de los costos de envío por la intensificación de la actividad militar en el Estrecho de Taiwán o la reacción de los mercados financieros a una mayor escalada entre China y Taiwán, que posiblemente involucre los Estados Unidos".

En un marco de decisiones por costos y beneficios, China misma, incluso con un bloqueo, se asestaría a sí misma un duro golpe en desarrollo económico y acceso a mercados y tecnologías, y sus contendientes se debiliten, ella no dejaría de un alto precio y corre el riesgo de perder. De hecho, en 24 simulaciones realizadas por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), todas las partes implicadas sufrían graves pérdidas y Taiwán acababa devastada. China perdía la guerra, pero el costo económico, militar y en vidas para Estados Unidos afectaban a su futuro como líder mundial (Cancian et alii, 2023).

Y aún en el escenario de una rápida victoria militar china, Pekín no podría esquivar serios problemas políticos, económicos y diplomáticos, incluida la dificultad de controlar una isla económicamente devastada con una población no sólo en su contra sino con una carga de odio y deseo de venganza. Además, China debería esperar el deterioro de los lazos con las democracias liberales, el peligroso avance del desacople respecto a las potencias occidentales, mayores dificultades para acceder a tecnologías extranjeras y un resentimiento interno acompañado de una fingida sumisión externa en los países periféricos, temerosos de poder seguir el mismo sino y deseosos de escapar de su influencia y buscar apoyos en Estados Unidos u otros países. Todo eso afectaría sin duda al objetivo fundamental chino de desarrollo pacífico, progreso tecnológico y expansión internacional.

Para Pekín, los costos variarían según su superioridad o inferioridad militar, económica y política con respecto a Taiwán y sus eventuales aliados, y también de su capacidad para contrarrestar sus efectos negativos en la economía interna y el escenario internacional, y legitimar sus acciones ante la comunidad internacional, por medio de apoyos en países ideológicamente afines y bajo su influencia por beneficiarse de su

poderío económico, comercial y financiero, por su iniciativa de la Franja y la Ruta, o por sus préstamos y sus importaciones.

Sin embargo, el conflicto bélico no beneficiaría a nadie e inyectaría en el mundo un virus de grandes riesgos. Y, aun así, parece, según White (2022:9), que Estados Unidos y China, aún sin querer el conflicto bélico, no hacen lo suficiente para disuadirlo, quizá porque la tensión favorece el logro de algunos de sus objetivos estratégicos: para Pekín, impedir que Estados Unidos cerque la expansión China; y para Washington, disuadir a China de desafiar su hegemonía. Sin embargo, es pavoroso el panorama de un enfrentamiento entre dos potencias nucleares, escalable a una guerra mundial y/o a un enfrentamiento nuclear, al obligar a las dos potencias a elegir entre la guerra o la humillación. Por eso, es imperativo elevar el nivel de la disuasión, evitar llegar a situaciones no deseadas, no poner líneas rojas innecesarias y no provocar retórica o simbólicamente al contendiente.

Entre los costos, China debe contar con una cada vez más probable intervención militar de Estados Unidos

Tanto China como Estados Unidos consideran que la cuestión de Taiwán es crucial para el control de Asia y su posición en la región.

La defensa de Taiwán es crucial para la credibilidad de Estados Unidos ante sus aliados asiáticos. Si Washington no defiende a Taiwán, perderá credibilidad ya que estaría aceptando tácitamente el uso de la fuerza por parte de China contra una democracia liberal amiga. Además, la isla es un argumento a favor de los valores políticos estadounidenses de democracia y libertad frente al autoritarismo chino. Ceder ante China significaría la pérdida de la hegemonía en Asia Oriental y el deterioro de todas las ventajas y privilegios ligados al control del orden económico, político y financiero del mundo, lo que afectaría a la economía y al liderazgo estadounidense.

Dado que el «valor político y geoestratégico de Taiwán para los Estados Unidos, Japón y otras potencias regionales ha aumentado. La creciente competencia geoestratégica entre China y Estados Unidos ha producido un consenso bipartidista en Estados Unidos favorable a mantener el estatus actual» (Schreer, 2020:253), no es probable que el futuro de Taiwán sea una unificación aceptada.

Aunque las características generales del compromiso estadounidense con Taiwán no han cambiado en los últimos años, los lazos de seguridad entre Estados Unidos y Taiwán se han fortalecido y el compromiso se ha intensificado, como lo muestran los siguientes hechos. En primer lugar, el presidente estadounidense, Joe Biden, ha prometido explícitamente defender a Taiwán, en caso de un ataque chino (Jacobs, J. et ali., 2022). En segundo lugar, Washington ha aprobado numerosas leyes favorables a Taiwán en los últimos años (Ley de Viajes a Taiwán de 2018, Ley de Iniciativa de Protección y Mejora Internacional de los Aliados de Taiwán del 2020, Resolución de la Cámara de Representantes 327 de 2021, Resolución del Senado 97 de 2021, Ley de Autorización de Defensa del 2022, Ley de Política de Taiwán 2022, Ley de Implementación de Garantías de Taiwán del 2023, etc.), reafirmando el compromiso de proteger a Taiwán y su democracia. Y, además, Estados Unidos ha desplegado más de 200 instructores militares en territorio taiwanés, número inusitado (Yu, M. y Lo, J., 2023). Y, en prueba de su compromiso militar con la defensa de la isla y de sus aliados en el mar de China Meridional, Estados Unidos ha establecido cuatro nuevas bases militares en las Filipinas, en Isabela y Cagayán, en la isla de Luzón, frente a Taiwán, y en Palawan, cerca de las disputadas islas Spratly, en el mar de China Meridional (Ministerio de Defensa de Estados Unidos, 2023). La República Popular China es consciente de la mejora de los lazos y de la creciente proyección militar de Estados Unidos en la zona y expresa continuamente esa preocupación en comunicados y reuniones con funcionarios estadounidenses. El mayor compromiso estadounidense mejora la credibilidad de la disuasión y fomenta la estabilidad, pero también podría ser contraproducente si Pekín interpreta que Estados Unidos está respaldando un comportamiento revisionista en Taiwán (Kastner, 2022:83).

La razón por la cual China está tan interesada en Taiwán y se obliga a cumplir sus amenazas de guerra se encuentra en la definición y características del conflicto en el Estrecho, en la evolución de su uso político, en la conexión con su pulso con Estados Unidos por la hegemonía mundial y posiblemente en consideraciones estratégicas para aumentar la apuesta y hacer que el contendiente desista.

Ante los altos costos de la guerra, China, mientras se prepara militarmente para tomar Taiwán por la fuerza, está fomentando la unificación por medios pacíficos, con amenazas, en la mayor parte de los casos, y con algunos incentivos en el campo

económico y político. Sin embargo, como se verá es muy difícil que Taiwán capitule ante estas estrategias, como veremos más adelante.

Definición, origen y evolución de los términos del conflicto entre China y Taiwán

El conflicto entre la RPCh y Taiwán se originó después de la guerra civil china entre el PCCh y el KMT, en la que el KMT perdió y se estableció la RPCh. Chiang Kai-shek trasladó el gobierno y el ejército de la ROC a Taiwán, que se convirtió en la sede de un gobierno en el exilio. Desde entonces, ha habido un conflicto de soberanía que se centra en el estatus internacional de Taiwán.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las Fuerzas Aliadas decidieron traspasar la soberanía de Taiwán a la República de China. Sin embargo, en la Conferencia de San Francisco de 1951, en la que se decidió el destino de los territorios ocupados por Japón, ni la RPCh ni la ROC participaron en las discusiones. Aunque Japón renunció a la soberanía sobre Taiwán, no la traspasó a ninguno de los dos países.

Aunque la República Popular China nunca ha ejercido control administrativo sobre Taiwán desde su fundación, se considera heredera legítima de los derechos del Imperio Chino y declara que tiene soberanía absoluta sobre Taiwán como parte integrante de su territorio. Esto se debe a que la RPCh no reconoce el Tratado de Shimonoseki (1895), por el cual el Imperio Chino cedió Taiwán a Japón, y declara extinta a la República de China tras su derrota militar.

Tanto la República Popular China como la República de China declaran en sus respectivas constituciones que Taiwán forma parte de ellas. La constitución original de la República de China se creó en 1946 y entró en vigor en 1947, mientras que la RPCh adoptó la suya el 20 de septiembre de 1954. La versión actual de la RPCh menciona a Taiwán como parte del «territorio sagrado" en su Preámbulo. Sin embargo, la relación entre China continental y Taiwán es más compleja de lo que sugieren las declaraciones oficiales chinas (Gerry van der Wees, 2020), ya que la China histórica sólo controló directamente a Taiwán de 1683 a 1895 bajo la dinastía Qing, y el número de chinos que se establecieron en la isla antes de la llegada de los holandeses fue limitado. Y fueron precisamente estos últimos, y no el Imperio Chino, quienes fomentaron la emigración china a la isla. Andrade (2008) señala que la historia temprana de Taiwán fue compleja,

porque en la isla se establecieron un crisol de culturas y pueblos y estuvo gobernada, entera o en parte, por Portugal, Holanda, España, China y Japón. Además, generalmente no se la considero parte integral de China hasta después de la Segunda Guerra Mundial.

La RPCh culpa a la intervención de Estados Unidos de la supervivencia de la ROC (Taiwán) tras la guerra civil, y por tanto, la separación se atribuye a la injerencia extranjera y a la debilidad relativa de la República de China tras su fundación. El estallido de la Guerra de Corea (1950-1953) y la intervención china llevó a Washington a incluir a Taiwán en su zona de seguridad, garantizando que no sería absorbida por la RPCh.

En resumen, el conflicto entre la RPCh y Taiwán es histórico, ideológico y territorial, y tiene como trasfondo la competencia entre China y Estados Unidos.

Evolución de los objetivos de China y Taiwán en el conflicto

Respecto a los objetivos de China y Taiwán en el conflicto que enfrenta a ambos territorios, el objetivo taiwanés es evitar un destructivo conflicto militar con China, mantener el estatus quo de democracia y autonomía, su bienestar y declarar la independencia formal, si fuese posible sin provocar una guerra.

La RPCh tiene un doble objetivo respecto a Taiwán: impedir la independencia formal de la isla y lograr su unificación por medio de una nueva versión del «un país, dos sistemas» aplicado en Hong Kong. A lo que habría que añadir un tercer doble objetivo: el uso político nacionalista para el mercado interno (legitimación del PCCh, etc.) y de elemento de negociación y conflicto con Estados Unidos. Por tanto, racionalmente, su motivación para lanzar un conflicto bélico provendrá, en primer lugar, de considerar que es imposible disuadir a la isla de independizarse o de lograr una unificación pacífica negociada. Y, en segundo lugar, de necesidades de uso en la política interna o en los lazos con Estados Unidos o en su plan de expansión mundial.

La RPCh, como actor racional, sopesará los beneficios de un enfrentamiento bélico en relación a sus costos militares, económicos y políticos, en especial respecto a su impacto en el objetivo fundamental de desarrollo económico y tecnológico.

Además, hay que tener en cuenta que China ha elevado sus exigencias sobre lo que considera aceptable como status quo, mientras labora por la unificación pacíficamente,

sin lanzar un conflicto armado. China espera ahora más que antes de Taiwán y Estados Unidos. El statu quo aceptable para China hace unos años, ya no lo es. Su política hacia Taiwán ya no busca tan sólo impedir la independencia, sino que tiene una mayor urgencia en alcanzar logros hacia la unificación. Y la llegada al poder en la isla del «independentista» Partido Demócrata Progresista en 2016 despertó en Pekín desconfianza hacia las promesas de no declarar la independencia y de la factibilidad de una unificación pacífica. Eso explicaría, la escalada en la intimidación militar hacia Taiwán, poco después de esa fecha, mucho antes de las maniobras militares de agosto del 2022, ligadas a la visita a Taiwán de la presidenta de la Cámara de Representantes estadounidense, Nancy Pelosi. En los últimos años China ha lanzado acciones intimidatorias en zonas cada vez más cercanas a Taiwán y hecho declaraciones más asertivas de su soberanía sobre las aguas del estrecho de Taiwán (Liu, 13 de junio de 2022), que la comunidad internacional considera internacionales y de libre navegación. Además, Pekín ha extendido las amenazas y sanciones a temas económicos y culturales y a grupos e individuos fuera de China. Eso muestra una inusitada asertividad con advertencias y/o sanciones a empresas e individuos por no seguir su terminología sobre Taiwán, como las que lanzó en 2018 contra empresas y aerolíneas que colocaban a la isla en listas de países en sus páginas web (AP, 18 de mayo de 2018). También por realizar acciones que considera contrarias a su política sobre Taiwán, como las lanzadas contra la presidenta de la Cámara de Representantes Nancy Pelosi en agosto del 2022, por su visita a la isla, y contra la Biblioteca Presidencial Reagan y la Fundación Hudson y sus dirigentes, por organizar actividades con la presidenta taiwanesa Tsai Ing-wen durante una escala en Estados Unidos en 2023.

Volviendo a la historia, tras 1949, el objetivo de la ROC en Taiwán era la recuperación de China continental y la isla era un mero trampolín para lograr ese objetivo, donde estableció un sistema autoritario constitucional, bajo Ley Marcial hasta 1987. Además, mantuvo como parlamentarios «vitalicios» a los elegidos en China continental y no realizó elecciones legislativas hasta 1992. La ROC en Taiwán contó, de 1949 a 1972, con un amplio reconocimiento internacional, como miembro del bloque democrático durante la Guerra Fría, y con un escaño en el Consejo de Seguridad de la ONU. El ingreso de China en la ONU, que ocupó también el escaño en el Consejo de Seguridad, en 1972, unido al traspaso del reconocimiento diplomático estadounidense de Taipéi a Pekín en 1979,

asestó un duro golpe a Taiwán y la obligó a reajustar sus objetivos. Pasó a prestar más importancia a Taiwán, a su proceso de democratización y a los taiwaneses (no chinos continentales), muchos de ellos cooptados por la reforma agraria y el reparto del éxito económico.

En 1988, tras la llegada al poder del presidente Lee Teng-hui, a la muerte del hijo de Chiang Kai-shek, Chiang Ching-kuo, se dio entrada a más taiwaneses en el liderazgo del KMT y se aceleró el ritmo de la democratización. Poco antes y de modo clandestino, pero conocido por todos, se fundó el opositor e independentista Partido Demócrata Progresista. Y en 1992, con las elecciones parlamentarias en la isla en 1992 y el retiro de los parlamentarios elegidos en China continental, se instauró la democracia electoral, que con las elecciones presidenciales directas del presidente en 1996, se coronó. La gran mayoría numérica de no venidos de China continental con Chiang Kai-shek (taiwaneses), unida a la democratización económica y la aceleración de la democratización política, dieron el poder a los taiwaneses.

Las políticas de los presidentes hacia China pasaron de la tradicional similar a la llamada de las dos Chinas, a la de «dos Estados, uno a cada una de las orillas del Estrecho» de Lee Teng-hui, a un suavizado «una China y un Taiwán» del presidente Chen Shui-bian y a una vuelta con Ma Ying-jeou a una versión soberanista de la tradicional del KMT, bautizada como «Consenso de 1992» o «Una China con dos interpretaciones». En el 2016, con Tsai Ying-wen se volvió a una interpretación moderada de la de Chen Shui-bian.

En estrategias, para granjearse apoyos ante la amenaza China y legitimación internacional, Taiwán pasó del uso político del alineamiento con las potencias occidentales y Estados Unidos durante la Guerra Fría, al uso de su democratización y poderío económico para granjearse aliados e ingresar en organismos internacionales que culminó en su entrada en APEC y a la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, la bonanza internacional para Taiwán, duró poco porque el rápido ascenso económico de China borró progresivamente la ventaja económica y militar de Taiwán, rebajó el número de sus aliados, e intensificó la obstaculización del ingreso en organismos internacionales de todo tipo, incluidos, en los últimos años, los culturales, comerciales y económicos, que China no cercaba con anterioridad.

China, por su parte, pasó de su política de recuperación militar de la isla a ofrecer la reunificación pacífica («Mensaje a los compatriotas taiwaneses» de 1979) bajo la fórmula de «un país, dos sistemas», pero sin aflojar el cerco diplomático y la amenaza del uso de la fuerza. Bajo la presidencia de Hu Jintao en China y de Chen Shui-bian, en Taiwán, Pekín lanzó medidas más estrictas para impedir y castigar declaraciones o acciones consideradas como tendentes a la independencia formal de Taiwán. China también recurrió a sus buenos lazos con Estados Unidos para frenar los intentos isleños de separación. De esta época es la Ley Antisecesión (2004), que ofrecía a China una cobertura legal para justificar medidas de fuerza contra Taiwán y sanciones. A finales del mandato de Hu Jintao, con el ascenso en el poder de Xi Jinping, que coincide con crisis económicas occidentales y un ascenso espectacular del poderío económico y militar de China, una China más confiada en su poderío abandonó la política de Deng Xiaoping de «bajo perfil» y se embarcó en una política asertiva de expansión de su influencia estratégica, militar y política, basada en su recién adquirida conciencia de su poderío y superioridad sobre, que se concretaron en sus renovadas reclamaciones de soberanía sobre el mar de China Meridional (2004), la Iniciativa de la Ruta y de la Franja (2012) y las campañas y organismos anejos.

Xi Jinping lanzó también una política más asertiva hacia Taiwán, pasando de enfatizar sólo el impedir la independencia a poner más énfasis en la unificación (Culver, J. y Hass, R., 2022), y esto con una urgencia inusitada, que se plasmó en su declaración de que la solución de la cuestión de Taiwán «no puede pasarse de generación en generación». Además, ha ligado la unificación a objetivos fundamentales de la RPCh, el «sueño chino» y «el rejuvenecimiento» de la Patria, e insinuado como fechas para el logro de esta meta los años 2027, 2035 y 2049. Desde la llegada al poder de la presidenta Tsai Ing-wen del PDP, Xi ha intensificado la intimidación y el cerco internacional a la isla, como ya se ha mencionado.

El interés chino en Taiwán es tan alto que sin disuasión puede llevar a un conflicto bélico

El interés de China en la unificación con Taiwán es muy intenso y de alto nivel, debido a varias razones.

En primer lugar, la Constitución china incluye a Taiwán como parte del «territorio sagrado» de China, y la unificación es considerada como uno de los «intereses fundamentales» de China. Esto además se refleja en varios documentos oficiales, como el Libro blanco de la Defensa Nacional de China de 2019, la Declaración conjunta entre China y Estados Unidos de 2015 y el Discurso de Xi Jinping en la Asamblea Popular Nacional de 2013, que instó a las fuerzas armadas a «prepararse para luchar y ganar una guerra» para proteger los intereses fundamentales del país.

En segundo lugar, la existencia independiente de Taiwán desafía la legitimidad del liderazgo hegemónico del Partido Comunista Chino y de sus dirigentes, especialmente del líder máximo, Xi Jinping. El Partido ha enfatizado la importancia de la reunificación como objetivo clave y ha utilizado este tema para lograr apoyo popular. Además, el nacionalismo chino está arraigado en la campaña nacionalista, educativa y retórica de la RPCh:

«La resolución de la cuestión de Taiwán y la materialización de la reunificación completa de la patria constituyen una tarea histórica inalterable del Partido, un anhelo compartido por todos los hijos de la nación china y una exigencia ineludible para la culminación de la gran revitalización de la nación china», señala el informe al XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China (Xi Jinping, 2022).

En tercer lugar, la unificación de Taiwán es clave para el restablecimiento del «legítimo lugar» de China en el mundo, el desquite y superación del Siglo de Humillaciones (1839-1949), y su elevación a potencia de primer orden mundial y dominante en Asia Oriental. La unificación también es una prueba de que China ha ganado el pulso a Estados Unidos, ha logrado empoderarse y ha eliminado el último vestigio de imposición colonial. Aunque a Rigger (2011: 179-181) le asombra «la desproporcionada atención» que presta China a la isla «en relación con otras reclamaciones territoriales» del Siglo de Humillaciones, con áreas mayores que Taiwán y que pertenecían también al imperio Qing en el siglo XIX. Áreas que son independientes o están controladas por Rusia en la actualidad.

Por otro lado, Taiwán es crucial en la estrategia china de proyección hacia el Pacífico Occidental, los mares del Este y Sur de China y el océano Índico. El presidente Xi Jinping ha enfatizado la importancia de la reunificación como condición para el logro de los

objetivos claves del «Sueño chino» y el «Rejuvenecimiento nacional», lo que intensifica su importancia estratégica y la presión sobre el liderazgo chino para lograrla.

En cuanto a la fecha límite, la mencionada declaración de Xi en 2013 y 2019, sobre que la solución no puede pasarse de generación en generación, y el ligar Taiwán al logro del «rejuvenecimiento nacional», que debe alcanzarse para el 2049, parece indicar que esa es la fecha límite, junto con la de 2035, fecha en el Ejército chino será de primer orden mundial. Y en relación al modo de lograrla, Xi deja claro que prefiere el modo pacífico, pero no excluye el «uso de la fuerza y se reservan la opción de tomar todas las medidas necesarias». Por lo tanto, es importante intensificar las medidas de disuasión y evitar provocaciones simbólicas innecesarias para evitar un conflicto bélico.

La isla es un eslabón crucial en la estrategia china de proyección hacia el Pacífico Occidental, los mares del Este y Sur de China y el océano Índico. El control de Taiwán facilitaría dominar las líneas marítimas de comunicación para su comercio, abastecimiento y expansión internacional. China busca hacer valer internacionalmente su postura de que tiene «soberanía, derechos de soberanía y jurisdicción» sobre el estrecho de Taiwán y que sus aguas no son internacionales de libre tránsito sino «aguas territoriales internas».

Además, Taiwán es parte de la primera cadena de islas que rodean a China y funge como barrera natural a su proyección hacia el Pacífico Occidental. Si China controlara Taiwán, facilitaría su proyección militar hacia Japón, bases militares estadounidenses en Okinawa y Filipinas, y el mar de China Meridional, y tendría poder sobre el suministro de materias primas y energéticas de los países del Asia Oriental, lo que aumentaría la palanca de influencia china sobre esos países. Y ese control se ligue a la campaña china para imponer su «soberanía, derechos de soberanía y jurisdicción» sobre el estrecho de Taiwán y que sus aguas no son internacionales de libre tránsito sino «aguas territoriales internas» (Ministry of Foreign Affairs of the PRCh, 2022).

Controlar Taiwán también supondría poner fin a uno de los experimentos más exitosos de democracia, en desafío al modelo político de China, que se compromete en mantener un sistema marxista y autoritario, y lo ofrece al mundo como referencia. La existencia en Taiwán de una democracia avanzada supone un desafío al sistema político chino, que legitima tanto al Partido Comunista como a la misma República Popular. La democracia

taiwanesa es una de las más avanzadas en consulta directa a los ciudadanos, con un uso frecuente de los referendos y experiencias punteras en democracia consultiva y participativa.

Taiwán ofrece una alternativa al desarrollo chino de socialismo con características chinas con su éxito económico, político y tecnológico. Taiwán, al ser clasificada como la democracia más avanzada en Asia por The Economist Intelligence Unit 2022 (y décima del mundo) (The Economist Intelligence Unit, 2023), supone una prueba de que la democracia liberal a alto nivel puede arraigar entre personas étnicamente chinas. Y desafía la superioridad de la propuesta china de «Una democracia que funciona», del 2021. Taiwán ha logrado no sólo alto nivel como democracia formal sino éxito en eficiencia y bienestar, lo que desafía la superioridad de la propuesta china de «Una democracia que funciona», del 2021. La isla es la sede de empresas líderes en producción de semiconductores, como la Taiwan Semiconductor Manufacturing Corp. (TSMC), y produce la mayor parte de los chips avanzados del mundo. También ha desarrollado un exitoso sistema de seguro sanitario público universal y un sistema educativo accesible y de calidad, y dispone de un gran número de profesionales y emprendedores, con uno de los índices más altos del mundo en pymes (1,59 millones con sólo 23,5 millones de habitantes) (Ministerio de Economía de Taiwán, 2022) y registró un desempleo del 3,67 por ciento en 2022 (National Statistics of the Republic of China, 2023). Como dice Tsang (2017:21), la «existencia de Taiwán como una democracia vibrante en la que florecen la cultura, la religión y el espíritu humano individual demuestra que el sistema leninista consultivo que Xi Jinping ha reafirmado para la RPCh no es el único sistema político que funciona para el pueblo chino. La existencia de un modelo alternativo viable… es una cuestión de gran importancia».

El control sobre Taiwán sería crucial para China, ya que su desarrollo tecnológico y sus recursos empresariales, financieros y tecnológicos son importantes para los objetivos de China en su búsqueda del «sueño chino» y del rejuvenecimiento nacional. En concreto, para China son muy importantes los semiconductores taiwaneses, que representan un fuerte porcentaje de las exportaciones isleñas (CSIS Event, 2022). Además, Taiwán es importante para la seguridad nacional de China. El control de Taiwán también es clave para la legitimidad del liderazgo del PCCh y su posición como líder mundial. Por lo tanto, es comprensible que China esté dispuesta a invertir tantos recursos y esfuerzos en el

tema de la unificación, ya que el éxito en este asunto es importante para mantener el poder y la grandeza de China. Sin embargo, cualquier concesión en este tema podría tener un efecto dominó en Hong Kong, Xinjiang y Tíbet, lo que hace que la defensa del tema de la unificación sea aún más importante para el liderazgo chino.

No habrá solución definitiva al conflicto sin un cambio político radical en China o un acomodo taiwanés en el tema de soberanía

Sin un cambio radical en el sistema político chino, casi todos los expertos coinciden en que la única salida no violenta al conflicto en el estrecho de Taiwán es el mantenimiento del estatus quo de un Taiwán democrático sin declaración de independencia y sin que China sufriese una grave mella en su prestigio internacional o una rendición taiwanesa en el tema de soberanía. La primera salida, sería un arreglo temporal, aunque podría durar muchos años, y la segunda, una solución definitiva, pero altamente improbable, debido al creciente apoyo bipartidista en Estados Unidos al mantenimiento de Taiwán como democracia y el fuerte apego taiwanés por su identidad separada, su democracia, libertad y estilo de vida, mostrado reiteradamente en los sondeos de opinión.

Además, el claro poder económico y militar de China, sus campañas para integrar la economía de Taiwán, sus tácticas de cerco internacional y diplomático, su intimidación militar en la zona gris, la guerra cibernética y de información, y sus estrategias de poder suave, incluyendo el uso de empresarios taiwaneses con intereses en China y su control sobre los medios de comunicación, no están afectando las opiniones y elecciones políticas de los isleños y no están consiguiendo que su liderazgo acepte la unión con China.

En el campo económico, China probablemente se convertirá en la mayor economía del mundo para el 2030 (Kennedy, 2018) y ya es el primer socio comercial de la mayoría de países. En el ámbito diplomático, Pekín ha reducido el espacio internacional de Taiwán a relaciones oficiales con solo 13 países, y es posible que el número siga disminuyendo. Sin embargo, la influencia de la pérdida de aliados es cada vez menor en términos pragmáticos y de desalentar a los taiwaneses, especialmente porque al mismo tiempo la isla está recibiendo un mayor apoyo de potencias occidentales importantes, como Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Canadá, Alemania y otras.

En lo militar, Pekín mantiene una clara superioridad en personal y equipos con respecto a Taiwán, y espera superar o igualar a Estados Unidos para el 2049. Además, ha aumentado su capacidad para infligir pérdidas a las fuerzas estadounidenses destacadas en el Pacífico Asiático, con lo que espera disuadir a Washington de intervenir en un posible conflicto. Sin embargo, autores como Scheer (2020) aseguran que el creciente poderío chino no es suficiente para obligar a la isla a aceptar la unificación sin usar la fuerza militar. Una de estas limitaciones es la incertidumbre en torno a la respuesta de los Estados Unidos y otros aliados regionales, si China intentara una acción militar contra Taiwán.

Además, los datos muestran que China no logrará traducir su poderío en obligar a Taipéi a concesiones claves en el tema. En primer lugar, debido a que el crecimiento económico y militar de China esconde limitaciones cualitativas y serios desafíos económicos, tecnológicos y políticos. En segundo lugar, porque el cerco diplomático de China no ha evitado que Taiwán refuerce sus lazos con las democracias liberales más poderosas y que sus relaciones con Washington sean cada vez más estrechas. En tercer lugar, porque China no tiene suficiente palanca como para transformar sus estrechos lazos económicos y comerciales con Taiwán en presión política. Y finalmente, porque, aunque China conquistase Taiwán, aún enfrentaría oposición y un enorme costo político en el exterior. «A menos que Taipéi declare formalmente la independencia, es posible que la capacidad de Pekín para obligar a Taipéi a moverse hacia la unificación permanezca más limitada de lo que frecuentemente se asume» (Schreer, 2020: 247).

La presión de castigos económicos difícilmente hace cambiar la postura interna, aunque sí puede llevar a modificaciones de conductas para evitar problemas. Y en el caso taiwanés, su población es fuertemente partidaria de la democracia y de la independencia de facto de la isla, lo que dificulta que China pueda logre apoyo interno y externo para su postura sobre Taiwán. Los sondeos de opinión en la isla muestran consistentemente que la mayoría de los isleños se identifican como taiwaneses y no como chinos, rechazan la oferta china de unificación bajo el modelo de «un país y dos sistemas» y están determinados a defender la isla en caso de un ataque chino. En el sondeo del Consejo de Asuntos de China Continental (MAC) realizado en marzo de 2023, el 83,6% de los encuestados se opone al modelo «un país, dos sistemas», el 81,7% rechaza la postura china de que «Taiwán es parte del sagrado territorio de la República Popular de China»,

el 85,1% apoya que el futuro de la isla con respecto a China lo decidan los 23 millones de taiwaneses y el 88,9% desea «el mantenimiento del status quo en sentido amplio» (Encuesta de opinión pública, 2023). Otros sondeos ofrecen datos más detallados, como el del Election Study Center de la Universidad Chengchi de Taiwán realizado en 2022, en el que el 60,8% de los encuestados se identificó como taiwanés, el 32,9% como taiwanés y chino, el 2,7% como chino y el 3,6% no sabe o no responde (Election Study Center, 2022). En 2021, la Taiwan Public Opinion Foundation señaló que el 76,8% de los taiwaneses se identifican como taiwaneses, el 11,3% como taiwaneses y chinos, el 7,5% como chinos y el 4,4% no sabe o no opina (TPOF, 2021).). Y sobre la determinación de los isleños en la defensa armada de Taiwán, según otro sondeo realizado en mayo de 2022, por la Association of Chinese Elite Leadership, el 61,4 por ciento estaba dispuesto a luchar, mientras el 25,1 por ciento dijo no estarlo (CNA, 2022). Y una clara mayoría apoya la extensión el servicio militar obligatorio, el 72,7 por ciento, según otra encuesta, lo que se interpreta como determinación de la isla en su defensa (Taipei Times, 2022 y Taiwan Public Opinion Foundation, 2023).

Y cuanto en más detalle se analiza, la conclusión de que es muy improbable que Taiwán acepte pacíficamente las demandas chinas se refuerza. El poderío y las estrategias chinas complican la vida para el liderazgo taiwanés y todos los isleños, pero no va a llevarlos a cambiar en este tema.

Además, la integración social y económica entre China y Taiwán se está debilitando, lo que disminuye la influencia China. Para comenzar, el atractivo social y económico de China sobre los taiwaneses está disminuyendo, como lo prueba el dramático descenso en el número de emigrantes taiwaneses en China, que tras alcanzar más del millón ha bajado mucho, en especial después del 2014, según la Dirección General de Presupuesto, Contabilidad y Estadística (DGBAS). En concreto, en el 2021, sólo quedaban 163.000 (el 51,1 por ciento del total de taiwaneses trabajando en el exterior), con una baja del 19,2 por ciento con respecto al 2019 y del 61,6 por ciento con respecto al 2011 (Lee, Y. W. y Lee, H. Y., 2023).

De hecho, Chiang (2023) señala que «hay indicios de que los lazos económicos entre Taiwán y China han empezado a desacoplarse», en especial tras la crisis económica mundial del 2008-2009 y del inicio de la guerra comercial entre China y Estados Unidos que afectó a las exportaciones de las empresas taiwanesas con manufactura en China y

seguirá afectando, sobre todo tras la decisión de Apple de trasladar la manufactura de sus productos a India. Además, las sanciones de EE.UU. a la exportación de chips y equipos avanzados a China, incluyendo las exportaciones de empresas taiwanesas, han debilitado aún más las relaciones económicas a través del estrecho. La tasa de crecimiento de las exportaciones taiwanesas de productos electrónicos, incluidos los chips semiconductores, a China y Hong Kong, se ha desacelerado del 24% en 2020 y 2021 al 11% en 2022. En comparación, las tasas de crecimiento de las exportaciones taiwanesas de productos electrónicos al Sudeste Asiático y a la India se aceleraron enormemente (un 21% y un 72%, respectivamente), según el Ministerio de Finanzas de Taiwán. Y las exportaciones taiwanesas de chips semiconductores a la India para el montaje final podrían crecer aún más tras la decisión de Apple de trasladar la producción del iPhone a la India. Apple es uno de los principales contribuyentes a las exportaciones taiwanesas de chips semiconductores para ensamblar dispositivos en un tercer país. Se espera que India represente el 50% de la producción del iPhone en 2027, frente al 5% actual.

En el campo comercial, China tampoco puede presionar a Taiwán con la terminación del Acuerdo Marco de Cooperación Económica (ECFA), ya que cubre tan solo el 5% de las exportaciones totales de Taiwán a China, compuestas en gran parte por semiconductores, con aranceles nulos o bajos, en virtud del Acuerdo sobre Tecnología de la Información de la Organización Mundial del Comercio.

Las inversiones taiwanesas en China, que ofrecen a Pekín palanca por medio de empresarios y de beneficios económicos para Taiwán, están cayendo. Según la Comisión de Inversiones de Taiwán, la inversión taiwanesa China ha caído en picado, en los pasando de 9.000 millones de dólares en 2017 a solo 1.700 millones en 2022. Según datos oficiales isleños, el 34% del total de la inversión mundial de las empresas taiwanesas en 2022 se dirigió a China, el 31% al Sudeste Asiático y la India, y el 13% a EE.UU. y Europa. Y las encuestas atribuyen esa baja en inversiones a la competencia local, el aumento de los costos laborales y la creciente dificultad para desarrollar el mercado interno chino.

Con respecto a la intimidación por medio de la guerra política y similares, también se observa que, a pesar de su intensificación desde el 2016, no están teniendo efecto ni en el nacionalismo taiwanés ni en las elecciones isleñas, ya que el nacionalismo sigue

aumentando, según los sondeos ya mencionados, y en las elecciones sigue ganando el independentista Partido Demócrata Progresista.

Esas medidas chinas de guerra política y similares, buscan fomentar la unificación, por tres caminos, según Daniel Blumenthal y Frederick W. Kaplan: la persuasión, coerción y aislamiento, que se traducen, en primer lugar, en convencer a los isleños de la imposibilidad de prevalecer y de la improbabilidad de que Estados Unidos intervenga en su protección, y luego en amenaza bélica y cerco diplomático internacional (Blumenthal, D. y Kaplan, F., 2023). Su objetivo es, por tanto, convencer, amedrentar y desanimar a los taiwaneses que mayoritariamente se oponen a la unión y obligar al liderazgo isleño a ceder. Pero estas estrategias no parecen estar funcionando, ya que los sondeos muestran que se mantiene el apoyo mayoritario a la identidad taiwanesa, el rechazo de la unión con China y su oferta de «un país, dos sistemas».

La lucha por el control de Taiwán ya ha comenzado con las estrategias mencionadas, que Williams (2023) califica como de «anaconda», porque «aprieta progresivamente para lograr que la isla pierda su voluntad de luchar». Pekín ya está realizando una guerra gris contra la isla con su intimidación militar rutinaria, ciberataques y campañas de desinformación, que se espera que se intensifiquen cerca de las elecciones presidenciales de 2024. Además, China está estrangulando la economía isleña al interrumpir las exportaciones taiwanesas debido a la inquietud que despierta en las empresas internacionales sobre la estabilidad de los suministros procedentes de Taiwán debido a su continua intimidación militar.

La guerra política contra Taiwán incluye también una competencia de discursos, en la que trata de ampliar las aplicaciones del «principio» o «políticas» de la «Una China», suscrito por los países con los que mantiene relaciones diplomáticas, incluyendo Estados Unidos, y que en muchos casos solo respetan la postura china sin asumirla. Además, China intenta recortar el alcance de los compromisos estadounidenses con Taiwán, que incluyen el Acta de Relaciones con Taiwán (Taiwan Relations Act), las Seis Promesas (Six Assurances) y la Revisión de la Política hacia Taiwán (Taiwan Policy Review) de 1994, para presionar sobre las ventas de armas a la isla y el compromiso de defensa estadounidense.

Otros elementos de esta intimidación china, según Gershanek (2020), son el «sharp power» (guerra de información), el frente unido, las operaciones de influencia y las «tres guerras» (sicológica, informativa y legal). La influencia china sobre empresarios isleños que controlan medios de comunicación se traduce en guerra informativa. Las operaciones de influencia se dirigen principalmente a líderes, empresarios, medios de información, industriales, académicos, etc., de países extranjeros. La guerra legal incluye las leyes sobre temas relativos a Taiwán, para convertir acciones o discursos que no sigan las políticas de Pekín en delitos castigables en China con alcance extraterritorial, tales como la Ley Antisecesión del 2024.

En el campo de incentivos políticos, Xi está preparando una nueva versión del «un país, dos sistemas», para lanzar una oferta más atractiva a los isleños, y ha encargado de esa importante labor al nuevo jefe adjunto del Principal Grupo Central para Asuntos de Taiwán (Central Leading Group for Taiwan Affairs), Wang Huning. Cuando se acabe de pergeñar, el nuevo esquema del «un país, dos sistemas» incluirá, según expertos taiwaneses, planes para el establecimiento de una plataforma de negociaciones (no gubernamentales) con Taiwán que sentaría las bases para la administración y el gobierno tras la eventual unificación. Esta plataforma reforzaría la legitimidad del nuevo marco, al haber sido creado a través de un proceso democrático de consultas, y serviría también para legitimar una eventual invasión armada, contrarrestar el apoyo internacional y debilitar la voluntad de resistencia de los isleños. Además, Pekín parece estar considerando incorporar su política sobre Taiwán en el marco de sus leyes de seguridad, lo que le permitiría ejercer jurisdicción fuera del territorio chino para castigar a quienes incumplan sus políticas con el supuesto objetivo de promover la paz y la estabilidad regionales. (Chen, Y.F. y Chin, J., 2023). Sin embargo, lo que puede ofrecer China se queda muy corto para Taiwán y no es de esperar que este incentivo haga que los isleños acepten la incorporación a China.

Todo lo mencionado reduce de las opciones de salida pacífica del conflicto a que Taiwán siga siendo manteniendo su democracia e independencia con el apoyo de las potencias democráticas liberales o a que China la obligue a unificarse por la fuerza. Y en caso de conflicto, la realidad es que nadie puede predecir quién saldrá vencedor, debido a que nadie dispone de todos los datos necesarios para hacerlo, pero lo que es seguro es que los costos serán muy elevados.

Factores detonantes y disuasorios del conflicto bélico

En la tesitura mencionada, es importante enumerar los factores que contribuirían a desencadenar un conflicto armado y aquellos que servirían de elementos disuasorios.

En un marco de costos y beneficios, podemos clasificar los detonantes, en los que aumentan el valor y utilidad de la guerra y los que disminuyen los costos para China. Una declaración formal de independencia o un claro avance en ese sentido es sin duda una línea roja china y evitar que se traspase sin duda reviste un alto valor y utilidad para Pekín. La percepción china de que puede vencer por tener el suficiente poderío militar, económico y estratégico se contaría como del tipo de reducción de costos. El temor del liderazgo chino a ser tratado de blando si no usa medio militares para lograr la unificación, bajo ciertas circunstancias, sería un factor ligado a la utilidad. Por eso, el creciente recurso del liderazgo chino al nacionalismo para justificar su poder y el del PCCh y las promesas insinuadas de lograr la reunificación para fechas como el 2027, 2035 o 2049 que suponen compromisos que aumentan el valor del conflicto. El creciente antagonismo con Estados Unidos y el temor de que se cimente una alianza de potencias democráticas liberales para contener a China incrementa la utilidad. La intensificación en Taiwán del nacionalismo y la democratización, al hacer más improbable la integración, aumentan el valor. Y la llegada al poder de políticos taiwaneses intensamente opuestos a la unión, como William Lai, del Partido Demócrata Progresista (PDP), que es el favorito para ganar las elecciones presidenciales del 2024, al intensificar el peligro de independencia formal a sus ojos, eleva el valor.

Si se producen en China problemas para el control del PCCh, por protestas, disturbios, movimientos separatistas, crisis económica, descontento político, económico o social, etc., el conflicto bélico con Taiwán adquiere utilidad para disuadir y para unir a todos bajo la bandera de los líderes., movimientos de descontento político o social, etc.

La mutua desconfianza entre China y Taiwán y entre China y Estados Unidos aumenta las probabilidades de un conflicto, porque desincentiva la confianza en acuerdos diplomáticos e incentiva la confianza sólo en medios de poder duro.

En resumen, los principales factores detonantes serían: la declaración de independencia formal o similar, la conciencia china de que puede vender militarmente, su creciente asertividad y poderío internacional, su conciencia de poderío económico, tecnológico,

militar y político en ascenso; el acortamiento de distancias en el poderío económico y militar de China y Estados Unidos; el creciente nacionalismo chino y la utilidad del uso del tema de Taiwán en la legitimación del control político por parte del PCCh; el nacionalismo y democratización de Taiwán; el temor chino a una creciente injerencia internacional en el conflicto de soberanía en el Estrecho (ante la consolidación de una alianza política entre las democracias liberales en enfrentamiento a China, Rusia y otras potencias autoritarias, que se está extendiendo al campo militar y económico). Todos estos factores fortalecen la confianza china en la factibilidad de la anexión militar y de su capacidad para rebajar los costos, imponiendo su superioridad militar y económica, manteniendo al margen a las potencias extranjeras y disminuyendo el riesgo de condenas y sanciones internacionales a través de su mayor influencia mundial.

Sin embargo, China también es consciente de que algunos de los factores mencionados tienen a su vez el potencial de aumentar sus costos, como el ascenso en el nacionalismo taiwanés y la consolidación democrática en la isla; el posible fortalecimiento de un frente de Estados Unidos y las potencias occidentales para contener a China estratégica, económica y militarmente; el creciente temor estadounidense a perder su hegemonía mundial a manos de China; y el creciente apoyo de Washington a la isla y su democracia que aumentan los costos y no juegan a favor de su objetivo de unificación.

Entre los factores que llevan a una moderación en China, están los que elevan su confianza en poder lograr su objetivo o impedir la independencia formal. Si China pierde el temor a que Taiwán declare la independencia formal y de que Estados Unidos lo está fomentando, se sentiría menos inclinada a ir a la guerra. De hecho, es muy improbable que Taiwán declare la independencia, ya que esto supondría un suicidio político para cualquier líder o partido taiwanés, dada la clara voluntad de la población isleña de ceder eso para evitar la guerra, con tal de tener un espacio pragmático internacional.

La conciencia de los daños que puede sufrir y de los altos riesgos que corre son también factores moderadores. China debería ser consciente de que, a pesar de sus avances militares, económicos y tecnológicos en las últimas décadas, no puede estar segura ni de que Estados Unidos se abstenga de intervenir ni de que lo vencería. Y un fracaso en la campaña militar supondría una gran mella en el prestigio del PPCh y de XI Jinping, y pondría en peligro sus liderazgos.

La necesidad china de mercados y tecnología en los países liderados por Estados Unidos aumenta el valor de la moderación y eleva el costo de la guerra. Pekín necesita paz y más tiempo para reforzar su poderío económico y tecnológico sin una ruptura brusca con Occidente. Lo que hace probable que China espere, al menos hasta que tenga la seguridad de haber logrado sus metas económicas y tecnológicas ligadas a las potencias democráticas liberales.

La creciente confianza china en su poderío económico, político, militar, e internacional también puede disuadir del conflicto, al hacer pensar a China que en el futuro tendrá mayores armas para convencer a Taiwán de la unión, por medio de presión internacional. La consolidación del poder del presidente Xi Jinping, al rebajar la necesidad del uso nacionalista de un ataque a Taiwán, disminuye la utilidad de la guerra.

En resumen, los factores más importantes para la moderación china son el alto costo para el desarrollo chino y su prestigio internacional de un ataque militar en el que es probable que intervenga Estados Unidos, y la creciente consolidación en el poder del presidente Xi Jinping.

El seguimiento de los mencionados factores es útil para vislumbrar las probabilidades en un momento concreto del conflicto y para tomar medidas que lo hagan lo más improbable posible.

Medidas y acciones para avanzar en la solución del conflicto en el estrecho de Taiwán

En el marco esbozado en este artículo y en las referencias consultadas, la única salida a corto plazo del conflicto es apoyar tanto un Taiwán democrático y autónomo, como no antagonizar directamente la reclamación china de soberanía. El objetivo primordial debe ser mantener la paz en el estrecho de Taiwán y evitar un bloqueo o agresión bélica por parte de China, por medio del fomento de los factores disuasorios y de contrarrestar o eliminar los factores que pueden encender el conflicto bélico. Y convencer a China de que el costo de una guerra será mayor que los beneficios.

Todos los implicados en este conflicto, deben tener en cuenta la tendencia a sobrevalorar el poderío propio y a infravalorar el del contendiente, por problemas de información, lo que impone mesura antes de tomar medidas radicales. Además, la necesaria prudencia

al evaluar las posibles acciones de contrario no debe llevar a una desconfianza exagerada, que desencadene el dilema de seguridad. Por ello, es prioritario que se amplíen e intensifiquen las medidas de fomento de la confianza mutua. Un éxito en este sentido, liberaría fondos militares que podrían utilizarse en otras áreas.

Para finalizar, se proponen algunas medidas/acciones que contribuyan a evitar un conflicto bélico Y dado que China es el actor con mayores intereses en detonar ese conflicto, la clave estaría en impedir que se llegue a un punto en que su liderazgo considere que los beneficios y utilidad de la guerra es preferible al estatus quo (Karsten, 2022: 175). Y para ello hay que debilitar o eliminar las distorsiones impuestas por problemas de credibilidad e información, ya que la creciente confianza china puede exagerar su poderío a los ojos de sus líderes, y errores de percepción e información llevar a Taiwán y Estados Unidos a sobrepasar líneas rojas reales de China.

En primer lugar, es importante, tanto no exagerar el riesgo de guerra como el subestimarlo, ya que ambas acciones tienen consecuencias negativas, debido al dilema de seguridad. Estados Unidos no debe abandonar su compromiso con Taiwán porque eso supondría elevar la utilidad de la guerra para China, al eliminar costos previsibles; pero, al mismo tiempo, Washington debe evitar apoyos retóricos que desencadenen en China la percepción de que fomenta y apoya la separación permanente de la isla.

En segundo lugar, las medidas de disuasión militar por parte de Taiwán y Estados Unidos deben mantenerse e intensificarse, porque China tiene una cultura realista y pragmática, con gran confianza en el poder y la fuerza. Las apelaciones a valores y principios no le harán mucha mella, ya que existe una diferencia de valores con Occidente y para ella muchos de esos principios son sólo fachada y justificaciones para manipular o beneficiarse. En el caso de Taiwán, esto significa una política de defensa que haga más difícil la conquista china y que inflija a China mayores daños, después de que ataque. En este sentido, la isla lleva ya años desarrollando misiles y drones que pueden alcanzar a China y que también pueden usarse de modo defensivo. Y en Estados Unidos, esto supone trasladar efectivos y equipos bélicos cerca de Taiwán, para mostrar a China que está comprometido con evitar el conflicto, y que corre el riesgo de perder en la guerra y de pagar un gran costo. Esas medidas de disuasión, por parte de Estados Unidos, deberán estar acompañadas por declaraciones oficiales de que no apoya la separación permanente de Taiwán, pero tampoco el uso chino de la fuerza para anexionársela.

Además, Washington deberá evitar declaraciones y acciones simbólicas que sean percibidas por China como tendentes a apoyar la total normalización formal de lazos con Taiwán y que, en realidad, ayuden poco o nada a reforzar el poderío taiwanés de disuasión militar o facilitar los lazos pragmáticos y políticos. Además, una mayor cooperación entre China y Estados Unidos aumentaría el costo chino de lanzar un ataque, ya que pondría en el peligro la suspensión de esos beneficios cooperativos.

Respecto a las sanciones e intimidaciones de todo tipo, todas las partes deben ser conscientes de que un desacople total entre dos alianzas de países supone el inicio de una nueva Guerra Fría y una fuerte pérdida económica y tecnológica para todos. La competencia y la protección de los derechos tecnológicos y de la economía y prosperidad nacional pueden llevar a medidas de protección, y a disminuir la dependencia en ciertos sectores o a diversificarla. La China actual es el producto no sólo de los chinos y de su liderazgo, sino de las inversiones y transferencias de tecnologías e importaciones occidentales. La actual dependencia occidental de China en suministros de varios sectores, se debe a los intereses de las empresas occidentales de recortar costos trasladando la manufactura a lugares más baratos. Los derroteros que está tomando la globalización, quizá sugieran la necesidad de mayor control nacional sobre sectores fundamentales y la necesidad de gestionar más eficientemente la dependencia, pero de ahí al desacople total hay todo un trecho.

La emergencia de China y su creciente asertividad y proyección internacionales incomodan a muchos, pero el manejo de esta competencia debe ser racional y no desencadenar conflictos bélicos, que pueden llevar a consecuencias no deseadas.

Con respecto a China es necesario convencerla de que un exceso de intimidación e interferencia con el normal funcionamiento del estrecho de Taiwán y zonas anejas es contraproducente, porque lleva a efectos no deseados por ella como la internacionalización de su conflicto con Taiwán, el creciente antagonismo de la población y liderazgo isleños, mayores apoyos internacionales a la isla etc. Y no consiguen su objetivo de debilitar la determinación taiwanesa a resistir y mantener su democracia y autonomía. Y con respecto a Taiwán y Estados Unidos, es necesario que sean conscientes de que las declaraciones o acciones retóricas y simbólicas en contra de líneas o casi-líneas rojas de China son contraproducentes y peligrosos. Por eso, es importante convencer a China de que Taiwán no va a declarar la independencia formal,

ni Estados Unidos y sus aliados van a fomentarla, pero que es necesario que rebaje su intimidación militar y diplomática, para evitar afectar los derechos humanos y el bienestar de los taiwaneses, y dar espacio a que los taiwaneses consideren las ventajas de la unión y los peligros de no unirse. Una China confiada en su poderío y con menos aprehensiones sobre motivos ulteriores de los líderes taiwaneses debería aceptar que Taiwán tuviese un espacio internacional similar al de un país o territorio autónomo, con pertenencia a organismos internacionales relevantes, contacto directo con los gobiernos extranjeros, etc., siempre dentro de parámetros que China pueda aceptar, tras liberarse de prejuicios de desconfianza.

En resumen, las medidas recomendables para enfrentar el conflicto son el fomento del progreso en los factores de disuasión, el control en los de enfrentamiento, medidas de confianza entre todas las partes y más contactos y cooperación, unidos a no fomentar la independencia taiwanesa y la firme oposición a exagerada intimidación china o al uso de la fuerza para enfrentar la cuestión de Taiwán.

*Francisco Luis Pérez Expósito**

Profesor Emérito de la Universidad de Tamkang, Tamsui, Nuevo Taipei, Taiwán

Bibliografía

An, D., Schrader, M, y Collins-Chase, N. (2018, Mayo). Taiwan´s Indigenous Defense Industry: Centralized Control of Abundant Suppliers. Global Taiwan Institute.

Andrade, T. (2008). How Taiwan Became Chinese: Dutch, Spanish, and Han Colonization in the Seventeenth Century. Columbia University Press.

AP (7 de mayo de 2018). China pide a las aerolíneas que no se refieran a Taiwán como un país [en línea]. AP. Recuperado de: https://apnews.com/article/75ddd0d9909e46a796a518fa98fd3f32 [último acceso el 13 de abril de 2023].

Benvenuti, A. (2020). Taiwan and the great powers. En B. Schreer & A.T.H. Tan (Eds.), The Taiwan Issue: Problems and Prospects (pp. 53-70). Abingdon, Oxon: Routledge. ISBN: 9780429319082 (ebk)

Blanchette, J. y DiPippo G. (2022) «Reunification» with Taiwan through Force Would Be a Pyrrhic Victory for China. [en línea] CSIS. Recuperado de: https://www.csis.org/es/analysis/reunification-taiwan-through-force-would-be-pyrrhic-victory-china [último acceso el 13 de abril de 2023].

Blumenthal, D. y Kagan, F. (2023). China has three roads to Taiwan: The US must block them all. The Hill. Recuperado de: https://thehill.com/opinion/national-security/3896916-china-has-three-roads-to-taiwan-the-us-must-block-them-all// [último acceso el 13 de abril de 2023].

Brown, M. (2023, 25 de enero). Taiwan´s Urgent Task. A Radical New Strategy to Keep China Away. Foreign Affairs. Recuperado de: https://www.foreignaffairs.com/china/taiwan-urgent-task-new-strategy-to-keep-china-away [último acceso el 13 de abril de 2023].

Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. M., & Morrow, J. D. (2003). The logic of political survival. MIT Press.

Butterfield, H. (1951). History and Human Relations. Collins.

Cancian, M.F., Cancian, M. y Heginbotham, E. (2023, 9 de enero). The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan. CSIC. Recuperado de: https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan. [último acceso el 13 de abril de 2023].

Chen, D.P. (2022), US-China-Taiwan in the Age of Trump and Biden: Towards a Nationalist Strategy. Routledge.

Chen, Y. (2022). Freedom cry. Australian Foreign Affairs, (14), 56-67. En J. Pearlman (Coord.), The Taiwan choice: Showdown in Asia (pp. 56-67). ISBN 978-1-74382-2166.

Chen, Y. F. y Chin, J. (10 de abril de 2023). China seeks to legitimize attack: Report. Taipei Times. Recuperado de: https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2023/04/10/2003797645 [último acceso el 13 de abril de 2023].

Chiang, M. (2023, March 22). Taiwan's Economy Is Breaking Away from China's. Heritage Foundation (en línea). Recuperado de: https://www.heritage.org/asia/commentary/taiwans-economy-breaking-away-chinas [último acceso el 13 de abril de 2023].

CSIS Events. (2022). Why Taiwan Matters - From an Economic Perspective. [en línea] CSIS. Recuperado de: https://www.csis.org/events/why-taiwan-matters-economic-perspective [último acceso el 13 de abril de 2023].

Cole, J.M. (2020). Taiwan's domestic dynamics and foreign policy. En B. Schreer & A.T.H. Tan (Eds.), The Taiwan Issue: Problems and Prospects (pp. 35-52). Abingdon, Oxon: Routledge. ISBN: 9780429319082 (ebk)

CNA. (2022). Majority of adults would take up arms if China invaded: survey. [online] Focus Taiwan. Recuperado de: https://focustaiwan.tw/cross-strait/202205200022 [ultimo acceso el 15 de abril de 2023].

Culver, J. and Hass, R. (2021). Understanding Beijing's motives regarding Taiwan, and America's role. [en línea] Brookings. Recuperado de: https://www.brookings.edu/on-the-record/understanding-beijings-motives-regarding-taiwan-and-americas-role/ [último acceso el 14 de abril de 2023].

Dziedzic, S. (2022) Young guns. Australian Foreign Affairs, (14), 68-79.

Election Study Center of the Chengchi University. (2022). Taiwanese / Chinese Identity (1992/06~2022/12). [online] Available at: https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7800&id=6961 [último acceso el 14 de abril de 2023].

Fearon, J. D. (1995) Rationalist explanations for war. International Organization, 49(3), 379-414.

Friedman, T L (2022) How China Lost America, The New York Times [en línea] Recuperado de: https://www.nytimes.com/2022/11/01/opinion/china-united-states-trade-economy.html [último acceso el 14 de abril de 2023]

Gray, A., Hsiao, R. y Wang, R. (2022, Junio). US-Taiwan Relations in the 21st Century: Building the Foundation for a Global Partnership Global. Global Taiwan Institute.

Gregson, C., Hsiao, R., & Young, S. M. (2020, Noviembre). David and Goliath: Strengthening Taiwan's Deterrence and Resiliency. Global Taiwan Institute. Recuperado de: https://globaltaiwan.org/wp-

content/uploads/2022/08/0613OR_TWInternationalSpace2.pdf [último acceso el 14 de abril de 2023]

Grossman, D. (2019) Thinking about how to forge lasting peace in the Taiwan Strait. En: Copper, J. F. & Tan, A. T. H. (Eds.) Taiwan's Politics in the 21st Century: Changes and Challenges, pp. 231-248. Routledge.

Hass, R. (2022, Julio). An American Perspective of the Role of Taiwan in US-China Relations. Foreign Policy at Brookings. Recuperado de: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2022/07/FP_20220720_role_of_taiwan_hass.pdf. [último acceso el 14 de abril de 2023]

Herz, J. H. (1950) Idealist Internationalism and the Security Dilemma. World Politics, 2(2), 157-180.

Hsiao, A. C. (2018, Agosto). Narrating Taiwan out of the Chinese Empire: Rewriting Taiwan's History from a Taiwanese Perspective in the 1970s. Studies in Ethnicity and Nationalism, 18(3). doi: 10.1111/sena.12272. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/327341686_Narrating_Taiwan_out_of_the_Chinese_Empire_Rewriting_Taiwan's_History_from_a_Taiwanese_Perspective_in_the_1970s_Narrating_Taiwan_out_of_the_Chinese_Empire [último acceso el 14 de abril de 2023]

Huang, R.L. & Tan, A.T.H. (2020) The Taiwan issue: tracing 70 years of Taiwan-China relations. En: Schreer, B. & Tan, A.T.H. (Eds.) The Taiwan Issue: Problems and Prospects, pp. 71-88. Abingdon, Oxon: Routledge.

Hughes, C. R. (2017) China's Taiwan policy in the early twenty-first century. En: Copper, J. F. & Tan, A. T. H. (Eds.) Taiwan's Impact on China, pp. 43-64. Palgrave Macmillan.

INDSR (2023). 2022 Report on the Defense Technology Trend Assessment. Institute for National Defense and Security Research. Recuperado de https://indsr.org.tw/en/respubcationmenus?uid=16&resid=1938 [último acceso el 14 de abril de 2023].

INDSR (2023). 2022 Report on the Development of the Chinese Communist Party's Politics and Military. Institute for National Defense and Security Research. Recuperado de https://indsr.org.tw/en/respublicationmenus?uid=16&resid=1939 ([último acceso el 14 de abril de 2023].

INDSR (2023). 2022 Report on the Defense Technology Trend Assessment. Institute for National Defense and Security Research. Recuperado de https://indsr.org.tw/en/respubcationmenus?uid=16&resid=1937 [último acceso el 14 de abril de 2023].

Jacobs, J. et ali. (2022). Biden's Vow to Defend Taiwan Makes US Policy Shift Explicit. Bloomberg. 20 de septiembre. Recuperado de: https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-20/biden-s-vow-to-defend-taiwan-makes-us-policy-shift-explicit#xj4y7vzkgas [último acceso el 14 de abril de 2023].

Jakobson, L. (2022) Unfinished business. Australian Foreign Affairs, (14), 30-41.

Jervis, R. (1978) Cooperation Under the Security Dilemma. World Politics, 30(2), 167-214.

Kastner, S. L. (2022) War and peace in the Taiwan Strait. New York: Columbia University Press.

Lee, S. (2019) Taiwan's foreign policy. En: Copper, J. F. & Tan, A. T. H. (Eds.) Taiwan's Politics in the 21st Century: Changes and Challenges, pp. 177-194. Routledge.

Lee, Y. W. y Lee, H. Y. (2023, 11 de abril). Taiwanese working in China has steadily dropped since 2014: Report. Focus Taiwan. Recuperado de: https://focustaiwan.tw/cross-strait/202304110013 [último acceso el 13 de junio de 2022].

Liu, Z. (2022, 13 de junio). China insists it has sovereign rights over Taiwan Strait. South China Morning Post [en línea]. Recuperado de: https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3181554/china-insists-it-has-full-sovereign-rights-over-taiwan-strait [último acceso el 13 de junio de 2022].

Levy, J. S. (1989) The divided level of analysis problem in international relations. International Organization, 43(02), 267-292.

Lim, Y. H. (2019) Defending Taiwan against China. En: Copper, J. F. & Tan, A. T. H. (Eds.) Taiwan's Politics in the 21st Century: Changes and Challenges, pp. 213-230. Routledge.

Magnus, G. (2018). Red Flags: Why Xi's China is in Jeopardy. Yale University Press.

Ministry of National Defense of the US (2023). U.S. Announce Locations of Four New EDCA Sites in the Philippines. 3 de abril. Recuperado de: https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3349257/philippines-us-announce-locations-of-four-new-edca-sites/#:~:text=The%20United%20States%20stands%20steadfastly,and%20Lal%2Dlo%20Airport%20in [último acceso el 14 de abril de 2023].

Ministry of National Defense of the ROC (2021). Quadrennial Defense Review. Ministry of National Defense, ROC. Recuperado de: https://www.ustaiwandefense.com/tdnswp/wp-content/uploads/2021/03/2021-Taiwan-Quadrennial-Defense-Review-QDR.pdf [último acceso el 14 de abril de 2023].

Ministry of Economic Affairs of the ROC (2022). «White Paper on Small and Medium Enterprises in Taiwan». [en línea] Recuperado de: https://www.moeasmea.gov.tw/list-en-2572 [último acceso el 14 de abril de 2023].

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2022). Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on June 13, 2022. [en línea] Recuperado de: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t2004690.shtml [último acceso el 6 de agosto de 2022].

National Statistics of the Republic of China (Taiwan). [en línea] Recuperado de: https://eng.stat.gov.tw/Point.aspx?sid=t.3&n=4202&sms=11713 [último acceso el 14 de abril de 2023].

Oficina de Asuntos de Taiwan del Consejo de Estado y la Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2022). The Taiwan Question and China's Reunification in the New Era. [en línea] China Daily. Recuperado de: https://global.chinadaily.com.cn/a/202208/11/WS62f4509aa310fd2b29e71887.html [último acceso el 14 de abril de 2023].

Pearlman, J. (2022) Editor's Note: The Taiwan choice: Showdown in Asia. Australian Foreign Affairs, (14), 7-21.

Penderly, D. (2021). Taiwan—A Light in the East. Palgrave Macmillan.

Pettis, M. (2013 a). The Great Rebalancing: Trade, Conflict, and the Perilous Road Ahead for the World Economy. Princeton University Press.

Pettis, M. (2013 b). Avoiding the Fall: China's Economic Restructuring. Carnegie Endowment for International Peace

Powell, R. (1999) In the shadow of power: States and strategies in international politics. Princeton University Press.

Public Opinion Survey. (2023). Public's View on Current Cross-Strait Relations. [en línea] Mainland Affairs Council, R.O.C. (Taiwan). Recuperado de: https://www.mac.gov.tw/en/cp.aspx?n=4A22C80D8C659C54 / [último acceso: 14 de abril 2023].

Rigger, S. (2011). Why Taiwan Matters: Small Island, Global Powerhouse. Rowman & Littlefield Publishers.

Rogin, J. (2023) Listen to Taiwan's pleas, not China's grumbles. The Washington Post. [Online] Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/04/06/listen-taiwans-pleas-not-chinas-grumbles/ [último acceso el 14 de abril de 2023].

Roubini, N. and Mihm, S. (2011). Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance. The Penguin Press.

Rubinstein, M. A. (Ed.) (2015) Taiwan: A New History, Expanded Edition. Routledge.

Schreer, B. & Tan, A.T.H. (Eds.) (2020) The Taiwan Issue: Problems and Prospects. Abingdon, Oxon: Routledge.

Schreer, B. & Tan, A.T.H. (2020). Reconsidering Taiwan's future in a more contested East Asia. In B. Schreer & A.T.H. Tan (Eds.), The Taiwan Issue: Problems and Prospects (pp. 1–17). Abingdon, Oxon: Routledge. ISBN: 9780429319082 (ebk).

Shen, S. (2017). Taiwanese identity and cross-Strait relations. En J. F. Copper & A. T. H. Tan (Eds.), Taiwan's Impact on China (pp. 65-86). Palgrave Macmillan.

Stoltz, W. A. (2022). The fix: How Australia could help outlaw cyberweapons. Australian Foreign Affairs, (14), 80-91. ISBN 978-1-74382-2166.

Sung, W.T. (2020). Taiwan-China relations: asymmetric trust and Innenpolitik. In B. Schreer & A.T.H. Tan (Eds.), The Taiwan Issue: Problems and Prospects (pp. 89-106). Abingdon, Oxon: Routledge.

Taipei Times. (2022, 22 de mayo). Sixty percent are willing to fight if China invades: Poll. Recuperado de: https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2022/05/22/2003778618 [último acceso el 14 de abril de 2023].

Taiwan Public Opinion Foundation. (2023, Enero). Taiwan Public Opinion Foundation, January 2023 Public Opinion Poll - English Excerpt. Recuperado de: https://www.tpof.org/wp-content/uploads/2023/01/andrej-lisakov-3A4XZUopCJA-unsplash.pdf [último acceso el 14 de abril de 2023].

Tang, S. (2009) The Security Dilemma: A Conceptual Analysis, Security Studies, 18:3, 587-623, DOI: 10.1080/09636410903133050.

Tan, A. T. H. (2020). Introduction. En B. Schreer & A.T.H. Tan (Eds.), The Taiwan Issue: Problems and Prospects (pp. 1-11). Abingdon, Oxon: Routledge. ISBN: 9780429319082 (ebk)

Tan, A. T. H. (2020) 'Taiwan and the United States' in Copper, J. F. and Tan, A. T. H. (eds.) (2020) Taiwan's politics in the 21st century: Changes and challenges, Routledge, pp. 141-158.

Tan, A.T.H. (2020) 'The Taiwan issue and small state survival' in Schreer, B. and Tan, A.T.H. (eds.) (2020) The Taiwan Issue: Problems and Prospects, Routledge, pp. 18-34.

Task Force on US-China Policy. (2022, 12 de octubre). Avoiding War Over Taiwan. Asia Society Center on US-China Relations. Recuperado de

https://asiasociety.org/center-us-china-relations/avoiding-war-over-taiwan (Consultado el 23 de abril de 2023).

Taylor, B. (2022) 'The equation', Australian Foreign Affairs, (14), pp. 42-55.

The Economist Intelligence Unit. 2023. «Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine». [en línea] Recuperado de: https://www.protagon.gr/wp-content/uploads/2023/02/Democracy-Index-2022-final.pdf [ultimo acceso el 23 de abril de 2023].

The Maritime Executive (2022). Report: Invasion of Taiwan Risks Container Shipping, Internet Cables. 4 de septiembre. Recuperado de: https://maritime-executive.com/editorials/report-invasion-of-taiwan-risks-container-shipping-internet-cables [ultimo acceso el 23 de abril de 2023].

TPOF. (2021). Taiwanese National Identity and the Shifts in Support for Unification vs. Independence. [online] Recuperado de: https://www.tpof.org/%e7%b2%be%e9%81%b8%e6%96%87%e7%ab%a0/2021%e5%b9%b49%e6%9c%887%e8%99%9f%e3%80%8c%e7%89%bd%e5%8b%95%e5%8f%b0%e7%81%a3%e6%9c%aa%e4%be%86%e6%94%bf%e5%b1%80%e8%b5%b0%e5%90%91%e7%9a%84%e4%b8%89%e5%80%8b%e4%ba%ba%e3%80%8denglish-excerpt/ [ultimo acceso el 15 de abril de 2023].

Tsang, S. (2017) Taiwan's Impact on China, Palgrave Macmillan.

Tsang, S. (2017) 'The importance of Taiwan to China' in Tsang, S. (ed.) Taiwan's Impact on China, Palgrave Macmillan, pp. 1-19.

Tsang, S. (2017) 'Taiwan's impact on China and the wider world' in Tsang, S. (ed.) Taiwan's Impact on China, Palgrave Macmillan, pp. 109-124.

Van der Wees, G. (2020, 1 de diciembre). Has Taiwan Always Been Part of China? The Historical Relationship is More Complicated Than Beijing Would Like to Admit. The Diplomat. Recuperado de: https://thediplomat.com/2020/12/has-taiwan-always-been-part-of-china/ [ultimo acceso el 15 de abril de 2023].

Vasquez, J. A. (1993) The war puzzle, Cambridge University Press.

Vest C., Kratz, A. y Goujon R. (2022, 14 de diciembre). The Global Economic Disruptions from a Taiwan Conflict Rhodium Group [en línea]. Recuperado de: https://rhg.com/research/taiwan-economic-disruption/ [último acceso el 14 de abril de 2023].

White, H. (2022) 'Reality check', Australian Foreign Affairs, (14), pp. 22-29.

Williams, I. (2023) 'What would be the real cost of defending Taiwan?', Spectator, [online]. Recuperado de: https://www.spectator.co.uk/article/what-would-be-the-real-cost-of-defending-taiwan [ultimo acceso el 23 de abril de 2023].

Wu, S. S. (2019) 'Taiwan's armed forces: development and prospects' in Copper, J. F. and Tan, A. T. H. (eds.) (2019) Taiwan's politics in the 21st century: Changes and challenges, Routledge, pp. 195-212.

Wang, C. (2019). Economic and trade relations across the Taiwan Strait. En J. F. Copper & A. T. H. Tan (Eds.), Taiwan's politics in the 21st century: Changes and challenges (pp. 195-212). Routledge. ISBN: 9780429319082 (ebk)

Xi Jinping. (2022). Informe presentado ante el XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China. [en línea] Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/202210/t20221026_10792080.html and https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/202210/P020221026318033634198.docx [último acceso el 14 de abril de 2023].

Yeh, K. (2017). Taiwan's impact on China's security. En J. F. Copper & A. T. H. Tan (Eds.), Taiwan's Impact on China (pp. 131-154). Palgrave Macmillan.

Yeh, M. (2022). What Taiwan can teach the world. Australian Foreign Affairs, (14), 42-55. ISBN 978-1-74382-2166. Pearlman, J. (Coord.) (2022). The Taiwan choice: Showdown in Asia.

Yu, M. y Lo, J. (2023) 'Military sources say around 200 U.S. advisers currently in Taiwan', Focus Taiwan, 17 de abril. Recuperado de: https://focustaiwan.tw/politics/202304170022 [ultimo acceso el 23 de abril de 2023].

Yu, T. H. (2017) 'Social media, civic engagement, and political participation in Taiwan and China' in Tsang, S. (ed.) Taiwan's Impact on China, Palgrave Macmillan, pp. 65-85.

Yuan, J. (2020) 'Preventing independence, striving for unification: Chinese perspectives on Taiwan' in Copper, J. F. and Tan, A. T. H. (eds.) (2020) Taiwan's politics in the 21st century: Changes and challenges, Routledge, pp. 123-140.

Zhang, B. (2017). China's changing attitude toward Taiwan: Implications for US policy. En J. F. Copper & A. T. H. Tan (Eds.), Taiwan's Impact on China (pp. 11-20). Palgrave Macmillan.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

78/2023 noviembre de 2023

Javier Fernández Aparicio

El Indo-Pacífico y la crisis en Oriente Próximo

Conectados: el Indo-Pacífico y la crisis en Oriente Próximo

Resumen:

El Indo-Pacífico es el inmenso escenario donde se dirimirá la pugna por la hegemonía global en los próximos años. Por ello, la reacción a las crisis que se abren en cualquier parte del planeta, por parte de las diferentes subregiones y Estados que lo conforman, es relevante y se puede leer tanto en clave interna como de relaciones externas. Así, las diferentes posiciones ante los ataques de Hamás del 7 de octubre y la consiguiente reacción israelí han mostrado dos vías al respecto para los países del Indo-Pacífico: la condena a uno u otro bando en litigio o intentar un equilibrio difícil ante la polarización actual. La India, Japón, Corea del Sur, Australia o los países del Sudeste Asiático han mostrado diferentes visiones que dependen, en primer lugar, del estado de su propia relación con Israel, para después responder a la política de lucha de bloques en torno a Estados Unidos y China en la propia región del Indo-Pacífico.

Palabras clave:

Israel, Palestina, Indo-Pacífico, China, Estados Unidos, multilateralismo, Sudeste Asiático, Asia Oriental, India.

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.

Connected: The Indo-Pacific and the crisis in the Middle East

Abstract:

The Indo-Pacific is the immense scenario where the struggle for global hegemony will be settled in the coming years. Therefore, the reaction to the crises that arise anywhere on the planet, by the different areas and States that make it up, is relevant and can be read both internally and in terms of external relations. Thus, the different positions regarding the Hamas attacks of October 7 and the subsequent Israeli reaction have shown two paths in this regard for the Indo-Pacific countries: condemnation of one or the other side in dispute or attempting a difficult balance in the face of current polarization. India, Japan, South Korea, Australia and the countries of Southeast Asia have shown different visions that depend, first of all, on the state of their own relationship with Israel, and then respond to the policy of bloc struggle around United States and China in the Indo-Pacific region itself.

Keywords:

Israel, Palestine, Indo-Pacific, China, United States, Multilateralism, Southeast Asia, East Asia, India.

Introducción

El ataque de Hamás del pasado 7 de octubre y la posterior reacción israelí han vuelto a situar en la primera línea de la geopolítica global la conflictividad en Oriente Medio y reabierto la pugna en pleno corazón de Tierra Santa entre palestinos e israelíes[1]. Uno de los escenarios donde las reacciones en torno a estos dramáticos sucesos se han polarizado en apoyo o detrimento de la situación palestina y la reacción israelí ha sido el Indo-Pacífico. Más allá de la contestación de uno de los actores clave como es Estados Unidos, redoblando su presencia en Oriente Medio, en el Indo-Pacífico se contraponen distintas sensibilidades y respuestas de los distintos Estados que lo conforman. Así, la principal característica que define al Indo-Pacífico se ha vuelto a mostrar respecto a la crisis actual: un mismo espacio de conectividad desde los océanos Pacífico e Índico a la región de Oriente Medio a través del golfo Pérsico y el mar Rojo[2].

El 27 de octubre y a propuesta de Jordania, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución sobre la protección de civiles y el cumplimiento de las obligaciones legales y humanitarias para paliar la situación de los palestinos de Gaza. La resolución se aprobó con un apoyo rotundo de 121 países frente a 14. A favor, China, Singapur, Malasia, Indonesia o Nueva Zelanda, mientras potencias medias del Indo-Pacífico como Japón, Corea del Sur o Australia, más Filipinas o un gigante como la India se abstuvieron, y bastantes islas del Pacífico votaron incluso en contra mostrando mayor apoyo a Israel[3].

En perspectiva histórica, desde los Acuerdos de Abraham de agosto de 2020 que supusieron el reconocimiento del Estado de Israel por algunos países musulmanes como Emiratos Árabes Unidos o Baréin, también se varió la relación de Israel con algunos actores relevantes en el Indo-Pacífico hacia una mayor cercanía e incluyendo algunos acuerdos económicos y comerciales[4]. No obstante, no todos los países del Indo-Pacífico comparten esta apertura. Algunos son de mayoría musulmana, como Pakistán, Indonesia o Malasia, o bien existe una comunidad musulmana muy importante como es

[1] CASTRO TORRES, José Ignacio. *Tierra Santa se estremece de nuevo*. Documento Informativo IEEE 01/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2023/DIEEEI01_2023_JOSCAS_Tierra Santa.pdf (consultado el 2/11/2023).
[2] MIGUEL CALABIA, Emilio de. El Indo-pacífico. Lo que hay detrás del nombre, *Bukubuku. ABC blogs*. 14 de junio de 2021. Disponible en: El Indo-pacífico. Lo que hay detrás del nombre (1) (abc.es) (consultado el 2/11/2023).
[3] TIEZZI, Shannon. «How Asia-Pacific States Voted on the UN's Israel-Palestine Resolution», *The Diplomat.* 2 de noviembre de 2023. Disponible en: How Asia-Pacific States Voted on the UN's Israel-Palestine Resolution – The Diplomat (consultado el 6/11/2023).
[4] GERING, Tuvia. «The Indo-Pacific is calling Israel», *9Dashline.* 27 de septiembre de 2021. Disponible en: 9DASHLINE — The Indo-Pacific is calling Israel (consultado el 2/11/2023).

el caso de la India. Los acontecimientos desencadenados en la Franja de Gaza desde el 7 de octubre han impactado en estos Estados y explican sus reacciones.

Para nuestro análisis de la reacción a la crisis en Oriente Medio en relación con el Indo-Pacífico definimos el marco geográfico, que incluye a los países más relevantes de la vasta región y la dividimos en cinco grandes subregiones:

- El océano Índico occidental que conectaría con el golfo Pérsico y el mar Rojo.
- Índico central y golfo de Bengala, con la India como gran potencia.
- Sudeste Asiático con cinco grandes Estados peninsulares y dos insulares.
- Asia Oriental compuesta por China, Japón y la península de Corea.
- Los Estados isleños del Pacífico y Australia, eje en esta subregión[5].

Siguiendo esta estructuración geográfica, observaremos cómo la posición respecto a los sucesos en la Franja de Gaza de los países del Indo-Pacífico también obedece al juego de equilibrio por la hegemonía dentro de la misma región, en donde sus respuestas se ven motivadas por las de otros países cercanos. De esta forma, tras la conectividad como axioma principal en la geopolítica del Indo-Pacífico, le sigue una segunda clave unida a aquella. Tal es la percepción de la defensa y seguridad.

Redoblando la importancia de la seguridad

Casi dos semanas después del ataque de Hamás, el presidente Biden anunciaba la petición al Congreso de un paquete extraordinario de gasto de ciento cinco mil millones de dólares (cien mil millones de euros) destinado a las prioridades de defensa estadounidenses. Por supuesto, estas pasaban por Ucrania e Israel, pero en tercer lugar incluyó la región del Indo-Pacífico[6]. En concreto, cerca de tres mil millones se destinarían a la fábrica de submarinos de propulsión nuclear en virtud de los acuerdos con Reino Unido y Australia en el marco del AUKUS. Otros dos mil millones serán destinados al

[5] División establecida por MIGUEL CALABIA, Emilio de. «¿Por qué el concepto de Indo-Pacífico?», *Asia Oriental: La interdependencia como causa de conflicto*. Cuaderno de Estrategia del IEEE, 219, pp. 13-14. Disponible en: Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto (ieee.es) (consultado el 2/11/2023).
[6] ANSORENA, Javier. «La Administración Biden pelea en el Congreso por no separar la ayuda militar de Israel y de la de Ucrania», *ABC*. 31 de octubre de 2023. Disponible en: La Administración Biden pelea en el Congreso por no separar la ayuda militar de Israel y de la de Ucrania (abc.es) (consultado el 2/11/2023).

aumento de las capacidades militares de Taiwán, una medida de efecto disuasorio respecto a China en el escenario indopacífico[7].

China tampoco es ajena a los movimientos dentro del Indo-Pacífico ni a las réplicas del terremoto que supuso el ataque de Hamás para Oriente Medio. La posición china respecto a la reunificación con Taiwán entra en un nuevo período, dentro de la incertidumbre, cifrado en lo que supondría el enfrentamiento a fuerzas combinadas de Estados Unidos, Japón y Corea del Sur y a los riesgos derivados de una derrota, tanto para el prestigio de Xi Jinping como del Partido Comunista Chino. Por el contrario, la apertura de otro frente para Estados Unidos tras Ucrania podría llevar a derivar recursos de la defensa de Taiwán, apareciendo entonces un momento idóneo para las pretensiones chinas[8].

Más allá de la rivalidad entre Estados Unidos y China, los acontecimientos en Oriente Medio podrían tener consecuencias en la relación de Israel con diversos países del escenario indopacífico. Un estudio reciente señalaba que en 2022 las exportaciones en el sector de la defensa israelí aumentaron un 10 % en la región hasta alcanzar el récord anual de ventas de más de 12.000 millones de dólares, el 30 % del total para toda Asia, aunque exista una creciente competencia de otros países como la India, Japón o Corea del Sur. El mercado israelí nutre a los países asiáticos en ocasiones faltos de sus fuentes tradicionales de importaciones como Rusia, debido a las sanciones[9].

El Índico y el golfo de Bengala

Inmediatamente después de los ataques del 7 de octubre, el primer ministro indio, Narendra Modi, expresó su apoyo a Israel condenando a Hamás. Décadas atrás, la India era firme defensora de la causa palestina, aunque dentro de su tradicional política de no alineamiento tampoco desdeñaba la relación con Israel. En 1992, la India abrió su

[7] MEGERIAN, Chris & MIN KIM, Seung. «Biden to Ask Congress for $105 Billion to Bolster Israel and Ukraine, the U.S.-Mexico Border, and the Indo-Pacific», *Time.* 19 de octubre de 2023. Disponible en: Biden to Ask Congress for $105 Billion to Bolster Israel and Ukraine, the Southern Border and the Indo-Pacific | TIME (consultado el 2/11/2023).
[8] TAKE, Sayumi. «China watches how Israel-Hamás war affects U.S. 'posture' in Indo-Pacific», *Nikkei Asia.* 25 de octubre de 2023. Disponible en: China watches how Israel-Hamás war affects U.S. 'posture' in Indo-Pacific - Nikkei Asia (consultado el 2/11/2023).
[9] «Israel's defence exports will rise, boosting diplomacy», *Oxford Analytica Daily Brief*. 4 de octubre de 202. Disponible en: Israel's defence exports will rise, boosting diplomacy - Oxford Analytica Daily Brief (oxan.com) (consultado el 30/20/23).

embajada en Tel Aviv y desde entonces comenzaron los intercambios comerciales entre ambos países y una colaboración en diversos sectores que, por ejemplo, se traduce en la actualidad en que uno de los dos puertos de Haifa pertenece al grupo Adani, mientras que entre 2000 y 2022 la inversión israelí alcanzó un valor de más de doscientos setenta mil millones de dólares, hasta llegar a constituirse en uno de los principales socios comerciales de la India en el sector de la defensa. La buena relación con los países de Oriente Medio es capital para el gobierno de Modi debido a los intereses económicos y a la gran diáspora india en la región[10].

Ahora bien, la actual aproximación entre India e Israel también se puede observar desde las afinidades del gobierno de Modi con el de Netanyahu, salvando las distancias que suponen dos religiones y culturas diferentes como la hindú y la hebrea, pero compartiendo dos características comunes a ambos países. De un lado el carácter claramente «etnonacionalista» de los proyectos políticos de sus actuales mandatarios, además de una exponencial consideración hostil y de rechazo a las minorías musulmanas establecidas en sus propias fronteras[11].

Desde Pakistán, tradicional enemigo de la India y con el que vuelven a abrirse algunos roces fronterizos en Jamnu y Cachemira[12], la posición sobre Palestina sigue siendo la de condenar los ataques israelíes y llamar a la comunidad internacional para instaurar un alto el fuego incondicional, mientras se producen manifestaciones masivas en diferentes ciudades coreando consignas contra Estados Unidos e Israel[13].

En otros países de la región, por ejemplo en Nepal, la reacción fue similar a la de la India y expresó su solidaridad con Israel, pues además diez estudiantes nepalíes fueron asesinados en los ataques de Hamás. Mientras en Sri Lanka la posición es más moderada fruto de su complicada situación interna, condenando tanto las muertes provocadas por Hamás como por Israel en Gaza. Otro actor en la zona, Bután, que tiene

[10] DE POLI, Alessandra. «Del apoyo a Palestina a los acuerdos con Israel: el reposicionamiento de la India en Oriente Medio», *Asianews*. 13 de octubre de 2023. Disponible en: INDIAN MANDALA Del apoyo a Palestina a los acuerdos con Israel: el reposicionamiento de la India en Oriente Medio (asianews.it) (consultado el 3/11/2023).
[11] Véase ESSA, Azad. *Hostile homelands. The new alliance between India and Israel*. Pluto Press, Londres, Las Vegas, 2023, 232 pp. ISBN 978-0-7453-4505-5.
[12] «Pakistán denuncia la muerte de dos civiles por disparos "no provocados" de India en la región de Cachemira», *Europa Press*. 25 de octubre de 2023. Disponible en: Pakistán denuncia la muerte de dos civiles por disparos "no provocados" de India en la región de Cachemira (europapress.es) (consultado el 3/11/2023).
[13] «Miles protestan en Pakistán por bombardeos israelíes en Franja de Gaza», *Los Angeles Times*. 30 de octubre de 2023. Disponible en: Miles protestan en Pakistán por bombardeos israelíes en Franja de Gaza - Los Angeles Times (latimes.com) (consultado el 3/11/2023).

relaciones formales con Israel, también se ha manifestado tibio respecto al conflicto abierto[14].

El Sudeste Asiático

En el Sudeste Asiático llama la atención el comedimiento con que la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN en sus siglas en inglés) ha tratado el estallido de la violencia en Oriente Medio. ASEAN es el principal organismo supranacional en la subregión y aúna a Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia, Camboya, Laos, Vietnam, Singapur y Myanmar. Precisamente se realizaba una cumbre junto al Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG en sus siglas en inglés) cuando se precipitaron los acontecimientos, lo cual explica su reacción además de su tradicional neutralidad en lo tocante a conflictos abiertos, realizándose un llamamiento conjunto al alto el fuego inmediato, la liberación de rehenes y la entrada urgente de ayuda humanitaria en la Franja de Gaza[15].

Dentro de la propia ASEAN se evidencia la desunión en la respuesta a la crisis, oscilando entre la posición de Filipinas en apoyo total a Israel, a la de Indonesia, más beligerante respecto a la reacción israelí e implicada en la construcción de infraestructuras en la Franja de Gaza desde hace años[16]. Indonesia, el país con la población musulmana más grande del mundo no reconoce a Israel como Estado. En marzo pasado el país fue despojado de la organización del mundial de fútbol sub-20 por las manifestaciones antisemitas multitudinarias, sobre todo en Yakarta, ya que Israel iba a participar en la competición[17]. Otro Estado que tampoco reconoce a Israel es Malasia, también de mayoría musulmana y que, al igual que su vecino indonesio, también ha criticado la

[14] KUGELMAN, Michael. «Will India Draw Closer to Israel?», *Foreign Policy*. 11 de octubre de 2023. Disponible en: Israel-Hamás War: Will India Draw Closer to Israel? (foreignpolicy.com) (consultado el 3/11/2023).
[15] «El Consejo de Cooperación del Golfo y la ASEAN llaman al alto el fuego inmediato entre Hamás e Israel», *Europa Press*. 20 de octubre de 2023. Disponible en: El Consejo de Cooperación del Golfo y la ASEAN llaman al alto el fuego inmediato entre Hamás e Israel (europapress.es) (consultado el 6/11/2023).
[16] STRANGIO, Sebastian. «How Southeast Asia Has Responded to the Israel-Hamás Conflict», *The Diplomat*. 10 de octubre de 2023. Disponible en: How Southeast Asia Has Responded to the Israel-Hamás Conflict – The Diplomat (consultado el 6/11/2023).
[17] REGAN, Helen & JAMALUDDIN, Masrur. «La FIFA quita a Indonesia la sede de la Copa Mundial Sub-20 tras comentarios sobre la participación de Israel», *CNN Español*. 30 de marzo de 2023. Disponible en: La FIFA quita a Indonesia la sede de la Copa Mundial Sub-20 (cnn.com) (consultado el 6/11/2023).

reacción israelí a la par que se produjeron manifestaciones masivas de condena de la misma[18].

Pero dentro de ASEAN también existen países con excelentes relaciones con Israel, tal es el caso de Filipinas o de Singapur, donde en 2020 se abrió una embajada israelí y se iniciaron unas hasta entonces inexistentes relaciones comerciales, aunque debido a la polarización social se han prohibido las manifestaciones públicas de apoyo bien a Israel o a los palestinos[19]. Lo mismo ocurre con Vietnam, país con el que Israel tiene un fluido comercio, muy sensible sobre todo porque afecta al sector de la defensa donde Israel es un proveedor relevante. El Gobierno vietnamita hizo un llamamiento a la calma y la moderación respecto a Oriente Medio, apostando por la apertura de negociaciones entre las partes[20]. Al igual que Camboya, que emitió un comunicado expresando su condena a toda forma de violencia y pidiendo a la comunidad internacional trabajar por establecer un alto el fuego con fines humanitarios.

Asia Oriental

La principal región del Indo-Pacífico, si tenemos en cuenta que aquí se incluyen China, Japón y Corea del Sur, se ha visto caracterizada por la cautela y las declaraciones institucionales llamando a la conciliación. La diplomacia china fue gran artífice de la histórica vuelta a las relaciones entre Arabia Saudí e Irán en mayo pasado, presentándose como una potencia de consenso y diálogo en Oriente Medio incluso respecto a Israel, pues China no le supone ni un competidor estratégico ni una amenaza. Desde el 7 de octubre, más allá de algunas informaciones resaltando la presencia de buques chinos en mares adyacentes a la zona en conflicto, pero que respondía a unos ejercicios navales programados con antelación junto a Omán[21], China se ha presentado

[18] AIZA, Mohamad. «The Growing Significance of Malaysia and Indonesia's Non-Recognition of Israel», *The Diplomat.* 23 de octubre de 2023. Disponible en: The Growing Significance of Malaysia and Indonesia's Non-Recognition of Israel – The Diplomat (consultado el 3/11/2023).
[19] «Singapur prohíbe las protestas vinculadas a Israel y Palestina por motivos de seguridad», *SWI siwissinfo.* 18 de octubre de 2023. Disponible en: Singapur prohíbe las protestas vinculadas a Israel y Palestina por motivos de seguridad - SWI swissinfo.ch (consultado el 3/11/2023).
[20] «Vietnam condena todos los ataques contra civiles e infraestructuras civiles», *Revista Vietnam.* 25 de octubre de 2023. Disponible en: Vietnam condena todos los ataques contra civiles e infraestructuras civiles (vnanet.vn) (consultado el 3/11/2023).
[21] DANG, Yuanyue. «China PLA stationed up to 6 warships in Middle East over past week amid rising tensions from Israel-Gaza war: reports», *South China Mourning Post.* 19 de octubre de 2023. Disponible en: China PLA stationed up to 6 warships in Middle East over past week amid rising tensions from Israel-Gaza war: reports | South China Morning Post (scmp.com) (consultado el 3/11/2023).

como mediadora en una posible desescalada de la violencia entre israelíes y palestinos, lo que ha incluido una crítica a la respuesta del gobierno israelí a los ataques de Hamás y a la posición estadounidense de veto a una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para pedir un alto el fuego provisional. Por último, China ha anunciado el envío de ayuda humanitaria a la Franja de Gaza[22].

China es hoy uno de los principales socios comerciales de Israel y prefiere operar en entornos seguros y no conflictivos, por ello redobló su esfuerzo de mediación entre israelíes y palestinos proponiendo una conferencia de paz internacional y despachando a Israel a su enviado especial para Oriente Medio, Zhai Jun, para trabajar al respecto y poner fin de las hostilidades, mientras no se deja de lado al bando palestino. El pasado verano, el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abás, firmó una asociación estratégica con Xi Jinping y en una muestra de sintonía absoluta incluso declaró que la represión de los también musulmanes uigures chinos era un asunto de extremismo y no de derechos humanos[23].

Por su parte, en mayo era el Gobierno taiwanés el que realizaba un acercamiento hacia Israel anunciando futuros acuerdos en materia de defensa y seguridad y llegándose a comparar la difícil relación de Taiwán respecto a China con la de Israel y sus vecinos árabes. En plena campaña electoral, el actual gobierno de Tsai Ing-wen condenó rotundamente el ataque de Hamás y se alineó con «los países de ideas afines para combatir las amenazas y la violencia y salvaguardar la libertad», en clara alusión a Israel[24].

Japón condenó a Hamás por sus ataques y también prometió donar 10 millones de dólares en ayuda humanitaria para la Franja de Gaza. La ministra de Relaciones Exteriores, Yoko Kamikawa, se reunió el 14 de octubre con Mahmud Abás aprovechando su asistencia a una conferencia internacional celebrada en Egipto donde se discutieron

[22] CAL, Lucas de la. «China mueve ficha en su ambición de convertirse en mediadora en la guerra entre Israel y Hamás», *El Mundo.* 16 de octubre de 2023. Disponible en: China mueve ficha en su ambición de convertirse en mediadora en la guerra entre Israel y Hamás | Internacional (elmundo.es) (consultado el 3/11/2023).
[23] SHEPHERD, Christian & LI, Lyric. «Where China stands on the Israel-Gaza war and what it stands to gain», *The Washington Post.* 3 de noviembre de 2023. Disponible en: Where China stands on the Israel-Gaza war and what it stands to gain - The Washington Post (consultado el 3/11/2023).
[24] HAIME, Jordyn. «Taiwan Hoping for Closer Defense Ties with Israel, Minister Says», *Haaretz*. 17 de mayo de 2023. Disponible en: Taiwan Hoping for Closer Defense Ties With Israel, Minister Says - Israel News - Haaretz.com (consultado el 3/11/2023).

soluciones al conflicto[25]. Esto levantó los recelos del gobierno de Netanyahu, que declaró que Japón no debería proporcionar dicha ayuda porque era utilizada por Hamás. Como en el caso de otros países, estamos ante un Estado que debe jugar la baza de un difícil equilibrio. Japón aboga por la solución de los dos Estados que permita la coexistencia de israelíes y palestinos, mientras en la última década ha proporcionado ayudas millonarias a estos últimos[26].

Sin embargo, la geopolítica global y el juego de alianzas en el Indo-Pacífico hacen que Japón se alinee más estrechamente con Estados Unidos y sus aliados, como Israel, con quien comparte algunos intereses comunes. El primer ministro, Fumio Kishida, condenó el ataque de Hamás, pero se abstuvo de utilizar la palabra «terrorismo» para definirlo y lucha para que Japón tenga su propia política respecto a Oriente Medio más allá de su dependencia respecto a Estados Unidos. El mercado de petróleo de Oriente Medio es vital para la propia supervivencia japonesa: el 80 % del crudo necesario para su economía proviene de allí. Por tanto, su respuesta a la actual crisis también debe calibrar la respuesta países como Arabia Saudita o Emiratos Árabes Unidos[27].

Diferente es el caso de la República de Corea o Corea del Sur, como Japón también es un sólido aliado de Estados Unidos en el Indo-Pacífico, pero competidor de Israel en los mercados de defensa de la región. El presidente Yoon Suk-yeol reunió un gabinete ministerial de emergencia ante los acontecimientos del 7 de octubre. En un primer momento se condenó los ataques de Hamás y se postuló a Corea del Sur para trabajar junto a Estados Unidos y frenar la escalada de violencia, aunque no se mostró un apoyo explícito a Israel. Esta aparente indecisión o mesura a la hora de transmitir la posición surcoreana sobre la crisis abierta va escorándose hacia una comprensión de la reacción israelí, a tenor también de las manifestaciones de apoyo a Israel en las calles de algunas ciudades[28].

[25] «Foreign minister considers Israel visit as conflict escalates», *The Japan Times*. 25 de octubre de 2023. Disponible en: Foreign minister considers Israel visit as conflict escalates - The Japan Times (consultado el 3/11/2023).
[26] GEDDIE, John & TAKENAKA, Kiyoshi. «Palestinian envoy pleas for Japan to maintain aid and neutrality», *Reuters*. 13 de octubre de 2023. Disponible en: Palestinian envoy pleas for Japan to maintain aid and neutrality | Reuters (consultado el 3/11/2023).
[27] TAN, Angeline. «El equilibrio económico y diplomático de Tokio en la guerra entre Israel y Hamás», *Asianews*. 11 de octubre de 2023. Disponible en: JAPÓN - ISRAEL - PALESTINA El equilibrio económico y diplomático de Tokio en la guerra entre Israel y Hamás (asianews.it) (consultado el 3/11/2023).
[28] «Hundreds rally in Seoul to support Israel as ground war looms», *Korea JoongAng Daily*. 17 de octubre de 2023. Disponible en: Hundreds rally in Seoul to support Israel as ground war looms (joins.com) (consultado el 3/11/2023).

Por su parte, el amenazante vecino, la República Popular de Corea o Corea del Norte mostró su decidido apoyo a Hamás y en general a Palestina, acusando a la comunidad internacional de connivencia con la política de Israel respecto al pueblo palestino y apostando por la solución de un Estado independiente, sin citar en qué condiciones quedaría Israel, motejado de «país criminal». Poco después, desde algunos medios de Corea del Sur se publicó que el ataque de Hamás pudo haber obtenido la ayuda de Corea del Norte bien mediante equipamiento en forma de cohetes y proyectiles o cooperando en labores de inteligencia a través del ciberespacio. El gobierno de Kim Jong Un rechazó las acusaciones, pero la crisis de Oriente Medio se ha conformado como otra materia de desunión en la península coreana[29].

Australia y los Estados del Pacífico

En las islas del Pacífico, solo los Estados de Australia y Papúa Nueva Guinea tienen representación diplomática en Israel, aunque en el caso australiano las relaciones comerciales en especial en el sector de la seguridad crecían, simbolizadas por ejemplo en el Diálogo anual de Be'er Sheva, que desde el 2015 reúne a altos funcionarios y analistas australianos e israelíes[30], como en otros países se observa una fuerte polarización en la sociedad australiana respecto a los acontecimientos en la Franja de Gaza[31]. De hecho, tras los Acuerdos de Abraham y siguiendo el ejemplo estadounidense, Australia fue uno de los países que oficialmente se sumó al reconocimiento de la capitalidad israelí de Jerusalén, aunque en agosto de 2023 la diplomacia australiana reculó y se restableció la política anterior que definía a Cisjordania y a Jerusalén oriental como «territorios palestinos ocupados» y denunciaba la ilegalidad de los asentamientos israelíes, apoyando de nuevo la solución de los dos Estados[32].

[29] YOON, Dasl. «South Korea Says Hamás Attack May Have Relied on North Korean Help»,*The Wall Street Journal.* 18 de octubre de 2023. Disponible en: South Korea Says Hamás Attack May Have Relied on North Korean Help (wsj.com) (consultado el 3/11/2023).
[30] «Be'er Sheva Dialogue 2022 - Proceedings and Outcomes», *Australian Strategic Policy Institute*. 22 de febrero de 2023. Disponible en: Be'er Sheva Dialogue 2022 - Proceedings and Outcomes | Australian Strategic Policy Institute | ASPI (consultado el 6/11/2023).
[31] «Miles de personas se manifiestan en Australia por el conflicto palestino-israelí», *Infobae.* 29 de octubre de 2023. Disponible en: Miles de personas se manifiestan en Australia por el conflicto palestino-israelí - Infobae (consultado el 6/11/2023).
[32] HURST, Daniel & BUTLER, Josh. «Australia to officially resume use of term 'Occupied Palestinian Territories', reversing Coalition stance», *The Guardian.* 8 de agosto de 2023. Disponible en: Australia to officially resume use of term 'Occupied Palestinian Territories', reversing Coalition stance | Australia news | The Guardian (consultado el 6/11/2023).

Tras los ataques del 7 de octubre, el Gobierno australiano se mueve entre la defensa del derecho legítimo de Israel a defenderse de los ataques de Hamás y el llamamiento al gobierno de Netanyahu para respetar las leyes internacionales y de la guerra evitando la muerte de civiles. Respecto a otros países insulares de la región, Israel ya ha participado en algunas cumbres conjuntas con el Foro de las Islas del Pacífico, la última en septiembre de 2023, incidiendo en la lucha contra el cambio climático e incluso planteándose la posibilidad de que Fidji y Nauru abriesen embajadas propias en Israel o estableciendo relaciones diplomáticas por primera vez con otros países como Niue[33]. Pero, como en otros escenarios del Indo-Pacífico, los ataques de Hamás y la reacción israelí parece poner en peligro este acercamiento. Tampoco ayuda el que unos quinientos isleños de diversa procedencia como Australia, Samoa, Vanuatu, Islas Cook, Tonga, Fidji o Islas Salomón hayan quedado atrapados en Gaza e Israel en medio del conflicto y con riesgo cierto para sus vidas[34].

Conclusiones: El Indo-Pacífico se conecta a Israel

Tras la publicación de la *Estrategia del Indo-Pacífico* por parte de Estados Unidos en 2019, renovada en febrero de 2022[35], Israel, que hasta entonces se refería al escenario como Asia-Pacífico, fue uno de los primeros países en adoptar el nuevo concepto estratégico del término basado en la conectividad y la seguridad, ampliando su interés en fortalecer sus relaciones con países hasta entonces alejados de sus intereses como Japón, Corea del Sur, Taiwán y los componentes de ASEAN, muy en concreto Indonesia, quizás el país más hostil a Israel en el marco indopacífico. Esto tampoco significó que las relaciones con China decrecieran, antes al contrario, se calcula que en 2020 el comercio bilateral había aumentado un 45 % en una década y China superó a Estados Unidos como la mayor fuente de importaciones de Israel[36].

[33] «Netanyahu talks climate change with Pacific region leaders», *Jewish News Syndicate*. 23 de septiembre de 2023. Disponible en: Netanyahu talks climate change with Pacific region leaders – JNS.org (consultado el 6/11/2023).
[34] ROVOI, Christine. «Pacific governments monitoring Israel-Hamás conflict», *Stuff*. 11 de octubre de 2023. Disponible en: Pacific governments monitoring Israel-Hamás conflict | Stuff.co.nz (consultado el 6/11/2023).
[35] «Indo-Pacific Strategy of the United States», *The White House*. 11 de febrero de 2022. Disponible en: FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States | The White House (consultado el 6/11/2023).
[36] KEINON, Herb. «Israel is clearly pivoting to Asia, Netanyahu announces in Singapore», *The Jerusalem Post*. 21 de febrero de 2017. Disponible en: Israel is clearly pivoting to Asia, Netanyahu announces in Singapore - Israel Politics - The Jerusalem Post (jpost.com) (consultado el 6/11/2023).

Para Estados Unidos, Israel es un aliado excepcional también en el Indo-Pacífico, aliado que puede beneficiarse igualmente de las oportunidades económicas que ofrece aquel mercado. De forma reveladora, el entonces ministro de Relaciones Exteriores japonés, Motegi Toshimitsu, visitó Jerusalén en agosto de 2021 para presentar el concepto de japonés de un Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP en sus siglas en inglés) como imperativo estratégico aprovechando la nueva amistad entre Israel y los Estados sunitas moderados del Golfo, pues Japón también podría ver en Israel un aliado de primera fila contra amenazas como China, Corea del Norte o Rusia[37]. Como hemos visto, tampoco ha sido desdeñable en los últimos años la cooperación en seguridad con el Sudeste Asiático, en particular Vietnam y Taiwán, algo que previsiblemente no cambiará en el futuro no obstante la gravedad de la crisis abierta el pasado 7 de octubre[38].

Israel sigue siendo uno de los principales proveedores de armas y tecnologías militares disruptivas para la región del Indo-Pacífico, como el sistema de espionaje *Pegasus*. Entre 2016 y 2020, fue el octavo mayor exportador de armas y, por ejemplo, la India representó el 43 % de sus ventas totales, casi la mitad. En la actualidad, aparte de la India que sigue siendo el principal país receptor con compras de cerca de cinco mil millones de dólares anuales, aparecen Singapur, Taiwán, Corea del Sur o Vietnam como socios relevantes, seguidos de Australia y Filipinas[39].

Aparte de la industria y mercados de defensa, existen otras materias que conectan a Israel con el Indo-Pacífico también dentro de la seguridad, tales son la preocupación por el ciberespacio, con iniciativas comunes de Israel y diversos países como la Iniciativa Internacional contra el Ransomware (CRI en sus siglas en inglés)[40], o la seguridad de las rutas marítimas, muy unidas a la exportación de hidrocarburos incluidos los importantes yacimientos de gas en la costa israelí mediterránea. En definitiva, las potencias medias del Indo-Pacífico observan a Israel como un aliado o al menos un

[37] «Japan seeks efforts by Israel to ease tensions in the Middle East», *The Japan Times*. 19 de agosto de 2021. Disponible en: Japan seeks efforts by Israel to ease tensions in the Middle East - The Japan Times (consultado el 6/11/2023).
[38] SINGH NINGTHOUJAM, Alvite. «The Military-Security Dimension of Israel-Southeast Asia Relations», *Middle East Institute*. 7 de enero de 2020. Disponible en: The Military-Security Dimension of Israel-Southeast Asia Relations | Middle East Institute (mei.edu) (consultado el 6/11/2023).
[39] MARÍN, José Luis. «El negocio de la guerra: el comercio de armas de Israel en el mundo», *El Orden Mundial*. 5 de noviembre de 2023. Disponible en: El negocio de la guerra: el comercio de armas de Israel en el mundo - Mapas de El Orden Mundial - EOM (consultado el 6/11/2023).
[40] KOSOGOWSKI, Mandi. «Israel participates in 2nd International White House Counter Ransomware Initiative Summit», *Israel Defense*. 2 de noviembre de 2022. Disponible en: Israel participates in 2nd International White House Counter Ransomware Initiative Summit | Israel Defense (consultado el 6/11/2023).

multiplicador de fuerza que sirva para contrarrestar la presencia de China. Desde los Acuerdos de Abraham en 2020, Israel se ha integrado en acuerdos bilaterales o entre más Estados, como el Corredor Árabe-Mediterráneo[41], la Alianza Indo-Abrahámica con la India como el país protagonista para los intereses israelíes[42], la asociación de seguridad con Australia y Emiratos Árabes Unidos proyectada en el Diálogo Be'er Sheva 2020[43] o más recientemente el proyecto de conexión de infraestructuras entre India y Europa a través de Arabia Saudita e Israel que se conoció en la cumbre del G20 de Nueva Delhi en septiembre de 2023[44].

En perspectiva, la situación en la Franja de Gaza y una posible extensión del conflicto a otras zonas de Oriente Medio podrían obstaculizar esta proyección israelí hacia el Indo-Pacífico, siendo quizás el principal escollo la normalización de relaciones con algunos países muy hostiles en la actualidad, como es principalmente Indonesia, líder de facto de ASEAN. Además, como en el caso de Ucrania, hay conclusiones que pueden extraerse del conflicto entre israelíes y palestino. Así, el 10 de octubre el ministerio de Defensa de Taiwán anunciaba la creación de un grupo de trabajo para estudiar la guerra abierta contra Hamás, analizando el papel de la inteligencia para prevenir un conflicto o contrarrestar amenazas militares externas, así como la necesidad de invertir aún más en defensa. Israel invierte proporcionalmente mucho más que Taiwán al respecto, un 4,5 % del PIB frente al 2,5 % en el caso taiwanés. Una cifra que en la isla quieren elevar los partidarios de la disuasión a China[45].

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE
@jafeap

[41] TANCHUM, Michaël. «India's Arab-Mediterranean Corridor: A paradigm shift in strategic connectivity to Europe», *South Asian Scan*, n.º 14. National University of Singapore & Institute of South Asian Studies. Agosto 2021. Disponible en: South-Asia-Scan-Aug-2021-V4.pdf (nus.edu.sg) (consultado el 6/11/2023).
[42] SPYER, Jonathan. «La 'Alianza Indo-Abrahámica' de India e Israel continúa con gran ímpetu», *Aurora.* 27 de noviembre de 2022. Disponible en: La 'Alianza Indo-Abrahámica' de India e Israel continúa con gran ímpetu - Aurora (aurora-israel.co.il) (consultado el 6/11/2023).
[43] «Australia – Israel Sixth Annual Be'er Sheva Dialogue, *Australian Strategic Policy Institute.* Noviembre de 2020. Disponible en: 2020 Be'er Sheva Dialogue - Proceedings & Outcomes .pdf (consultado el 6/11/2023).
[44] ABOUDOUH, Ahmed. «An India–Middle East–Europe corridor is unlikely to boost Saudi–Israel normalization», *Chatham House,* 15 de septiembre de 2023. Disponible en: An India–Middle East–Europe corridor is unlikely to boost Saudi–Israel normalization | Chatham House – International Affairs Think Tank (consultado el 6/11/2023).
[45] LEE, Yimou & BLANCHARD, Ben. «Taiwan Sets up Task Force to Study Israel-Hamás War», *U. S. News & Reuters.* 11 de octubre de 2023. Disponible en: Taiwan Sets up Task Force to Study Israel-Hamás War (usnews.com) (consultado el 6/11/2023).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

79/2023 noviembre de 2023

Ramón Pacheco Pardo

La Península Coreana: dos sistemas diferentes, un conflicto latente y la política exterior y de defensa de Yoon Suk-yeol

La Península Coreana: dos sistemas diferentes, un conflicto latente y la política exterior y de defensa de Yoon Suk-yeol

Publicado originalmente en: Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto

Editado en septiembre de 2023

Resumen:

La Península Coreana es uno de los últimos reductos de la Guerra Fría. Corea del Norte es una dictadura de corte comunista, con una economía entre las más pobres del continente asiático. Corea del Sur es una de las democracias más vibrantes a nivel global, así como una de las mayores y más avanzadas economías del mundo. La divergencia entre las dos Coreas es el producto de décadas de políticas contrapuestas. Pero el resultado es que Seúl y Pyongyang se encuentran inmersos en un conflicto latente que no tiene visos de resolución a corto plazo. Ni periodos de acercamiento ni periodos de confrontación han logrado que las dos Coreas tomen pasos irreversibles hacia la reconciliación y eventual reunificación. Sabedor de esta realidad, el gobierno de Yoon Suk-yeol ha lanzado una política hacia Corea del Norte que mezcla aspectos diplomáticos y aspectos de cooperación.

Palabras clave: Corea del Sur, Corea del Norte, Guerra de Corea, Asia.

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

Introducción

El año 2023 marca el 75 aniversario de la división de jure de Corea en Norte y Sur y el 70 aniversario del final de la Guerra de Corea entre ambas. Y tras más de siete décadas de división, se puede decir que las dos Coreas se encuentran enfrascadas en un conflicto latente fruto de dos visiones muy distintas acerca de cómo organizarse a nivel interno y cómo posicionarse a nivel internacional. Este conflicto no tiene visos de solucionarse ni a corto ni a medio plazo. Pero no cabe duda de que tanto Pyongyang como Seúl quieren que se resuelva, aunque solo a su favor.

Corea como un solo país independiente tuvo una historia milenaria. Su periodo más próspero y pacífico fue la dinastía Joseon (1392-1910), durante el cual Corea se convirtió en uno de los países más avanzados de Asia; tuvo una relación de vasallaje hacia China durante largos periodos de tiempo pero siempre desde su singularidad; hubo de luchar por su independencia frente a intentos de invasión, por parte de Japón y China; y, a finales del siglo XIX, vivió un debate interno acerca de la necesidad o no de «modernizar» la economía y sociedad siguiendo el ejemplo de Occidente y Japón.

La dinastía Joseon dio paso a un brutal periodo de colonización a manos de Japón, país que extendió su influencia sobre Corea desde finales del siglo XIX, la convirtió en un protectorado en 1905, y la colonizó de jure en 1910. La economía y sociedad coreanas fueron puestas al servicio del Imperio de Japón. Tras 35 años de sufrimiento, Corea por fin consiguió su independencia en 1945, tras la rendición japonesa que puso fin a la Segunda Guerra Mundial en el Pacífico. No obstante, Estados Unidos y la Unión Soviética, las dos mayores potencias tras el conflicto mundial, dividieron Corea en dos mitades a lo largo del Paralelo 38. Esta es la división que aún perdura hoy.

La brutal Guerra de Corea fue el primer y último intento de poner fin a la división de Corea por medios militares. Corea del Norte lanzó una invasión sobre su vecino del sur en junio de 1950, llegando a invadir casi todo el país en cuestión de tres meses. La contraofensiva de las fuerzas conjuntas de Corea del Sur y de la ONU, con Estados Unidos al frente, permitieron a Corea del Sur llegar a tomar el control de casi toda la Península Coreana en apenas dos meses. La entrada de China en la contienda llevó a que el conflicto se estabilizara a la largo del Paralelo 38. La guerra entre las dos Coreas se paralizó, que no concluyó, con un armisticio firmado por Corea del Norte, China y Estados Unidos,

este último en nombre de la ONU, en julio de 1953. Corea del Sur se negó a firmar el acuerdo, pues su presidente, Rhee Syngman, quería poner fin a la guerra sólo tras la conquista de Corea del Norte por parte de su país.

A lo largo de la Guerra Fría, las alianzas de Corea del Sur con Estados Unidos y de Corea del Norte con China y la Unión Soviética permitieron a las dos Coreas centrarse en una guerra económica y diplomática. Hasta mediados de la década de los 70 del siglo pasado, el enfrentamiento soterrado entre las dos Coreas se encontraba en una fase de empate técnico, pero con una diferencia a nivel de política económica: la insistencia de Corea del Norte en desarrollar su ideología de «Juche» o autosuficiencia, y la apertura de Corea del Sur al comercio y las inversiones exteriores para potenciar el desarrollo de la industria doméstica. Así pues, a partir de mediados de dicha década Corea del Sur comenzó a emerger como el claro vencedor. Su economía de mercado no solo era de mayor tamaño, sino también mucho más sofisticada que la economía comunista del Norte. A nivel diplomático, los Juegos Olímpicos de Seúl 88 confirmaron que Corea del Sur tenía mucho más reconocimiento a nivel global. Así pues, la Unión Soviética estableció relaciones diplomáticas con Corea del Sur en 1990, aun cuando Estados Unidos se negó a hacer lo mismo con Corea del Norte. Y a nivel interno, la transición democrática que Corea del Sur vivió en 1987-88 mostró que los (sur)coreanos no tenían por qué vivir en una dictadura como la que ellos mismos habían sufrido durante décadas, y que todavía continuaba (y aún hoy continúa) en Corea del Norte de la mano de la familia Kim.[1]

Este breve resumen de la historia de Corea y de las dos Coreas nos muestra las bases sobre las que se asienta el conflicto latente entre ambas: el deseo de volver a reunificase, tal y como indican las constituciones de las dos Coreas; décadas de enfrentamiento ideológico, económico y diplomático, ahora también llevado al ámbito de régimen político; la amenaza subyacente de un nuevo conflicto militar; y sistemas de alianzas con países opuestos entre sí. Es por ello por lo que el Paralelo 38 es considerado la última

[1] Un buen libro para adentrarse en la historia de Corea es el siguiente: Hwang, K. M. (2021). *A History of Korea*, 3ª ed. Londres, Bloomsbury. Para profundizar en la historia de Corea y de las dos Coreas a partir de finales del siglo XIX, se puede consultar el siguiente libro: Cha, V. y Pacheco Pardo, R. (2023). *Korea: A New History of South and North*. New Haven, Yale University Press. En cuanto a Corea del Norte, el siguiente libro ofrece una buena introducción a su historia: Cha, V. (2018). *The Impossible State: North Korea, Past and Future*, ed. actualizada. Nueva York: Ecco. En el caso de Corea del Sur, se puede profundizar en su historia con el siguiente libro: Pacheco Pardo, R. (2022). *Shrimp to Whale: South Korea from the Forgotten War to K-Pop*. Londres: Hurst.

frontera de la Guerra Fría. Al mismo tiempo, la emergencia de Corea del Sur como un país desarrollado ha llevado a sus líderes a poner las miras de la política exterior del mismo más allá de la Península Coreana, tal y como es el caso de Yoon Suk-yeol.

La divergencia entre las dos Coreas tras la Guerra Fría

Corea del Sur emergió de la Guerra Fría como un país democrático y con una economía entre las mayores y más sofisticadas de Asia. También emergió como parte del bando de los «ganadores» del conflicto: Estados Unidos y sus aliados. Por el contrario, Corea del Norte salió del conflicto como un país pobre, incapaz de reformar su sistema político, y abandonado por sus dos principales sustentos: China, en pleno proceso de apertura económica durante las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, y la Unión Soviética, que simplemente se desintegró. Las divergencias entre las dos Coreas no ha hecho sino aumentar a lo largo de las tres últimas décadas.

La diferencia más obvia entre las dos Coreas se da a nivel económico. En el año 2021, Corea del Sur se colocó como la décima mayor economía del mundo, con un PIB de alrededor de 1.810.000 millones de dólares. Por el contrario, el PIB de Corea del Norte era de unos 16.750 millones, más de cien veces menos (Naciones Unidas, 2023a). Es más, Corea del Sur es conocida como una potencia en sectores de tecnología puntera como pueden ser los semiconductores, la electrónica, la biotecnología, los barcos sostenibles o la robótica. Hyundai, LG, Samsung o SK son compañías conocidas a nivel mundial. Por el contrario, pocos no especialistas sabrían indicar qué tipo de productos exporta Corea del Norte (principalmente son los minerales, los productos metalúrgicos, los textiles o los productos de pesca y agricultura). Sin la ayuda de China, que acapara alrededor del 90 por ciento del comercio internacional de Corea del Norte (Wertz, 2020), a pesar de que en teoría Pyongyang mantiene una política de «Juche», el régimen de los Kim encontraría muy difícil sustentar la economía del país.

A nivel diplomático, Corea del Sur es miembro del G20, ha sido invitada a reuniones del G7, es uno de los mayores contribuyentes al presupuesto de la ONU y ha llegado a tener un secretario general de la misma, Ban Ki-moon. Por poner un ejemplo, Corea del Sur es el décimo mayor contribuyente al presupuesto de las Fuerzas de paz de la ONU (Naciones Unidas 2023b), así como el quinto mayor contribuyente de cascos azules entre

los miembros de la OCDE (Naciones Unidas 2023c). En claro contraste, Corea del Norte es objeto de uno de los mayores regímenes de sanciones internacionales de la historia reciente debido a su (ilegal) programa nuclear. El régimen de la familia Kim apenas tiene peso a nivel internacional, es uno de los más aislados a nivel diplomático y únicamente cuenta con China y Rusia como aliados, y en ambos casos más por interés que por una cuestión ideológica.

A la hora de comparar a las dos Coreas a día de hoy, también hay que mencionar el poder blando. Gracias al «hallyu» u ola coreana, la cultura surcoreana se ha convertido en la más popular de toda Asia y una de las más populares a nivel mundial. Películas y telenovelas como «Parásitos» y «El Juego del Calamar», el K-Pop con grupos como BTS o Blackpink a la cabeza, los videojuegos, los productos de belleza y la moda y, más recientemente, la gastronomía son las muchas puntas de lanzas del éxito de la cultura surcoreana. En el caso de Corea del Norte, la presentadora de televisión Ri Chun-hee tal vez sea su única figura «cultural» con cierto reconocimiento a nivel internacional, pero más bien por su tono emocional y agresivo que por su influencia más allá de Pyongyang.

Por último, hay que centrarse en el ámbito de la seguridad y la defensa. Este es el único campo en el cual hay cierta paridad entre las dos Coreas. Pero esta paridad no viene dada por las capacidades militares convencionales a la disposición de cualquier fuerza armada. Al fin y al cabo, Corea del Sur tiene capacidades terrestres, marítimas y aéreas superiores a las de Corea del Norte, tanto en cantidad como en calidad (International Institute for Strategic Studies 2023). Entre otras razones, Corea del Sur se beneficia tanto de una potente base industrial como de su relación con Estados Unidos, que le ha permitido accedes a tecnologías muy avanzadas desarrolladas por su aliado.

La paridad entre las dos Coreas, entonces, es el resultado de que Corea del Norte sea uno de los únicos nueve países del mundo en posesión de armas nucleares. Se puede afirmar que este ha sido el principal logro de la familia Kim desde que el patriarca, Kim Il-sung, fundara Corea del Norte en 1948. Toda vez que Corea del Norte realizó su primer ensayo nuclear en octubre de 2006, durante el mandato de Kim Jong-il, Corea del Norte tiene un seguro de vida frente a cualquier intento de desestabilizar el régimen desde el exterior. A sabiendas de ello, Kim Jong-un, el actual líder norcoreano, ha realizado un número record de ensayos nucleares y de misiles balísticos, incluyendo intercontinentales (Center for Strategic and International Studies 2022), tanto para

asentarse en el poder como para reducir la ventaja que Corea del Sur posee en todos los demás ámbitos. Es bien sabido que Corea del Sur cuenta con la tecnología y los conocimientos suficientes para desarrollar sus propias armas nucleares también. Pero a día de hoy, Corea del Norte es la única de las dos Coreas en posesión de cabezas nucleares.

Periodos de diplomacia y acercamiento

Las relaciones entre las dos Coreas no han estado siempre marcadas por tensiones, confrontación y alejamiento. De hecho, en julio de 1972 los gobiernos de Park Chung-hee y Kim Il-sung alcanzaron el primer acuerdo entre las dos Coreas desde la fundación de ambas. El comunicado conjunto entre ambas estableció los tres principios básicos sobre los que, en teoría, aún hoy se asientan las bases de la (futura) reunificación de las dos Coreas: reunificación de manera independiente, por medios pacíficos y basad en la unidad nacional.[2] Este primer acuerdo entre las dos Coreas se produjo en el marco de un periodo de acercamiento entre Estados Unidos y China, el patrono surcoreano y uno de los principales sustentos norcoreano respectivamente. Poco después del acuerdo aumentaron las tensiones entre las dos Coreas de nuevo. Pero el hecho de que Park y Kim fueran capaces de establecer un diálogo para que sus gobiernos llegasen a un acuerdo demostró que el uso de la diplomacia en la Península Coreana era y es posible. Aun así, apenas hubo contactos entre las dos Coreas hasta el final de la Guerra Fría, más allá de una reunión entre familias coreanas divididas por la Guerra de Corea que se produjo en 1985 (Pacheco Pardo 2022).

Con la transición democrática de Corea del Sur y su clara superioridad sobre el Norte a nivel económico y diplomático, Roh Tae-woo, el primer presidente surcoreano tras la transición, estableció la llamada «Nordpolitik» en julio de 1988.[3] Dicha política se sustentaba en tres vertientes principales una mejora de las relaciones entre las dos Coreas a todos los niveles; la normalización de las relaciones entre Corea del Sur de un lado y China, la Unión Soviética y el resto de países comunistas del otro; y el apoyo a

[2] The July 4 South-North Joint Communiqué. Disponible en https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KR%20KP_720704_The%20July%204%20South-North%20Joint%20Communiqué.pdf (Consultado 15/5/2023).

[3] Los orígenes de la «Nordpolitik» se remontan a 1983, bajo el gobierno militar de Chun Doo-hwan, en el cual sirvió Roh. Pero no se pudo implementar hasta la llegada de Roh a la presidencia de Corea del Sur.

Corea del Norte en su intento de mejorar relaciones con Estados Unidos y Japón (Chung 1991). En cierta medida, dichos principios han informado la política de los sucesivos gobiernos surcoreanos hacia Corea del Norte. Así pues, en diciembre de 1991 las dos Coreas alcanzaron un acuerdo sobre el cual en teoría se asienta su relación hasta hoy en día, junto al acuerdo de 1972: el Acuerdo de Reconciliación, No Agresión e Intercambios y Cooperación entre el Sur y el Norte, basado en el principio de respecto mutuo hacia el sistema político y económico de cada Corea.[4] La opacidad del régimen norcoreano no nos permite saber hasta qué punto este principio continúa rigiendo su política hacia Corea del Sur. Sin embargo, tres acuerdos más firmados por las dos Coreas desde entonces, en los cuales se reafirman los principios establecidos en los acuerdos de 1972 y este mismo de 1991, nos hacen pensar que al menos en teoría tanto Pyongyang como Seúl se adhieren a los mismos. De igual manera, la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Corea firmada por las dos Coreas en enero de 1992 en teoría gobierna el desarrollo y la utilización de las armas nucleares en la Península Coreana, o más bien su no desarrollo y su no utilización.[5]

La llegada de Kim Young-sam al poder en 1993 abrió una nueva vía para la diplomacia entre las dos Coreas. Kim y su homólogo norcoreano, todavía Kim Il-sung por aquel entonces, acordaron que se reunirían para impulsar el acercamiento, la diplomacia y la paz entre las dos Coreas (Cha y Pacheco Pardo 2023). El fallecimiento del líder norcoreano en julio de 1994, no obstante, impidió que la reunión se llevara a cabo. Al mismo tiempo, durante este tiempo Pyongyang había centrado sus esfuerzos diplomáticos en alcanzar un acuerdo con Estados Unidos, utilizando su programa nuclear como reclamo para negociar directamente con Washington. Ambos alcanzaron un acuerdo en octubre de 1994, el llamado Acuerdo Marco. Sus bases son un quid pro quo por el cual Corea del Norte abandonaría su programa nuclear a cambio de relaciones diplomáticas y ayuda económica por parte de Estados Unidos.[6] En teoría, esta sigue

[4] Agreement on Reconciliation, Non-aggression, and Exchanges and Cooperation between the South and North. Disponible en https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KR%20KP_911213_Agreement%20on%20reconciliation%20non%20aggression%20and%20exchangespdf.pdf (Consultado el 15/5/2023).
[5] Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula. Disponible en https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KR%20KP_920120_JointDeclarationDenuclearizationKoreanPeninsula.pdf (Consultado el 15/5/2023).
[6] Agreed Framework between the United States of Korea and the Democratic People's Republic of Korea. Disponible en

siendo la principal base sobre la que se sustenta cualquier desnuclearización por parte de Pyongyang.[7] Y desde una perspectiva surcoreana, el Acuerdo Marco deja claro que Corea del Norte ve en Estados Unidos a su principal interlocutor, no Corea del Sur.

No obstante los periodos de acercamiento entre las dos Coreas descritos en esta sección, se puede afirmar que el primer periodo de negociaciones y diplomacia de larga duración entre las dos Coreas no se produjo hasta la llegada de Kim Dae-jung al poder, en 1998. Uno de los principales opositores a las dictaduras de Park Chung-hee y Chun Doo-hwan (1961-1988), Kim se convirtió en el primer presidente liberal de Corea del Sur tras la transición a la democracia. Sin querer entrar en clichés, sí que es cierto que los presidentes liberales surcoreanos tienden a priorizar la diplomacia sobre la disuasión en sus relaciones con Corea del Norte. Kim fue un buen ejemplo de ello.

A partir de 1998, Kim y por ende Seúl establecieron la llamada Política del Sol hacia Corea del Norte, ya liderada por Kim Jong-il, quien heredó la presidencia de su país tras el fallecimiento de su padre. Los principios básicos de dicha política fueron la promesa de que Corea del Sur se abstendría de tratar de absorber a Corea del Norte y la priorización de la cooperación y la reconciliación por parte de Seúl (Kim, 2018). Kim intentó situar a las dos Coreas al mando de la política internacional de la Península Coreana. Bajo su punto de vista, Corea del Norte y Estados Unidos habían estado al mando hasta entonces, pero no Corea del Sur. Para ello, Kim convenció a la Administración Clinton de que Corea del Sur podía y debía tomar las riendas de las relaciones entre las dos Coreas, eso sí, manteniendo un diálogo constante con Estados Unidos.

Hasta cierto punto siguiendo el ejemplo de Alemania Occidental, la Política del Sol se basó en la idea de que la única manera de conseguir la reconciliación y futura reunificación entre las dos Coreas eran la ayuda económica de la rica y desarrollada Corea del Sur a la pobre y subdesarrollada Corea del Norte. Al mismo tiempo, había que establecer canales de comunicación e intercambio entre las sociedades civiles de las

https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%20US_941021_Agreed%20Framework%20between%20the%20US%20and%20DPRK.pdf (Consultado el 15/5/2023).

[7] Las administraciones George W. Bush, Obama y Trump alcanzaron acuerdos similares en 2005, 2012 y 2018 respectivamente. El quid pro quo no ha cambiado desde el Acuerdo Marco.

dos Coreas, para así volverlas a poner en contacto tras décadas de separación y aislamiento la una de la otra.

El punto álgido de la Política del Sol fue la cumbre entre Kim Dae-jung y Kim Jong-il de junio de 2000 en Pyongyang (KBS, 2020a). Ambos líderes alcanzaron un acuerdo reiterando los de 1972 y 1991. Pero más allá de dicho acuerdo, la cumbre abrió las puertas a años de intercambios y acercamiento entre las dos Coreas. El principal símbolo de dicho acercamiento a ojos de la opinión pública internacional fue la Región Industrial de Kaesong, situada en Corea del Norte a apenas diez kilómetros de distancia del Paralelo 38, haciendo uso de capital surcoreano y mano de obra norcoreana. En cuanto a la opinión publica surcoreana, el principal símbolo del acercamiento entre las dos Coreas fueron las dieciséis reuniones entre familiares de ambos países separados tras la división del país que tuvieron lugar durante el periodo 2000-2007. Asimismo, hubo decenas de intercambios culturales, deportivos, económicos, políticos e incluso militares en los años subsiguientes. La Política del Sol continúo siendo la base sobre la que se sustentaron las relaciones entre las dos Coreas durante el mandato del también liberal Roh Moo-hyun, quien reemplazó a Kim Dae-jung en 2003.

No obstante, este periodo de diplomacia también vino acompañado de una política muy clara de aumento del gasto militar por parte de Corea del Sur. Es decir, preparaciones para una posible confrontación militar con Corea del Norte. De hecho, el otro principio de la Política del Sol fue la no tolerancia hacia cualquier provocación militar por parte de Corea del Norte (Kim, 2018). En otras palabras, la priorización de la diplomacia y las negociaciones se sustentó en el poderío militar surcoreano, evidentemente acrecentado por su alianza con Estados Unidos también. En el caso de Corea del Norte, su programa nuclear es la garantía principal de que las negociaciones y los intercambios de diversa índole con Corea del Sur no sean una puerta trasera que sienten las bases para la caída del régimen de los Kim, como le sucedió a Alemania Oriental tras décadas de contacto con Alemania Occidental.

La diplomacia entre las dos Coreas también encuentra sus limites en la relación entre Estados Unidos y Corea del Norte. A Kim Dae-jung le benefició el que la Administración Clinton alcanzara el Acuerdo Marco en 1994 y priorizase su implementación a partir de 1999. Sin embargo, la Administración George W. Bush tomó el poder en 2001 y poco después puso punto y final a la implementación del acuerdo, toda vez que salió a la luz

que Corea del Norte continuaba desarrollando su programa nuclear de manera clandestina, por lo tanto, contraviniendo una de las bases principales del mismo. De hecho, el Gobierno Roh Moo-hyun tuvo que ver como sus relaciones políticas y diplomáticas con Corea del Norte se mediaron a través de las Negociaciones a Seis Bandas que también incluyeron a China, Estados Unidos, Japón y Rusia, y que por lo tanto se centraron en diversos asuntos de manera simultánea (KBS, 2020b). Roh se reunió con Kim Jong-il para celebrar una segunda cumbre entre las dos Coreas en octubre de 2007, pero por aquel entonces estaba a punto de agotar su mandato y estaba claro que un presidente conservador ganaría las elecciones a celebrarse tan solo dos meses después (Pacheco Pardo, 2019). Así pues, dicha cumbre no produjo los mismos resultados que la de junio de 2000.

En mayo de 2018, Moon Jae-in se convirtió en el tercer presidente liberal de Corea del Sur, tras una década de gobierno conservador. Las relaciones entre las dos Coreas habían cambiado de manera sustancial, principalmente porque Corea del Norte se había convertido en una potencia nuclear de hecho, aunque no de derecho. No obstante, Moon, quien había servido en el gabinete de Roh, logró relanzar la diplomacia entre las dos Coreas. En abril de 2018, Moon y su homólogo norcoreano, Kim Jong-un, el hijo de Kim Jong-il y que se convirtió en el nuevo líder del país tras el fallecimiento de su padre en diciembre de 2011, se reunieron en la zona desmilitarizada que separa las dos Coreas. Esta reunión marcó la primera ocasión en que un líder norcoreano pisó suelo surcoreano desde la Guerra de Corea, y vino luego acompañada de una nueva reunión entre Moon y Kim en mayo y de una tercera cumbre entre ambos en septiembre, esta vez en Pyongyang (Pacheco Pardo, 2019). Esta última cumbre produjo el primer acuerdo para la reducción de tensiones militares entre las dos Coreas de la historia.

Este periodo de diplomacia vino acompañado de la primera reunión de la historia entre un líder estadounidense y un líder norcoreano.[8] En junio de 2018, ambos líderes se reunieron en Singapur, abriendo la puerta a una aceleración de la diplomacia entre las dos Coreas (Yonhap, 2018). Sin embargo, el periodo de negociaciones y diplomacia entre Washington y Pyongyang se cerró tras una fallida cumbre en Vietnam celebrada en febrero de 2019. Trump y Kim llegarían a reunirse una vez más en junio de dicho año,

[8] Tanto Jimmy Carter como Bill Clinton, respectivamente, se reunieron con Kim Il-sung y Kim Jong-il en Pyongyang, pero solo años después de ambos dejar la presidencia.

esta vez en compañía de Moon. Pero estas reuniones y las negociaciones de trabajo que se celebraron durante este tiempo no hicieron sino demostrar que las posiciones de Estados Unidos y Corea del Norte estaban muy alejadas entre sí. Una de las consecuencias principales de este desacuerdo fue el estancamiento de la diplomacia y las relaciones entre las dos Coreas, que a día de hoy todavía siguen paradas.

Periodos de confrontación y alejamiento

Huelga decir que las relaciones entre las dos Coreas han vivido más periodos de confrontación y alejamiento que etapas de diplomacia y acercamiento a lo largo de la historia. Durante la Guerra Fría, las dos Coreas pertenecieron a campos opuestos. De igual manera que Berlín marcaba la frontera física más visible entre el bloque capitalista y el bloque comunista en Europa, el Paralelo 38 ejercía la misma función en Asia junto a Vietnam del Norte y Vietnam del Sur o el Estrecho de Taiwán separando a China de Taiwán. De tal forma que el periodo comprendido entre 1953 y 1991 vino marcado por un conflicto latente entre las dos Coreas que en varias ocasiones derivó en violencia. Por ejemplo, en enero de 1968 el régimen norcoreano envió un comando para asesinar a Park Chung-hee, el cual solo fue repelido a escasos 100 metros de la Casa Azul, la residencia oficial de Park (Pacheco Pardo, 2022). En octubre de 1983, agentes norcoreanos plantaron una bomba en Birmania con el objetivo de asesinar a Chun Doo-hwan durante una visita oficial del presidente surcoreano al país. 21 personas fallecieron en el atentado, incluyendo cuatro ministros surcoreanos (Hwang, 2021). Chun contempló lanzar un ataque contra objetivos norcoreanos como respuesta, pero la Administración Reagan consiguió convencerle de que no lo hiciera. En septiembre de 1986, una bomba norcoreana estalló en el principal aeropuerto de Seúl por aquel entonces, Gimpo, matando a cinco personas (Pacheco Pardo, 2022). Y en noviembre de 1987, dos agentes norcoreanos plantaron una bomba en un avión de Korean Air, la principal aerolínea surcoreana. Las 115 personas que viajaban a bordo entre pasajeros y tripulación fallecieron (Cha, 2018).

Aun es más, las dos Coreas también se vieron salpicadas por el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En abril de 1969, Corea del Norte derribó un avión espía estadounidense, resultando en el fallecimiento de toda su tripulación. Un total de 31

personas (Pacheco Pardo, 2022). En agosto de 1976, soldados norcoreanos asesinaron a hachazos a dos soldados estadounidenses que se encontraban derribando un árbol en la zona desmilitarizada que separa a las dos Coreas (Cha, 2018). Y en septiembre de 1983, un caza soviético derribó un avión de Korean Air que se adentró en el espació aéreo de la Unión Soviética por equivocación. Las 269 personas que viajaban a bordo fallecieron (Cha y Pacheco Pardo, 2023). Por lo tanto, se puede afirmar que las dos Coreas sufrieron en sus carnes y fueron partícipes de la Guerra Fría entre las dos superpotencias de la época.

La «Nordpolitik» de Roh Tae-woo, la reunificación de Alemania, el fin de la Guerra Fría tras la caída de la Unión Soviética o los acuerdos intercoreanos de 1991-92 podrían haber hecho presagiar el fin de las hostilidades entre las dos Coreas. Sin embargo y más bien al contrario, el principio de la década de los 90 del siglo pasado sentó las bases de un aumento de las futuras tensiones entre las dos Coreas. El motivo principal fue la aparición del programa nuclear norcoreano como un nuevo elemento vertebrador de la competición entre las dos Coreas. No hay que olvidar que Estados Unidos mantuvo armas nucleares tácticas en territorio estadounidense durante la Guerra Fría, pero la Administración George H. W. Bush las retiró a finales de 1991 en el marco de un programa de reducción de las tensiones nucleares entre Estados Unidos y la Unión Soviética, luego Rusia, durante este periodo. Al coincidir esta decisión con el anuncio por parte de Pyongyang del desarrollo de su programa nuclear, en un desafío de lleno al acuerdo de desnuclearización de las dos Coreas, Seúl sintió una nueva vulnerabilidad que todavía se mantiene a día de hoy. Más aún cuando salió a la luz que Pakistán estaba ofreciendo ayuda directa a Corea del Norte en el desarrollo de su programa nuclear, tal y como China y la Unión Soviética lo habían hecho durante la Guerra Fría (Cha, 2018).

El aumento de las tensiones entre las dos Coreas durante la década de los 90 del siglo pasado también se puede relacionar con el aumento del gasto militar por parte de Corea del Sur y la política «Songun» impulsada por Kim Jong-il una vez que tomó el poder. Por una parte, los distintos gobiernos surcoreanos, bien conservadores o bien liberales, impulsaron programas de desarrollo de misiles balísticos, de cohetes o de capacidades militares marinas; aumentaron su cooperación con empresas armamentísticas estadounidenses para desarrollar distintos programas y adquirir tecnologías militares de última generación; establecieron canales de cooperación con las fuerzas armadas,

empresas y científicos rusos para adquirir tecnología e inteligencia de la antigua Unión Soviética; e impulsaron el desarrollo de un programa de energía nuclear autóctona para la generación de electricidad pero de posible uso dual (Pacheco Pardo, 2023b). Hay que indicar que todo ello continúo durante los gobiernos Kim Dae-jung y Roh Moo-hyun, aun cuando se viera acompañado de una política de acercamiento hacia Pyongyang. Por otra parte, y en cuanto a Corea del Norte, la política «Songun» puso las fuerzas armadas a la cabeza de la política, economía y sociedad del país. Se puede decir que hubo una militarización del país a nivel interno que se vio acompañada de un aumento del presupuesto militar, incluso durante el periodo de crisis económica y hambruna de mediados de la década (Cha y Pacheco Pardo, 2023).

Las presidencias de Kim Dae-jung y Roh Moo-hyun fueron un periodo de mejores relaciones entre las dos Coreas, tal y como se ha indicado en la sección anterior. No obstante, hubo un cambio radical una vez que Lee Myung-bak comenzó su mandato en febrero de 2008. El primer presidente conservador tras una década de dominio liberal no cerró la puerta a la cooperación con Corea del Norte. Pero a diferencia de sus homólogos liberales, Lee dejó claro que cualquier tipo de cooperación debía de venir acompañada de cierta reciprocidad por parte de Pyongyang. Desde el punto de vista de Lee y gran parte del electorado conservador, tanto Kim como Roh básicamente habían ofrecido ayuda económica a Corea del Norte prácticamente a fondo perdido (Pacheco Pardo, 2019). El hecho de que Pyongyang realizase su primer ensayo nuclear en octubre de 2006 no hizo sino acrecentar las sospechas de que el régimen de los Kim Jong-il se había aprovechado del capital surcoreano para impulsare su «Songun», sin ninguna intención de reducir las tensiones con Seúl.

El aumento de las tensiones entre las dos Coreas tuvo su punto álgido en 2010, año en el cual Corea del Norte lanzó dos ataques sobre Corea del Sur. Se sospecha que los dos ataques fueron ordenados por Kim Jong-un, en un intento de consolidarse como el sucesor de su padre, toda vez que Kim Jong-il ya había sufrido el ataque al corazón que le dejó muy debilitado físicamente (Cha y Pacheco Pardo, 2023). Sea como fuere, la realidad es que Corea del Norte atacó de manera deliberada a Corea del Sur por primera vez en décadas.

En primer lugar, un torpedo norcoreano hundió la corbeta surcoreana Cheonan, con el fallecimiento de 46 marineros. Corea del Norte negó su implicación en este suceso, pero

la investigación de un grupo de expertos internacionales dejó claro que Pyongyang estaba detrás del hundimiento (Ministerio de Defensa Nacional de la República de Corea, 2010). Lee Myung-bak contempló la posibilidad de lanzar un ataque sobre Corea del Norte en respuesta al ataque, pero voces autorizadas tanto de Corea del Sur como de Estados Unidos evitaron una contraofensiva surcoreana de consecuencias imprevisibles. Más adelante ese mismo año, en noviembre, Corea del Norte lanzó un ataque sobre Yeonpyeong, una isla surcoreana muy cercana a la línea que demarca la separación entre las dos Coreas en el Mar del Oeste (Mar Amarillo). Dos civiles y dos soldados surcoreanos fallecieron (Kim y Lee, 2010). En este caso, no hubo duda alguna de que Corea del Norte estaba detrás del ataque.

A lo largo de la década de 2010, Corea del Norte aumentó de manera sustancial la cantidad de ensayos de misiles balísticos y nucleares una vez que Kim Jong-un tomó el poder. De hecho, el hijo de Kim Jong-il avanzó el programa nuclear y de misiles norcoreano de una manera mucho más estratégica que su padre, lo cual no hizo sino aumentar la amenaza sobre Corea del Sur (y Estados Unidos) (Pak, 2021). Así pues, quedó claro que la época en la cual hubiera sido posible detener e incluso revertir el desarrollo del programa nuclear norcoreano definitivamente era cosa del pasado. En este sentido, Kim vio en dicho programa la manera de evitar sufrir el mismo fin que los Sadam Husein o Muamar el Gadafi.

Corea del Sur respondió a Corea del Norte de tres maneras principalmente. Para empezar, cesó casi por completo la cooperación a nivel económico con el régimen de los Kim. En 2008, Lee Myung-bak paralizó las visitas a la Montaña Kumgang por parte de ciudadanos surcoreanos tras la muerte de una turista tras el disparo de un soldado norcoreano (Pacheco Pardo, 2019). Situada en Corea del Norte a escasa distancia de Corea del Sur, Pyongyang había abierto la montaña a turistas surcoreanos en 1998. Y en febrero de 2016, Park Geun-hye ordenó el cierre de la Región Industrial de Kaesong, a pesar de las protestas de Corea del Norte. Su cierre fue una respuesta al ensayo de un cohete por parte del régimen de Kim Jong-un (Cha y Pacheco Pardo, 2023). Además, los gobiernos Lee y Park redujeron de manera drástica la ayuda al desarrollo destinada a Corea del Norte (Ministerio de Unificación, 2023).

Asimismo, Park fue la primera presidenta que hizo de los abusos de Corea del Norte a los derechos humanos de sus ciudadanos una parte integral de la política surcoreana

hacia el régimen de los Kim. En marzo de 2016, la Asamblea Nacional de Corea del Sur aprobó la Ley sobre los Derechos Humanos en Corea del Norte.[9] Inspirada por similar legislación aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 2004, la ley obliga al gobierno surcoreano a nombrar un enviado especial para los derechos humanos en Corea del Norte, estableció una Fundación Para los Derechos Humanos para prevenir e investigar los abusos cometidos por el régimen de los Kim, estableció un Archivo de los Derechos Humanos para preservar la información sobre dichos abusos y obliga al Ministerio de Unificación a presentar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Corea del Norte. En otras palabras, Corea del Sur se autoimpuso la obligación de tomar un papel preponderante en los esfuerzos de la comunidad internacional por reducir y mantener la memoria de los abusos cometidos por el régimen de los Kim hacia sus propios ciudadanos. Como es de esperar, Corea del Norte respondió a dicha ley denunciando a Corea del Sur por su hipocresía en interferencia en sus asuntos internos (Pacheco Pardo, 2019).

Al mismo tiempo, Corea del Sur aumentó su presupuesto de defensa para acelerar el desarrollo de sus programes de misiles balísticos, de cohetes, de capacidades marinas y de submarinos. El Gobierno Park también accedió a que Estados Unidos desplegara su sistema antimisiles THAAD and territorio surcoreano. Y tanto Lee como Park impulsaron la cooperación trilateral con Estados Unidos y Japón para hacer frente a la amenaza norcoreana, incluyendo tanto los ejercicios de entrenamiento conjuntos como el intercambio de inteligencia. Todo ello continuó durante el Gobierno Moon Jae-in, quien aumentó el presupuesto militar surcoreano hasta cantidades récord a pesar de su política de acercamiento hacia Kim Jong-un (Pacheco Pardo, 2023b). De hecho, en Corea del Sur hay un consenso a día de hoy que cualquier negociación con Corea del Norte debe basarse en la superioridad militar de Seúl sobre Pyongyang. Es por ello por lo que una amplia mayoría de surcoreanos considera que su país debería dotarse de sus propias armas nucleares.

[9] North Korean Human Rights Act. Disponible en https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=181623&viewCls=engLsInfoR#0000 (Consultado el 15/5/2023).

La política del Gobierno Yoon Suk-yeol hacia Corea del Norte

Yoon Suk-yeol comenzó su mandato en mayo de 2022, llevando de nuevo a los conservadores a la presidencia de Corea del Sur tras cinco años de mandato liberal y tras haber ganado las elecciones más reñidas de la historia del país. Desde el punto de vista de una gran mayoría de votantes conservadores, la política de acercamiento de Moon Jae-in hacia Corea del Norte había sido un rotundo fracaso. Bajo su punto de vista, Corea del Sur había dado legitimidad a Kim Jong-un gracias a las tres cumbres que mantuvo con Moon, había ayudado a crear las condiciones para que Estados Unidos también legitimase a Kim gracias a sus reuniones con Trump y había ignorado los abusos a los derechos humanos que el régimen de los Kim comete a diario en Corea del Norte.

Así pues, Yoon ha dejado claro que, aunque está abierto a reunirse con Kim, la agenda de una hipotética reunión habría de incluir temas de interés para Corea del Sur y producir resultados concretos. Bajo el punto de vista de su gobierno, la desnuclearización de Corea del Norte debería ser el asunto principal a tratar entre las dos Coreas, así como las reuniones de las familias separadas durante la Guerra de Corea, en lugar de la cooperación económica y los intercambios políticos, culturales y de otra índole. Yoon también indicado que considera que Seúl no puede dejar de hablar de los abusos a los derechos humanos del régimen norcoreano en cualquier reunión que pueda producirse, aun cuando Corea del Norte vaya a protestar por ello (Yoon, 2022b). De hecho, Yoon nombró a una enviada para los derechos humanos en Corea del Norte en agosto de 2022, tras permanecer el puesto vacando durante la presidencia de Moon (Yonhap, 2022).

El 15 de agosto de 2022, Día de la Independencia en las dos Coreas, Yoon presentó su llamada Iniciativa Audaz. Esta es su política hacia Corea del Norte, basada en los principios conservadores respecto a cómo mejorar las relaciones entre las dos Coreas. Así pues, Yoon reafirmó los principios para un diálogo entre las dos Coreas descritos anteriormente (Yoon, 2022a). Estos principios no son muy distintos de aquellos que informaron las políticas de Lee Myung-bak y Park Geun-hye hacia Corea del Norte. En este sentido, se puede afirmar que Yoon es un presidente conservador típico en cuanto a su política hacia el vecino al otro lado del Paralelo 38.

Asimismo, la Iniciativa Audaz debe su nombre a la promesa por parte de Corea del Sur de que ofrecerá ayuda económica a Corea del Norte para el desarrollo de su economía, a cambio de que el régimen de los Kim tome pasos concretos hacia la desnuclearización (Yoon, 2022a). De nuevo, esta propuesta tiene su historia. Tanto Lee como Park la incluyeron en sus propuestas sobre cómo mejorar las relaciones entre las dos Coreas. Y la propuesta, al fin y al cabo, se remonta a los años 80 del siglo pasado, cuando Roh Tae-woo presentó su «Nordpolitik». La idea principal sigue siendo que el poderío económico surcoreano puede promover el desarrollo económico de Corea del Norte, el país más pobre del Nordeste asiático.

Yoon también ha dejado claro que va a seguir la senda del aumento del gasto militar, para así asegurarse que Corea del Norte no pueda lanzar un ataque sobre Corea del Sur y que Seúl encare cualquier posible negociación con Pyongyang desde una posición de fuerza. Así pues, Corea del Sur ha continuado desarrollando sus sistemas de misiles balísticos y programas de cohetes, submarinos o fragatas. El Gobierno Yoon también se está planteando solicitar que Estados Unidos aumente el número de baterías antimisiles en suelo surcoreano (Lee, 2022). Se puede afirmar que hay una carrera armamentística en la Península Coreana que no tiene visos de llegar a su fin, sin importar el signo político del presidente en el poder en Corea del Sur.

Es más, en enero de 2023 Yoon se convirtió en el primer presidente surcoreano en declarar de manera pública que tal vez Corea del Sur hubiera de adquirir sus propias armas nucleares (Pacheco Pardo, 2023a). El debate sobre un posible desarrollo de armas nucleares por parte de Corea del Sur no es ni mucho menos nuevo. De hecho, es bien sabido que en los años 70 del siglo pasado Park Chung-hee lanzó un programa nuclear clandestino. El programa sólo se canceló cuando Estados Unidos se enteró y obligó a ello (Pacheco Pardo, 2023b). Pero a lo largo de las décadas, siempre ha habido un debate más o menos público en Corea del Sur sobre este tema. Evidentemente, este debate no hizo sino intensificarse tras el ensayo nuclear de Corea del Norte en 2006, y el evidente fracaso de la comunidad internacional en revertir el programa nuclear norcoreano. Pero fue la llegada de Trump a la presidencia en Estados Unidos la que llevó el debate a otro nivel. Trump fue el primer presidente estadounidense desde la Segunda Guerra Mundial en cuestionar la validez de las alianzas que Estados Unidos mantiene alrededor del mundo, incluyendo la alianza con Corea del Sur. Siempre ha

habido una corriente de opinión en el país asiático temerosa de que Washington «abandone» a Seúl. De hecho, Park lanzó su programa nuclear clandestino, entre otras razones, porque llegó a pensar que una mejora de las relaciones entre Estados Unidos y China y el fin de la Guerra de Vietnam llevarían a Washington a abandonar la alianza con Seúl. Cinco décadas después, Trump puso voz y cara a este temor que todavía mantienen muchos surcoreanos. Teniendo en cuenta lo aquí descrito, no es por tanto de extrañar que alrededor de dos tercios de los surcoreanos afirmen que su país debería dotarse de sus propias armas nucleares (Pacheco Pardo, 2023a).

Al mismo tiempo, el Gobierno Yoon entiende que la Administración Biden valora a sus aliados. También entiende que la alianza con Estados Unidos es una de las mejores armas que tiene Corea del Sur para defenderse ante cualquier amenaza. Así pues, el Gobierno Yoon se está centrando en reforzar los lazos militares con Washington mediante consultas, maniobras conjuntas e intercambio de inteligencia e información, por ejemplo. Evidentemente, este tipo de actividades conjuntas entre los dos aliados no son una novedad. Pero sí que es cierto que ha habido un aumento de la cantidad de actividades desde que Yoon tomó el poder. Es más, la cantidad de actividades trilaterales involucrando a Japón también ha aumentado desde que Yoon tomó la presidencia en Corea del Sur. En este sentido, Yoon considera que Seúl y Tokio han de dejar de lado los problemas políticos derivados de la brutal colonización de Corea por parte de Japón y centrarse en aquello que los une a día de hoy.

¿Y cuál ha sido la respuesta de Corea del Norte a la política de Yoon? En cierta medida, el régimen de los Kim apenas ha variado el guion de sus últimos años. 2022 fue un año récord para Corea del Norte en cuanto al número de ensayos de misiles balísticos (Center for Strategic and International Studies, 2022). De hecho, cada vez más expertos están de acuerdo en que Kim Jong-un no está intentando provocar a Corea del Sur, Estados Unidos y la comunidad internacional con sus ensayos. Simplemente quiere mejorar la tecnología norcoreana, y no va a detenerse hasta estar satisfecho de que pueda lanzar una ojiva nuclear a Estados Unidos o pueda lanzar ataques de gran precisión sobre Corea del Sur y Japón, incluyendo las tropas estadounidenses destinadas en ambos países.

Al mismo tiempo, Kim se ha negado en rotundo a contemplar cualquier tipo de diálogo con Yoon a no ser que el presidente surcoreano cambie su política hacia Corea del Norte.

Esto no es nada nuevo. Tanto Kim Jong-il como el mismo Kim Jong-un se negaron a establecer un diálogo con Lee Myung-bak y Park Geun-hye, toda vez que la política de ambos hacia Corea del Norte incluía un importante componente de reciprocidad (Pacheco Pardo, 2019). La Iniciativa Audaz contiene este mismo componente, y Corea del Norte está reaccionando de igual manera hoy.

Es más, Kim también se ha negado a considerar la posibilidad de reanudar el diálogo con Estados Unidos, un diálogo que prácticamente se cerró con el fracaso de la cumbre que Trump y el líder norcoreano mantuvieron en Vietnam en 2019. La Administración Biden ha reiterado en varias ocasiones que estaría dispuesta a negociar con Corea del Norte, y que el presidente consideraría reunirse con Kim si es para firmar un acuerdo que incluya un compromiso de desnuclearización por parte norcoreana (Blinken, 2022). Pero a día de hoy Corea del Norte no parece tener ningún interés en una negociación en este sentido.

De hecho, a estas alturas debería estar claro que Corea del Norte no tiene intención alguna de abandonar su programa nuclear. Corea del Norte no es Irán, pues tiene un programa nuclear mucho más avanzado, incluyendo cabezas nucleares. Tampoco es Sudáfrica, pues cuenta con el apoyo económico y político de China, sobre todo, y Rusia, con lo cual no está bajo una presión unánime por parte de la comunidad internacional para desmantelar su programa nuclear. Y el régimen de los Kim considera que las invasiones de terceros países por parte de Estados Unidos y Rusia a lo largo de las dos últimas décadas han dejado claro que las grandes potencias no tienen por qué respetar la soberanía de países más débiles, como sería una Corea del Norte sin armas nucleares. Corea del Norte, en otras palabras, no quiere sufrir las posibles consecuencias de abandonar su programa nuclear, tal y como le ha sucedido, lamentablemente, a Ucrania.

La política exterior y de defensa del Gobierno Yoon Suk-yeol

El Gobierno Yoon no quiere que la política exterior y de defensa de Corea del Sur empiece y acabe en sus relaciones con Corea del Norte. De ahí que haya bautizado la política exterior de su país como Estado Pivote Global (GPS, por sus siglas en inglés) (Yoon, 2022b). De hecho, hace décadas que los gobiernos surcoreanos de distinto signo

han intentado hacer de su país uno de los principales pivotes tanto en Asia Oriental como a nivel global. En este sentido, el 17 de septiembre de 1991 marcó un antes y un después en la historia de Corea del Sur. Ese día, el país se convirtió en un nuevo miembro de la ONU, tras décadas de veto por parte de China y la Unión Soviética. Corea del Norte también se convirtió en miembro de la ONU ese mismo año. La diferencia es que Seúl anhelaba dar este paso, mientras que Pyongyang se vio obligado a darlo toda vez que Beijing y Moscú dejaron claro a Kim Il-sung que no se opondrían a una nueva petición surcoreana de convertirse en miembro de pleno derecho de la organización (Pacheco Pardo, 2023b).

A lo largo de estas tres últimas décadas, Corea del Sur se ha convertido en uno de los principales actores en Asia Oriental, así como una voz cada vez más autorizada a nivel global. Hay varias razones que explican este fenómeno. Para empezar, convertirse en la décima mayor economía del mundo implica muchos mayores lazos comerciales y financieros con el resto del mundo. El crecimiento económico de Corea del Sur también le ha permitido convertirse en el tercer mayor emisor de ayuda al desarrollo en Asia, sólo superado por China y Japón (OCDE, 2023). Al mismo tiempo, el desarrollo económico surcoreano ha sido en gran medida fruto de una gran inversión en el sector tecnológico, hasta el punto que Corea del Sur suele ocupar el primer o uno de los primeros puestos en las clasificaciones internacionales de innovación (Bloomberg, 2021). De esta manera, muchos otros países son cada vez más dependientes de las tecnologías de Samsung, Hyundai o LG. Por otra parte, Corea del Sur es una de las mayores potencias militares a nivel mundial (International Institute for Stategic Studies, 2023). Y a lo largo de la última década se ha consolidado como uno de los diez mayores proveedores de armamento al resto del mundo (SIPRI, 2023), con lo cual es un socio preferente para muchos países en este campo. Y, por último, convertirse en el país de mayor poder blando de toda Asia ha creado simpatía hacia Corea del Sur y nuevos lazos con la opinión pública de terceros países.

Consciente de todo lo anterior, distintos gobiernos surcoreanos han intentado «escapar la sombra de Corea del Norte» y centrarse en otros temas de interés para la política de exterior y de defensa de su país. Tal vez, Lee Myung-bak fue el primer presidente que más abiertamente dejó claro este giro en la política de Corea de Sur. Bajo el título de Corea Global, Lee intensificó el papel de Corea del Sur a nivel internacional (Pacheco

Pardo, 2023b). Aprovechando que el inicio de su mandato coincidió con la crisis financiera de 2007-2008 y, por lo tanto, el lanzamiento de la cumbre del G20 para los Jefes de Estado y de Gobierno del cual Corea del Sur es parte, Lee presentó a su país como un puente entre países desarrollados, incluyendo en este grupo a Corea del Sur, y países emergentes y en desarrollo, como Corea del Sur lo había sido hasta los años 90 del siglo pasado. Lee también enmarcó esta mayor actividad diplomática, económica y política surcoreanas en el continuo ascenso de Asia a nivel global y el declive relativo de occidente, simbolizado por el hecho de que la crisis de 2007-2008 fuese en realidad una crisis de Estados Unidos y Europa. Como símbolos de la Corea Global, Seúl acogió la primera cumbre del G20 celebrada en Asia, en 2010, Incheon se convirtió en la sede de la Oficina de la ONU para el Desarrollo Sostenible, en 2011, y de nuevo Seúl acogió otra cumbre internacional, en este caso la Cumbre para la Seguridad Nuclear de 2012 (Pacheco Pardo, 2023b).

Yoon Suk-yeol continúa en la senda trazada por Lee, tal y como lo hicieron Park Geun-hye y Moon Jae-in durante sus respectivos mandatos. Pero la Corea de Sur de Yoon se ha encontrado unas circunstancias externas a las que ni Yoon ni Park se tuvieron que enfrentar, y que sólo comenzaron a definir la geopolítica global durante la época de Yoon. Nos estamos refiriendo a la confrontación política, económica y tecnológica entre China y Estados Unidos, un elemento fundamental para entender la política exterior de cualquier país. Corea del Sur no es una excepción.

Continuando en cierta medida la senda trazada por Moon durante los dos últimos años de su mandato, Yoon ha respondido a la confrontación entre Beijing y Washington estrechando los lazos de seguridad y diplomáticos con Estados Unidos; tratando de mantener unas relaciones diplomáticas cordiales y lazos económicos estrechos con China; y buscando nuevos socios y aliados, con los cuales tratar de navegar las turbulencias propias de una confrontación entre las dos superpotencias de la tercera década del siglo XXI. Corea del Sur se enfrenta al dilema de que Estados Unidos ha sido, es y será su principal aliado militar y político mientras que China es su principal socio comercial. Pero hay que decir que tanto el Gobierno Moon como el Gobierno Yoon no tienen duda de que si hay que «elegir» entre China y Estados Unidos elegirán al segundo. En primer lugar, porque los principios y valores inherentes a Corea del Sur, como pueden ser la democracia, le economía de mercado o el respeto a los derechos

humanos, son los mismos que los de Estados Unidos. En segundo lugar, porque Corea del Sur no se considera dependiente de China a nivel económico, puesto que sus transacciones comerciales y financieras les benefician a ambos. Y, en tercer lugar, porque Corea del Sur sufrió en su momento las sanciones impuestas por China a raíz de la decisión de Park Geun-hye de autorizar el despliegue del sistema antimisiles THAAD, lo cual ayudo a enrarecer las relaciones entre Seúl y Beijing, hasta el punto de que dichas relaciones todavía no se han recuperado siete años después.

De hecho, Yoon ha hecho de los principios y valores una de las señas de identidad de la política exterior surcoreana. El título de la estrategia para el Indo-Pacífico publicada en diciembre de 2022, Estrategia para un Indo-Pacífico Libre, Pacífico y Próspero, es una muestra de ello (Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Corea, 2022). Yoon considera que Corea del Sur debe estrechar sus lazos con otras democracias, como pueden ser Australia, Canadá, Estados Unidos, Europa, Japón o Nueva Zelanda. Por poner un ejemplo, Yoon no dudó en acudir a la Cumbre de la OTAN de Madrid a la cual fueron invitados los líderes del llamado AP4: Australia, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur, los cuatro socios principales de la organización en la región del Asia- o Indo-Pacífico (OTAN, 2022). Asimismo, Yoon ha sido invitado a acudir a cumbres del G7 (Oficina del Presidente de la República de Corea, 2023), tal y como Moon hizo en la cumbre celebrada en Cornwall en 2021. Y Corea del Sur fue uno de los socios organizadores de la Cumbre por la Democracia que la Administración Biden organizó en 2023 (Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 2023).

Asimismo, Yoon quiere hacer de la relación con Estados Unidos una alianza global. Es esta una antigua aspiración que anteriores presidentes surcoreanos también han intentado convertir en realidad. Y todo hace indicar que Yoon va a hacer todo lo posible para conseguirlo. Así pues, Corea del Sur se ha unido a la Alianza Chip 4 y al Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF, por sus siglas en inglés) lanzados por la Administración Biden. Corea del Sur también ha aumentado su participación en ejercicios navales multinacionales liderados por Estados Unidos. Y el Gobierno Yoon ha abierto una embajada en la OTAN y mostrado un apoyo sin fisuras a la organización en su intento de ayuda a Ucrania frente a la invasión iniciada por Rusia, entre otras razones, como muestra de apoyo a Estados Unidos. Asimismo, no es un secreto que la alianza con Estados Unidos no se centra sólo en contener a Corea del Norte, sino también en

controlar a China. Para muchos pensadores y políticos surcoreanos, la alianza con Washington tiene grandes beneficios para la política de seguridad y defensa de su país.

Centrándonos en otros países y regiones, Yoon está priorizando la mejora de las relaciones con Japón y con Australia. Las relaciones entre Seúl y Tokio se deterioraron durante los mandatos de Abe Shinzo en Japón y Moon Jae-in en Corea del Sur, debido a disputas relacionadas con el uso de coreanos esclavizados por parte de empresas japonesas durante el periodo colonial (Reynolds y Lee, 2023). El Gobierno Yoon está trabajando con el de Kishida Fumio para tratar de resolver este asunto, mientras que sus respectivos países buscan una mejora de las relaciones en otros ámbitos, incluyendo el militar. En cuanto a Australia, Yoon considera al país oceánico un socio fundamental a nivel político, económico y militar, incluyendo una posible expansión del G7 a un G7+ o D10 (Pacheco Pardo, 2023b).

El Sudeste asiático es otra área de acción prioritaria para el Gobierno Yoon. Es esta una región en la cual las empresas surcoreanas juegan un papel económico fundamental, y en la cual Corea del Sur cada vez cuenta con un mayor número de socios militares, como pueden ser Filipinas, Indonesia o Vietnam. De manera similar, India cada vez es un socio económico y, de manera más incipiente, militar de mayor importancia para Corea del Sur. Sin salir del continente asiático, los países de Asia Central también son una prioridad para Yoon. Corea del Sur los ve como una fuente de recursos energéticos. Y el hecho de que Kazakstán y Uzbekistán alberguen poblaciones de origen coreano facilita los lazos económicos y políticos. De igual manera, el Gobierno Yoon considera regiones como Oriente Medio o Latinoamérica y países como Canadá o Nueva Zelanda de gran importancia debido a los lazos comerciales y/o energéticos (Pacheco Pardo, 2023b).

¿Y cuál es la política de Yoon hacia Europa? Se puede decir que la UE y los países europeos, incluyendo España, han pasado de ser vistos como meramente socios comerciales de primer nivel y tal vez diplomáticos de segundo nivel a socios económicos, diplomáticos y de seguridad prioritarios, en este último campo junto a la OTAN también. Ayuda el hecho de que no haya ningún problema de gravedad entre Corea del Sur y Europa. También ayuda la similitud en cuanto a valores. Pero también hay que decirlo, hasta hace pocos años Europa no veía en Corea del Sur más que un socio comercial. Pero hoy en día es un socio prioritario a todos lo niveles, el más importante en Asia junto a Japón, toda vez que las relaciones políticas y de seguridad con China se han

deteriorado y las relaciones con India todavía tienen mucho que mejorar. Seúl es consciente de este cambio, y junto a los factores indicados con anterioridad, han llevado a Yoon a priorizar unas mejores relaciones con Europa como una manera de convertir a Corea del Sur en un GPS de verdad (Pacheco Pardo, 2023b).

Conclusiones

La relación entre las dos Coreas se puede describir como de conflicto latente. La división de jure de Corea en dos mitades en 1948 y la Guerra de Corea de 1950-1953 provocó una serie de tensiones en la Península Coreana todavía no resueltas. Es cierto que el conflicto entre las dos Coreas nunca ha vuelto a alcanzar las cotas de principios de los años 50 del siglo XX. Pero en pleno siglo XXI, las dos Coreas se encuentran enfrascadas en una guerra armamentística que no tiene visos de detenerse. Gobiernos surcoreanos de distinto signo político han intentado distintas maneras de abordar el conflicto, pero sus intentos han sido en vano. En cuanto a Corea del Norte, el régimen de los Kim no puede permitirse ningún tipo de debilidad política, ya no digamos militar, ante una Corea del Sur que es superior en cuanto a nivel económico y diplomático.

Esta superioridad surcoreana y su imparable crecimiento e impacto a nivel internacional es la que ha llevado a Seúl a lanzar una política exterior de alcance global. El Estado Pivote Global en que Yoon Suk-yeol quiere convertir a Corea del Sur es muestra de ello. La Corea del Sur actual, evidentemente, sigue considerando su confrontación con Corea del Norte su mayor prioridad. Pero la Corea del Sur actual también quiere jugar un papel relevante en la política de Asia Oriental, así como a nivel global. En este sentido, su alianza con Estados Unidos ya no se centra en la Península Coreana únicamente. Y lo que es más importante, Corea del Sur está extendiendo su red de relaciones por todo el mundo. Esta red incluye a Europa, y España dentro de ella, y es la base sobre la que Seúl quiere sentirse parte fundamental de las relaciones internacionales del siglo XXI.

*Ramón Pacheco Pardo**
Professor of International Relations at King's College London and the KF-VUB Korea Chair at the Brussels School of Governance of Vrije Universiteit Brussel

Bibliografía

Blinken, A. J. (2022). Secretary Anthony J. Blinken And Republic of Korea Foreign Minister Park Jin At a Joint Press Availability. https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-republic-of-korea-foreign-minister-park-jin-at-a-joint-press-availability/

Bloomberg (2021). South Korea Leads World in Innovation as U.S. Exits Top Ten. *Bloomberg*.

Center for Strategic and International Studies (2022). Missiles of North Korea. https://missilethreat.csis.org/country/dprk/

Cha, V. (2018). *The Impossible State: North Korea, Past and Future*, ed. actualizada. Nueva York: Ecco.

Cha, V. y Pacheco Pardo, R. (2023). *Korea: A New History of South and North*. New Haven, Yale University Press.

Chung, T. D. (1991). Korea's Nordpolitik: Achievements & Prospects. *Asian Perspective*. 15(2), 149-178.

Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2023). Summit for Democracy 2023. https://www.state.gov/summit-for-democracy-2023/

Hwang, K. M. (2021). *A History of Korea*, 3ª ed. Londres, Bloomsbury.

KBS (2020a). Inter-Korean Summit. http://world.kbs.co.kr/special/northkorea/contents/archives/summit/summit_2000.htm?lang=e

KBS (2020b). Six-Party Talks. https://world.kbs.co.kr/special/northkorea/contents/archives/six-party/1st_round.htm?lang=e

Kim, D.-j. (2018). *Conscience in Action: The Autobiography of Kim Dae-jung*. Londres: Palgrave Macmillan.

Kim, J. y Lee, J.-w. (2010). North Korea Shells South in Fiercest Attack in Decades. *Reuters*.

Lee, C. (2022). South Korea's THAAD Missile Shield Reconsidered After North Korean Threat. *Voice of America*.

International Institute for Strategic Studies (2023). *The Military Balance 2023*. London, Routledge.

Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Corea (2022). Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Corea (2018). *Joint Investigation Report On the Attack Against ROK Ship Cheonan*. Seúl: Ministerio de Defensa Nacional de la República de Corea.

Ministerio de Unificación (2023). Humanitarian Assistance. https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/relations/statistics/exchanges

Naciones Unidas (2023a). Basic Data Selection. https://unstats.un.org/unsd/snaama/Basic

Naciones Unidas (2023b). United Nations Peacekeeping – How We Are Funded. https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded

Naciones Unidas (2023c). United Nations Peackeeing – Troops and Police Contributors. https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors

OCDE (2023). Development Finance Data. https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/

Oficina del Presidente de la República de Corea (2023). Japan's PM Invites President Yoon to Attend G7 Summit in May. https://eng.president.go.kr/briefing/gV2lBh9B

OTAN (2023). NATO Leaders Meet with Key Partners to Address Global Challenges, Indo-Pacific Partners Participate in a NATO Summit for the First Time. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197287.htm

Pacheco Pardo, R. (2019). *North Korea-US Relations from Kim Jong Il to Kim Kong Un*. Londres: Routledge.

Pacheco Pardo, R. (2022). *Shrimp to Whale: South Korea from the Forgotten War to K-Pop*. Londres: Hurst.

Pacheco Pardo, R. (2023a). South Korea Could Get Away With the Bomb. *Foreign Policy*.

Pacheco Pardo, R. (2023b). *South Korea's Grand Strategy: Making Its Own Destiny*. Nueva York: Columbia University Press.

Pak, J. H. (2021). *Becoming Kim Jong-Un: Understanding North Korea's Young Dictator*. Nueva York: Ballantine Books.

Reynolds, I. y Lee, Y. (2023). Why South Korea-Japan Ties Are Plagued by History. *Washington Post*.

SIPRI (2023). SIPRI Arms Transfers Database. https://www.sipri.org/databases/armstransfers

Wertz, D. (2020). China-North Korea Trade: Parsing the Data. https://www.38north.org/2020/02/dwertz022520/

Yonhap (2018). Trump, Kim Meet for Historic Summit in Singapore. *Yonhap*.

Yonhap (2022). S. Korea to Appoint New Envoy on N.K. Human Rights. *Yonhap*.

Yoon, S.-y. (2022a). Address by President Yoon Suk Yeol on Korea's 77th Liberation Day. https://eng.president.go.kr/speeches/k4bSEz3J?page=2

Yoon, S.-y. (2022b). South Korea Needs to Step Up. *Foreign Affairs*.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

80/2023 22/11/2023

Natalia Torregrosa Ramos

Arabia Saudita, una acción exterior polifacética

Arabia Saudita, una acción exterior polifacética

Resumen:

La acción exterior de Arabia Saudí presenta un perfil poliédrico, con muchas y problemáticas aristas. En su entorno cercano, el país está teniendo serias dificultades para despuntar como potencia hegemónica regional: su sistema de disuasión militar ha fracasado de manera apreciable en Yemen, donde ha perdido el control sobre el territorio del norte, ahora en poder de los huzíes.

Los retos clave del entorno próximo de Arabia Saudí son, sin duda, Israel e Irán. En este sentido, no se puede pasar por alto el reciente ataque de Hamás a Israel, evento disruptivo que ha tensionado la política saudí y ha dejado en compás de espera sus últimos esfuerzos diplomáticos con ambos países.

Por el contrario, en el escenario global Arabia Saudí es una potencia que impresiona: posee unas condiciones económicas y sociales muy positivas que está utilizando para posicionarse exitosamente en los entornos geopolíticos emergentes donde se fragua una alternativa económica al G7.

Arabia Saudí ha entrado de lleno en este mundo que está cambiando las normas del orden global y cuyo dinamismo origina tensiones con el citado G7, que ha perdido capacidad de gobierno.

De acuerdo con su predominio económico, Arabia Saudí tendrá más poder decisorio en los organismos internacionales y más autoridad política en el entorno mundial.

Palabras clave:

Arabia Saudí, Irán, Yemen, BRICS, Hamás, Israel.

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

Saudi Arabia's multi-faceted external action

Abstract:

Saudi Arabia's external action has a multi-faceted profile, with many rough edges. In its immediate neighbourhood, the country is finding it difficult to emerge as a regional hegemonic power: its military deterrence system has failed appreciably in Yemen, where it has lost control over the Houthi-held north.

The key challenges in Saudi Arabia's immediate environment are undoubtedly Israel and Iran. The recent Hamas attack on Israel, a disruptive event that has strained Saudi policy and put its latest diplomatic efforts with both countries on hold, cannot be overlooked.

By contrast, on the global stage, Saudi Arabia is an impressive power: its economic and social conditions are very positive, and it is using them to successfully position itself in emerging geopolitical environments where an economic alternative to the G7 is being forged.

Saudi Arabia has entered fully into this world where the rules of global order are changing and whose dynamism is causing tensions with the aforementioned G7, which has lost its capacity to govern.

In line with its economic dominance, Saudi Arabia is set to have more decision-making power in international bodies and more political authority in the global environment.

Keywords:

Saudi Arabia, Iran, Yemen, BRICS, Hamas, Israel.

Introducción

Mohamed bin Salmán (MbS), príncipe heredero y primer ministro, se está moviendo en múltiples direcciones con el objetivo de convertir a Arabia Saudita en un actor global mediante el despliegue de una potente acción exterior. La proyección saudí se sustenta en activos fuertes y diversos, tales como la producción de petróleo, el desarrollo empresarial, el prestigio religioso y la dimensión migratoria. De hecho, el país ya forma parte del grupo económico de los BRICS, una nueva configuración de poder alternativa a los Estados que integran el G7.

Aunque posea estas condiciones económicas y sociales tan positivas que le proporcionan una capacidad considerable de influencia en el escenario mundial, Arabia Saudita está teniendo serias dificultades para despuntar como potencia hegemónica regional en la actualidad. Su entorno se presenta como un escenario difícil, donde la proyección del país choca con antagonismos seculares, empresas militares contraproducentes y acciones de prestigio. En este sentido, cabe destacar las relaciones de Arabia Saudita con Irán, su acercamiento a Israel, el fracaso de su acción militar en Yemen, su liderazgo en el mundo árabe y musulmán o su proyección humanitaria en la asistencia ante conflictos y desastres naturales.

Los retos clave de su entorno cercano son, sin duda, Israel e Irán. En este sentido, no se puede pasar por alto el reciente ataque de Hamás a Israel, evento disruptivo que ha tensionado la política saudí y que deja en compás de espera e incluso paraliza sus últimos esfuerzos diplomáticos con ambos países.

La República Islámica de Irán está en fase de ascenso y la mayor amenaza para el régimen saudí continúa procediendo de este país, su rival histórico. A pesar del déficit de su economía, Irán ha sido capaz de contrarrestar la participación militar de Arabia Saudí en el conflicto yemení a través del apoyo a las milicias huzíes. Asimismo, con su apoyo a Hamás ha dejado en una difícil posición a Arabia, que se debate entre la defensa de la causa palestina y su incipiente acercamiento a Israel.

Por cuanto respecta a Israel, aunque en el programa del primer ministro Benjamín Netanyahu figurara extender el alcance de los Acuerdos de Abraham a Arabia Saudí, ahora se dan unas condiciones extremadamente difíciles para abordar cualquier diálogo bilateral: la acción armada de Hamás ha provocado un alto impacto psicológico en Israel

y el Gobierno de Benjamín Netanyahu presenta una gran debilidad. Incluso circulan prospectivas que indican que caerá a corto plazo por su incapacidad para proteger a la población de Israel de un ataque que provocó 1400 muertos durante sus primeros instantes.

La proyección global

Sin perjuicio de mantener su acercamiento a Occidente, cuyos valores científicos son muy apreciados por la sociedad del país, Arabia Saudí ya está plenamente representada en el Asia del siglo XXI: China sobrepasó a Estados Unidos como su principal comprador de petróleo en 2009 y el 1 enero de 2024 Arabia Saudí ingresará en el grupo económico de los BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Suráfrica), Estados integrados en la economía global y con PIB, de conjunto superior, a las naciones del G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá).

Figura 1. Las fortalezas de Arabia Saudí para posicionarse en entornos emergentes globales
Fuente. Elaboración propia a partir de fotografías de mundopetroleo.com, aramcolife.com y mundoislam.com.

Arabia Saudí forma ya parte de un mundo incipiente donde están cambiando los equilibrios del poder global. Este nuevo orden origina tensiones con el G7, pues las economías emergentes, debido a su gran poder económico, aspiran a obtener ventajas políticas y más poder decisorio en los organismos internacionales.

El petróleo confiere una posición mundial privilegiada y un gran poder de negociación a Arabia Saudita. En 1973 se produjo una gran crisis económica cuando los países

productores de petróleo incrementaron los precios un 70 por ciento para condenar el apoyo de Occidente a Israel. El panorama económico internacional ha vuelto a ponerse patas arriba como resultado de la subida de los precios en 2022, originada principalmente por la presión de Arabia Saudí en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP+), que la nación lidera junto a Rusia. Actualmente la OPEP+ agrupa a veinticuatro productores, que, a su vez, controlan el 55 por ciento del suministro mundial[1].

En el ámbito empresarial, la Arabian Oil Company (ARAMCO) y la Saudi Basic Industries Corporation (SABIC) son respectivamente la petrolera y la compañía de refino más grandes del mundo. Como indica Balbino Prieto, presidente de honor del Club de Exportadores e Inversores Españoles, las empresas más grandes son las que consiguen una mayor potencia exportadora. Las multinacionales de Arabia Saudita invierten en I+D[2] y, por el valor de sus marcas, destacan a escala mundial ARAMCO (petróleo), STC (telecomunicaciones) y Al-Rajhi Bank (banca). Por otro lado, el país está situado entre los cincuenta primeros en acceso y uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC).

En la esfera religiosa también se constata la posición global de Arabia Saudita: es la sede de los santuarios más sagrados del islam, condición asociada con la prerrogativa de la conservación del patrimonio islámico. Además, La Meca, dirección en que los musulmanes rezan sus cinco oraciones diarias, es un destino de interés donde acuden peregrinos de todo el mundo: en 2023 recibió más visitas que en los últimos cinco años. Cabe destacar que aproximadamente hay 1500 millones de musulmanes en el mundo, que al menos deben completar una vez en la vida el hach, las cuotas de peregrinación anuales que establece Arabia Saudí.

Después de EE. UU., Arabia Saudí es el segundo país con más población migrante del mundo[3] (12,1 millones), debido a su alta demanda de profesionales en los sectores de

[1] KEPEL, Gilles. *El profeta y la pandemia: de Oriente Medio al yihadismo de atmósfera.* Alianza Ensayo, 2021, p. 26.

[2] OMPI. *Resumen: índice mundial de innovación de 2023.* Disponible en: Resumen – Índice Mundial de Innovación de 2023 (wipo.int)

[3] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES (IOM). «Gulf Cooperation Council countries», en *Situation Report on International Migration 2019.The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the Context of the Arab Region*. Naciones Unidas, 2020, pp. 34-40. Disponible en: https://publications.iom.int/books/situation-report-international-migration-2019-global-compact-safe-orderly-and-regular

la construcción y los servicios. India es el principal país de procedencia de los trabajadores migrantes (30 por ciento), el 70 por ciento de los cuales tienen empleos temporales. Los refugiados de la región árabe, de mayor a menor presencia, proceden de Siria, Iraq, Sudán, Yemen, Somalia, Palestina, Libia, Egipto y Líbano. Cabe destacar que Siria fue durante el 2017 el país con el mayor número de desplazados. Riad es una ciudad internacional y casi la mitad de sus siete millones de habitantes no son saudíes.

Por último, Arabia Saudí es el país del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) con más jóvenes que estudian en otras naciones, principalmente en Estados Unidos y el Reino Unido, pero también en Australia, Canadá, Jordania y Emiratos Árabes Unidos (EAU).

Figura 2. Despliegue de la acción exterior
Fuente. Elaboración propia.

Los problemas en el entorno regional

Arabia Saudí no se relaciona de forma tan satisfactoria en el escenario regional. Diversos escollos le impiden disfrutar de una proyección tan impresionante como a nivel global. En este sentido, su sistema de disuasión militar regional ha fracasado de manera apreciable en Yemen y, por primera vez en su historia reciente, ha perdido el control sobre el norte del país, ahora en poder de los huzíes.

Por otro lado, la República Islámica de Irán, en fase de ascenso, continúa siendo la mayor amenaza para el régimen saudí, su rival sistémico. Asimismo, las relaciones de

Arabia Saudita con Israel, mediatizadas por el conflicto palestino, se encuentran en una fase de tímido acercamiento, pero de futuro incierto.

Finalmente, como forma de implementar el poder blando en la región árabe, Arabia Saudí empezó a intensificar la ayuda humanitaria y financiera a Turquía y Siria tras los terremotos de febrero de 2023 y contribuyó con suministros a otras emergencias durante el pasado mes de septiembre, como el terremoto de Marruecos y la tormenta Daniel en Libia.

Los acuerdos con Irán

Irán y Arabia Saudita han sido adversarios y han mantenido diversos conflictos periféricos en Yemen, Siria y Líbano, dentro de lo que se conoce como la «guerra fría de Oriente Medio».

Sin embargo, el impulso de China determinó un escenario completamente nuevo, que se concretó en los acuerdos para el restablecimiento de las relaciones bilaterales y la reapertura de las embajadas. Primero, en septiembre de 2022, Irán y los EAU firmaron un acuerdo. Posteriormente, el 10 de marzo de 2023, lo hicieron Irán y Arabia Saudita, cuyo pacto reviste una mayor trascendencia.

En junio de 2023, Irán nombró a Alireza Enayati como su embajador en Arabia Saudí y anunció la apertura de la embajada de Riad, del consulado general de Yedda y de la misión permanente ante la Organización para la Cooperación Islámica (OCI). Por su parte, en agosto el reino saudí abrió su embajada en Teherán y el consulado en la ciudad de Mashad.

Arabia Saudí y la República Islámica de Irán confluyen también en Asia. Para ambos China es un aliado de alto valor[4] y el 1 de enero de 2024 ingresarán en el grupo de los BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Suráfrica). La inversión de China, cuyos técnicos y trabajadores son numerosos en el país, es extremadamente importante para

[4] En el ámbito tecnológico y del conocimiento, China encabeza la lista de países con mayor número de polos científicos. Entre las veinticinco empresas unicornio más valiosas, la compañía china ByteDance (inteligencia artificial) ocupa el primer lugar, seguida de Shein (comercio electrónico) y Xiaohongshu (comercio electrónico). Las empresas unicornio se caracterizan por ser emergentes, privadas y estar valoradas en más de 1000 millones de dólares estadounidenses

Irán. En consecuencia, la relación con la RPC es la primera prioridad en la política exterior iraní[5].

Desde el restablecimiento de las relaciones bilaterales, se ha originado un cierto clima de confianza mutua que ha permitido plantear la reconstrucción de las relaciones diplomáticas de Irán con los países del Golfo. En primer lugar, Irán presentó una iniciativa para la creación en Teherán de un foro integrado por los países ribereños del golfo Pérsico (Baréin, Irán, Iraq, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y EAU). Por otro lado, fueron muy significativas las primeras visitas a Teherán y Riad de los ministros de Asuntos Exteriores saudí e iraní, Faisal bin Farhan y Hossein Amirabdollahian respectivamente.

Con anterioridad a estos acuerdos, Irán ya mantenía importantes relaciones energéticas con Catar y Omán, principalmente para el desarrollo de exploraciones conjuntas de gas en los yacimientos marítimos comunes. Hay que subrayar que estos tres países no mantienen relaciones diplomáticas con Israel. En el caso de Omán, el distanciamiento incluso aumentó tras el triunfo electoral del primer ministro Benjamín Netanyahu.

Catar ha mantenido importantes relaciones exteriores con Irán al margen de la agenda y las decisiones del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Debido a estos vínculos, los países pertenecientes al organismo, constituido en 1981, rompieron sus relaciones diplomáticas entre 2017 y 2021. La ruptura también se produjo por el apoyo de Catar a organizaciones designadas como terroristas. Concretamente, en su capital, Doha, residen Ismail Haniyeh, jefe político de Hamás, y otros miembros de esta organización.

Las relaciones de Irán con Omán[6], la otra nación ribereña del estrecho de Ormuz, se remontan a 1992, cuando se iniciaron las primeras negociaciones para el desarrollo conjunto de exploraciones de gas en los yacimientos marítimos de Bukha y Hengam, plan que se intentó retomar en 2015. Finalmente, en mayo de 2022, el presidente iraní Ebrahim Raisi y el sultán Haitham bin Tariq llegaron a un acuerdo en Mascate para

[5] Irán es miembro de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), integrada por India, Rusia, China, Pakistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

[6] TORREGROSA RAMOS, Natalia. «Valoración geopolítica de Omán» (Documento de Análisis IEEE, 52/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA52_2023_NATTOR_Oman.pdf

explotar conjuntamente el campo petrolífero de Hengam, situado en el golfo Pérsico, en un espacio marítimo común cercano a la isla iraní del mismo nombre[7].

Las relaciones con Israel

Arabia Saudita tampoco mantiene relaciones diplomáticas con Israel y la rivalidad ha sido el rasgo dominante en el pasado. De hecho, el país obtuvo mucha influencia dentro del mundo árabe debido a su apoyo a la causa palestina.

En 2002 promovió la Iniciativa de Paz Árabe, que ofrecía el reconocimiento universal del Estado de Israel por parte de los países árabes y la normalización de las relaciones a cambio de su retirada de los territorios palestinos ocupados desde 1967, la creación de un Estado palestino dentro de esos límites con capital en Jerusalén y el retorno de los refugiados palestinos.

Por cuanto respecta a Israel, en el programa del primer ministro Benjamín Netanyahu, desde el inicio de su legislatura en diciembre de 2022, figura extender el alcance de los Acuerdos de Abraham a los países árabes, y muy especialmente a Arabia Saudí. Aparte de los reconocimientos de Egipto (1979) y Jordania (1994), lo cierto es que los acuerdos, impulsados por Estados Unidos, no han dado hasta la fecha los resultados esperados. EAU fue el primer país árabe en reconocer el Estado de Israel, evento que tuvo lugar el 13 de agosto de 2020 en Washington. Desde entonces tan solo otros tres países han firmado los Acuerdos de Abraham: Bahréin, Sudán y Marruecos.

Para acercarse a Arabia Saudita, Israel renunció a discutir la soberanía de esta sobre las islas de Tirán y Sanafir, en el mar Rojo. Por otro lado, la presencia de empresarios israelíes en Riad, las inversiones saudíes en compañías tecnológicas de la comunidad judía estadounidense y los acuerdos en materia energética han proporcionado un espacio favorable al entendimiento mutuo. Arabia Saudita abrió su espacio aéreo a los vuelos comerciales israelíes en febrero de 2023.

Sin embargo, existe una línea roja que ninguno de los actores va a traspasar: Arabia Saudí ha manifestado que, para llegar a un acuerdo, este debería vincularse a su

[7] LUCENTE, Adam. «Iran and Oman agreed today to jointly develop an oil field in the Persian Gulf», *Al-Monitor*. 23 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/iran-oman-jointly-develop-oil-field#ixzz7UBZ8YGqt [consulta: 8/10/2023].

Iniciativa de Paz Árabe de 2002, propuesta que ya fue rechazada en su momento por Israel. Mientras tanto, Benjamín Netanyahu pretende materializar las relaciones con Arabia Saudí al margen del problema palestino

La causa palestina

Arabia Saudí viene apoyando la causa palestina mediante compromisos financieros con sus sucesivas representaciones reconocidas. La Organización para la Liberación de Palestina (OLP), liderada por Yasir Arafat[8], fue la representante hasta los Acuerdos de Oslo (1993). Desde entonces, aunque sin autoridad sobre territorios, la comunidad internacional reconoce a la Autoridad Nacional Palestina (ANP). No obstante, en la llamada Declaración de El Cairo (2019) doce grupos palestinos, incluidos Fatah y Hamás, acordaron reconocer a la OLP como la única representante legítima de los palestinos[9].

En Ramala, sede administrativa de la ANP, Arabia Saudí nombró como embajador no residente en Palestina en septiembre de 2023 a Nayef Al-Sudairi, quien presentó sus credenciales ante Riyad Al-Maliki, ministro de Asuntos Exteriores. Con anterioridad, Mahmud Abás, presidente de la ANP, había visitado la ciudad saudí de Yeda, donde le recibió MbS.

En 2007 el movimiento islamista Hamás comenzó a gobernar la Franja de Gaza (360 kilómetros cuadrados). En aquel momento Arabia Saudí ya actuó como mediadora en el Acuerdo de La Meca entre Fatah y Hamás[10], en el que se pretendía negociar un gobierno

[8] Yasir Arafat murió en 2004, le sucedió Mahmud Abás.

[9] Conferencia de Carmen López Alonso, profesora emérita del Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas («Conmemoración de los Acuerdos de Oslo: una iniciativa para fomentar la convivencia entre Israel y Palestina desde España». Facultad de Filología, Universidad Complutense de Madrid, 7 y 8 de febrero de 2023)

.

[10] En 2006 Hamás ganó las elecciones legislativas por mayoría absoluta (obtuvo 76 de los 132 escaños del Parlamento). Por la presión de diversas figuras palestinas, Hamás y Fatah intentaron repetidamente formar un gobierno de coalición. Arabia Saudí medió en estos intentos ante la negativa de Israel, EE. UU. y la UE a reconocer el resultado electoral.

Cfr. KHADER, Bichara. *El mundo árabe explicado a* Europa (Icaria, Barcelona, 2009) y *Los hijos de Agenor: Europa y Palestina, desde las cruzadas hasta el siglo XXI* (Bellaterra, Barcelona, 1999).

de coalición con la oferta saudí de un aumento en la ayuda al desarrollo para los territorios palestinos ocupados.

Sin embargo, debido a sus acciones terroristas y a las actividades armadas que desplazaron a Fatah, Hamás se hizo con el liderazgo de la lucha contra Israel. Esta actividad llevó a que a la organización se le otorgara el calificativo de terrorista de forma bastante consensuada: el Departamento de Estado de los Estados Unidos la incluyó en su lista de organizaciones terroristas, la Unión Europea hizo lo mismo y también figura como tal en los registros de otros países, como Japón, Australia y Canadá.

El movimiento islamista Hamás[11] apareció en la escena política palestina en diciembre de 1987 dentro del contexto de la primera intifada. Desde entonces su actividad militar contra Israel ha provocado un gran número de víctimas en atentados, muchos de ellos suicidas. Durante el periodo de la segunda intifada o intifada de Al-Aqsa, el terrorismo de Hamás llegó a su cenit con el apogeo de los ataques suicidas entre 2000 y 2004, lo que hizo fracasar todos los planes de paz, incluido el saudí.

Con el ataque del 7 de octubre de 2023, llamado Tormenta de Al-Aqsa, Hamás ha vuelto a torpedear la posible normalización de las relaciones entre Arabia Saudí e Israel. Según la milicia libanesa Hezbolá, el ataque fue un mensaje para todos aquellos que luchan por un acuerdo de normalización.

Lo cierto es que la operación de Hamás ha introducido una situación nueva en las dinámicas que existían en el entorno: ahora se dan unas condiciones demasiado difíciles para abordar cualquier diálogo bilateral.

La acción armada ha provocado un alto impacto psicológico en Israel y el Gobierno de Benjamín Netanyahu se enfrenta en este momento a grandes problemas. Incluso circulan prospectivas que indican que caerá a corto plazo por su fracaso en la protección de la población israelí. El ataque dejó 1400 muertos y 240 rehenes en sus primeros

[11] «La Carta de Hamás, de 18 de agosto de 1988, es su base ideológica. El islam se establece como sistema integral de vida. Alá es su meta. El Profeta es su guía. El Corán su Constitución […] y Palestina se sacraliza calificándola de *waqf* islámico […]. Un *waqf* es un bien del islam confiado a todas las generaciones musulmanas hasta siempre, un bien inalienable, innegociable e indivisible, el cual debe ser defendido mediante la yihad» (LÓPEZ ALONSO, Carmen. Hamás. *La marcha hacia el poder.* Los Libros de la Catarata, Madrid, 2007).

instantes. Por otro lado, parece difícil que la iniciativa de Hamás, de cuyo planeamiento Egipto había avisado, pasara desapercibida a los servicios de inteligencia israelí.

La contraofensiva israelí en la Franja de Gaza —ataques aéreos y dos incursiones terrestres hasta la fecha—, que ha provocado más de 8000 muertos y 21.000 heridos, ha abierto una gran brecha en las relaciones entre el mundo árabe e Israel: los ministros de Asuntos Exteriores de Baréin, Egipto, Jordania, Kuwait, Marruecos, Omán, Catar, Arabia Saudí y EAU condenaron los ataques contra civiles y las violaciones de las normas internacionales en una declaración conjunta en la que también criticaron la ocupación israelí.

Por su parte, el ataque hace ahora ingobernable la Franja. Por su alto nivel de corrupción, la población gazatí era con anterioridad muy crítica con Hamás. Sin embargo, como grupo terrorista, la organización ha conseguido aumentar su liderazgo en la confrontación permanente con Israel.

Los efectos colaterales del conflicto ya son evidentes[12] y la perspectiva de una intervención estadounidense o iraní se presenta como el riesgo más grave[13] para la región, sin olvidar que Israel es un estado nuclear.

Fracaso del poder duro en Yemen

Yemen ha sido siempre un punto neurálgico en las rutas comerciales entre Occidente y Oriente, pero obtuvo su verdadera importancia estratégica tras la inauguración del canal

[12] RIBEIRO, Alex. «Disparos de un tanque del Ejército israelí hieren accidentalmente a 9 soldados egipcios en la frontera con la Franja de Gaza», *Defensa.com.* 23 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/disparos-tanque-ejercito-israeli-hieren-accidentalmente-9-franja

[13] El secretario de Defensa Lloyd Austin ha puesto a más de 2000 militares en alerta máxima con una orden de preparación para el despliegue. El 17 de octubre el Pentágono dijo que, en caso de que el presidente active las unidades, las defensas aéreas del Ejército estadounidense, las capacidades médicas y logísticas y las capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en Oriente Medio se reforzarán aún más.
Además, el grupo de ataque del portaaviones USS Dwight D. Eisenhower se dispone a unirse a través del Atlántico al grupo de ataque del portaaviones USS Gerald R. Ford, que está operando en el Mediterráneo oriental. Tres buques del grupo anfibio USS Bataan están desplegando infantes de marina en aguas próximas a Israel. Un escuadrón de aviones de ataque A-10 ha llegado a Oriente Medio y se ha ampliado el despliegue de otro escuadrón. También están llegando a la región más aviones de combate F-15 y F-16 (BABB, Carla. «Un buque de guerra estadounidense derriba varios misiles "potencialmente" dirigidos a Israel», *Galaxia Militar.* 20 de octubre de 2023. Disponible en: https://galaxiamilitar.es/un-buque-de-guerra-estadounidense-derriba-varios-misiles-potencialmente-dirigidos-a-israel).

de Suez en 1869, cuando el mar Mediterráneo y el océano Índico se conectaron a través de mar Rojo[14]. Dada esta privilegiada posición de tránsito, la monarquía saudí ha perpetuado una constante y fuerte injerencia en Yemen:

- En Yemen del Norte, durante el influjo de Gamal Nasser y la Unión Soviética en la región árabe[15], se inició un periodo de guerra entre Ali Abdullah Saleh, apoyado por Nasser, y los partidarios del imam Al-Badr, respaldados por el rey saudí Faisal. De hecho, la prensa de la época denominó a este territorio «el Vietnam de Oriente Medio» por la guerra periférica entre el monarca saudí Faisal y el presidente egipcio Nasser, que provocó ocho años de conflicto en Yemen del Norte (1962-1970).
- Los saudíes también fomentaron la subversión en el territorio colonial británico correspondiente a Yemen de Sur, donde se hicieron fuertes entre las tribus de Hadramaut, debido a la presencia de petróleo en el distrito de Shabwa, bajo control británico.
- Tras el Tratado de Unión de 1979, la andadura del nuevo Estado yemení sería extremadamente precaria por la intromisión de la monarquía saudí y otras potencias.
- De nuevo, en 2011, las Primaveras Árabes provocaron una gran inestabilidad política en Yemen, que causó la renuncia del presidente Ali Abdullah Saleh[16], tras treinta y dos años en el cargo, y la trasferencia de sus poderes al hasta entonces vicepresidente de Gobierno, Mansur al-Hadi.
- El último hito se produjo en 2014 con el ascenso en la escena política yemení del movimiento huzí, apadrinado por Irán. Los huzíes tomaron el control de la capital, Saná, fundaron el Consejo Supremo Revolucionario, disolvieron el Parlamento y expulsaron al Gobierno.

[14] ABULAFIA, David. *El gran mar: una historia humana del Mediterráneo*. Crítica, 2011, p. 555.

[15] El Egipto de Gamal Abdel Nasser fue el primer Estado cliente de la Unión Soviética en Oriente Próximo (POWASKI, Ronald E. *La Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética [1917-1991].* Crítica, 2000, pp.149-154).

[16] El expresidente yemení Ali Addullah Saleh fue finalmente asesinado en 2017.

A partir de aquel momento la hegemonía saudí en Yemen comenzó a disminuir, especialmente en el norte. Este acontecimiento ocasionó además una intervención militar contra las milicias huzíes, liderada por Arabia Saudí, en marzo de 2015, fecha que marca el inicio de un conflicto armado de larga duración, activo durante más de ocho años, y que constituye uno de los desafíos geopolíticos más importantes de la región árabe.

La injerencia de Irán y Arabia Saudí ha prolongado indefinidamente el conflicto. En el terreno, las partes beligerantes compiten por el control de al menos una de las tres gobernaciones donde se concentran los principales yacimientos petrolíferos y de gas: Marib, Shabwa y Hadramaut. Concretamente, Marib, en el centro del país, acumuló con diferencia el mayor número de víctimas mortales (8824 muertos) y desplazados (902.836) entre 2021 y 2022[17].

Arabia Saudí mantiene en Yemen un contingente de 15.000 efectivos y altas capacidades militares. En el ámbito militar y político, las Fuerzas Nacionales de Resistencia yemeníes, el Consejo de Liderazgo Presidencial y el Consejo de Transición del Sur dependen totalmente de la ayuda económica y los depósitos regulares de Arabia Saudita en el Banco de Adén. Esta coalición antihuzí está formada por fuerzas no estructuradas con 160.000 efectivos, fortaleza que se obtiene al sumar los miembros que proporciona cada grupo armado y el contingente desplegado en Yemen por Arabia Saudita y los EUA.

En cambio, los huzíes están muy cohesionados y suman un contingente de 200.000 soldados, apadrinado por Irán, que adopta lemas similares a los de este país, organiza grandes desfiles para mostrar su fuerza militar y aspira a la formación de una entidad política con control sobre alrededor del 60 por ciento del territorio de Yemen.

Por otro lado, no hay que olvidar que la Guerra de Yemen también tiene una importante dimensión marítima[18]. Los países ribereños de la costa este del mar Rojo son Arabia Saudí y Yemen. Como se ha indicado, por la relevancia de este litoral, el norte de Yemen

[17] Los datos de desplazados por provincias proceden de ACNUR (Emergencia en Yemen | ACNUR). Las estadísticas de víctimas mortales se han extraído del Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED) (https://acleddata.com/middle-east/yemen/ [consulta: 8/11/2023]).

[18] THE NEW ARAB. «The battle for control of Yemen's ports». 28 de julio de 2023. Disponible en: https://channel16.dryadglobal.com/the-battle-for-control-of-yemens-ports [consulta: 1/10/2023].

fue tradicionalmente un área de influencia saudí, que comenzó a disminuir en 2015, cuando el Gobierno de Saná cayó en manos hostiles.

En este espacio marítimo, además de aumentar su capacidad naval militar, Arabia Saudí impulsó la Alianza del Mar Rojo en 2020 con otros países ribereños: Jordania, Yibuti, Sudán, Somalia, Egipto y Yemen.

Para Arabia Saudí, es imprescindible asegurar los canales de exportación de sus importantes refinerías y la navegación de sus grandes petroleros por el estrecho de Bab el-Mandeb, que une el mar Rojo y el océano Índico. Por este motivo, la protección frente a los ataques huzíes de las infraestructuras portuarias en la costa de Yemen, el mar Rojo y el golfo de Adén es primordial para sus intereses.

En octubre de 2023, la Marina de Guerra estadounidense (destructor USS Carney) derribó varios misiles de crucero y drones lanzados por militantes huzíes, armas que, según el Pentágono, se dirigían a través del Mar Rojo hacia objetivos potenciales en Israel[19].

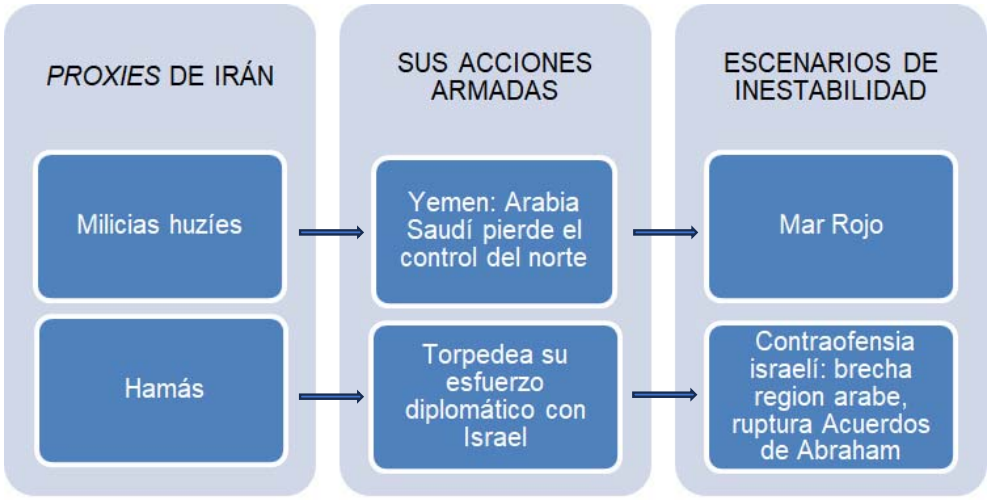


Figura 3. El entorno regional se presenta muy problemático para Arabia Saudí
Fuente. Elaboración propia.

[19] MAÍZ, Julio. «Un destructor estadounidense derriba desde el mar Rojo varios misiles potencialmente dirigidos a Israel», *Defensa.com.* 28 de julio de 2023. Disponible en: Destructor estadounidense derriba misiles potencialmente dirigidos a Israel - Noticias Defensa defensa.com OTAN y Europa

Conclusiones

La acción exterior de Arabia Saudí se desarrolla en dos planos: el entorno cercano y el escenario global. En el primero está teniendo serias dificultades para despuntar como potencia hegemónica regional, mientras que a nivel mundial se ha posicionado con gran éxito en entornos geopolíticos emergentes.

Su sistema de disuasión militar ha fracasado de manera apreciable en Yemen, donde ha perdido el control sobre el territorio del norte, ahora en poder de los huzíes.

Los retos clave del entorno próximo de Arabia Saudí son, sin duda, Israel e Irán. En este sentido, no se puede pasar por alto el reciente ataque de Hamás a Israel, evento disruptivo que ha tensionado la política saudí y ha dejado en compás de espera sus últimos esfuerzos diplomáticos con ambos países.

Por el contrario, en el escenario global Arabia Saudí es una potencia que impresiona, pues posee unas condiciones económicas y sociales muy positivas que está utilizando entre los BRICS, quienes intentan fraguar una alternativa económica al G7.

Escenario global

Según los parámetros económicos, se estima que Arabia Saudí es un actor regional con medios suficientes para desplegar una considerable presión financiera a nivel global.

De acuerdo con su predominio económico, Arabia Saudí tendrá más poder decisorio en los organismos internacionales y autoridad política en el entorno mundial.

En cuanto a su proyección en Asia, el país está plenamente integrado en la región, circunstancia que hace que confluya con Irán como socio en el grupo de los BRICS.

Equilibrios de poder en el entorno regional

La República Islámica de Irán también está en fase de ascenso[20] en política exterior y además tiene suficiente capacidad bélica para limitar el poder de Arabia Saudí como actor hegemónico regional.

[20] Según la valoración de Javier Gil Perez, profesor de la Universidad Pontificia Comillas que expuso la política exterior de Irán en una conferencia impartida el 4 de julio de 2023 durante el curso de verano

Se considera que la principal amenaza para el régimen saudí continúa procediendo de Irán, su mayor rival. A pesar del déficit de la economía iraní, el país ha sido capaz de poner en jaque a Arabia Saudí con la apertura de dos grandes frentes bélicos a través de actores *proxies:* las milicias huzíes y Hamás.

Las milicias huzíes en Yemen

El sistema de disuasión regional ha fracasado de manera apreciable en Yemen y, en consecuencia, Arabia Saudí ha perdido su tradicional influencia en el norte del país y su posición estratégica en parte del litoral del mar Rojo.

Por otro lado, su intervención militar desde marzo de 2015, las supuestas violaciones del derecho internacional humanitario y la gran crisis humanitaria están ocasionando una importante crisis de reputación a Arabia Saudí, incompatible con su Visión 2030.

Se considera que la intervención militar saudí no ha logrado el objetivo de contener a las milicias huzíes, respaldadas por Irán, y restablecer la situación política anterior al 2015. Por el contrario, las autoridades huzíes continúan ocupando la capital de Saná, tienen prestigio político y han reforzado sus líneas de frente. Los huzíes quieren negociar una salida a la guerra, pero no van a ceder en su ambición de ocupar un puesto en el futuro sistema político del país.

Por otro lado, se estima que a corto plazo el conflicto se extenderá al mar Rojo, a causa de los ataques huzíes mediante una gran variedad de misiles superficie-aire, aunque los medios navales militares saudíes puedan garantizan por el momento el suministro energético y la seguridad de los canales de exportación.

Es posible que para repeler los ataques en el mar Rojo sea necesaria la protección de la Marina de Guerra estadounidense, hecho que cuestionaría la capacidad de Arabia Saudí para defender su litoral.

En cambio, en el golfo Pérsico, Arabia Saudí e Irán, como países ribereños, al igual que Omán y Catar, mantendrán la estabilidad por tratarse de un área con un gran impacto en las relaciones internacionales y en la economía mundial.

Tendencias geopolíticas (IV): los efectos de la guerra de Ucrania (San Lorenzo de El Escorial, 3-7 de julio de 2023).

Hamás

Irán ha cambiado radicalmente el contexto de las posibles alianzas regionales entre Arabia Saudí e Israel. Los Acuerdos de Abraham chocan frontalmente con la percepción iraní y se considera que el ataque de Hamás del 7 de octubre ha sido clave para detener el proceso de negociación entre Arabia saudí e Israel. Irán, a través de Hamás, ha conseguido alejar a Israel de Arabia Saudí y ha echado por tierra la labor diplomática de acercamiento entre ambos países.

Además, el conflicto palestino, que había perdido significación en el ámbito internacional, ha vuelto a situarse en el centro de las relaciones entre Israel y los países árabes. Se considera probable que, debido a la contraofensiva israelí, los EAU y Baréin se planteen la ruptura de los Acuerdos de Abraham.

Por su parte, Hamás ha conseguido un gran efecto propagandístico por la forma de ejecución y el gran número de víctimas, que redundará en la importancia del grupo en la lucha contra Israel y en la reactivación del conflicto. Por el contrario, se considera que el ataque ha debilitado aún más a la ANP.

No obstante, es probable que Hamás no pueda seguir gobernando la Franja. Asimismo, debido al sufrimiento de la población gazatí, es posible que a medio plazo Hamás pierda su base social.

Natalia Torregrosa Ramos

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

81/2023 28/11/2023

Javier Fernández Aparicio

La proyección de Japón y su discurso de la seguridad

La proyección de Japón y su discurso de la seguridad

Publicado originalmente en: Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto

Editado en septiembre de 2023

Resumen:

Desde hace una década, Japón ha ido conformando un modelo de orden regional en el Indo-pacífico que garantizase su seguridad económica y comercial. Aunque el enfoque estratégico al respecto, con la Visión de un Indo-pacífico Libre y Abierto (FOIP por sus siglas en inglés) impulsado impulsada en época de Shinzo Abe (2012-2020), se ha desgajado de las cuestiones de defensa nacional, las directrices en la materia giran en torno al concepto del FOIP. Así, por una parte, la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2022, renovación de la de 2013, apuesta por mejorar los medios y presupuesto de la Defensa mediante el aumento de sus propias capacidades y el fortalecimiento de la alianza japonesa con Estados Unidos. Al tiempo, el país busca activamente asociaciones con estados afines en una alineación diplomática y potencialmente militar dentro y fuera de la región del Indo-pacífico. Este proceso se alimenta por la percepción como potenciales amenazas de, en especial, China, Corea del Norte y Rusia.

Palabras clave:

Japón, Indo-pacífico, FOIP, Estados Unidos, India, China, Rusia, Corea del Norte.

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

Introducción: un Indo-pacífico Libre y Abierto eje japonés de seguridad

En gran parte se le debe a Japón la acuñación del término geopolítico Indo-pacífico como el espacio, fundamentalmente marítimo, que iría del Sudeste Asiático hasta el Océano Índico, situando con ello a la India como una potencia relevante en este escenario y aunque las vicisitudes del término Indo-pacífico son confusas y variadas (Aranguren, 2021).

No es objeto de este trabajo tratar el alcance del concepto geopolítico del Indo-pacífico, sino su perspectiva desde el punto de vista de Japón, incluyendo también su alineamiento con el estadounidense de ser una región de contención inmediata de China, una inmensa área que iría de las costas norteamericanas a las bañadas por el Índico, según aparece definido por la actual Administración Biden-Harris (Indo-Pacific Strategy of the United States, 2022, pp. 4-6). En una acepción aún más abierta y con un enfoque más geoestratégico, para Japón el Indo-pacífico se conforma como un espacio de conectividad entre Asia y África (Free and Open Indo-Pacific, 2020, p. 2).

Fue el recientemente asesinado exprimer ministro japonés Shinzo Abe quien, en su ahora famoso discurso pronunciado en 2007 ante el Parlamento indio sobre la confluencia de los dos mares, Pacífico e Índico, habló por primera vez del término y sus implicaciones en torno a la idea esencial de preservar unas rutas marítimas seguras y abiertas para la navegación en la región, un objetivo compartido tanto por Japón como por la India. Casi una década después, durante una visita a Kenia en 2016 y ante el foro de la Asamblea de Naciones Unidas en 2018, el propio Abe pronunció sendos discursos, reafirmando el papel de Japón como abanderado del libre comercio en la región dentro de una estrategia bautizada como «Visión del Indo-pacífico Libre y Abierto» (FOIP, en sus siglas en inglés) con algunos objetivos principales (Abe, 2018).

La visión del FOIP japonesa tiene tres pilares: la promoción y establecimiento del respeto a las normas, libertad de navegación y comercio, como primer eje principal, seguido del incentivo a la prosperidad económica de la región y el desarrollo de un marco de paz y estabilidad en el Indo-pacífico que a su vez garantice tanto la citada libertad de tránsito comercial como la libre actividad económica de los países implicados. Así, desde la óptica japonesa, pero en una valoración cada vez más compartida internacionalmente al menos en los foros occidentales, el Indo-pacífico es la región más importante del planeta

al incluir a más de la mitad de la población mundial y tener lugar su principal actividad económica e intercambios comerciales. Por ello mismo, se conforma como uno de los escenarios globales más sensibles, sino el que más, con indudables implicaciones en materia de seguridad (Iniciativas Ministerio Defensa Japón para el FOIP, 2023).

Para la arquitectura de seguridad japonesa, el Indo-pacífico y su estabilidad es la clave para el devenir como país de Japón, una perspectiva aún más asentada al albur de los cada vez más frecuentes incidentes marítimos en algunos conflictos realmente iniciados hace décadas y donde China se constituye siempre en una de las partes. Una formidable parte, por otro lado. Observando la presencia china en los mares circundantes, más agresiva respecto a otros países del Sudeste Asiático, Japón, con su propio conflicto abierto con China en torno a las Islas Senkaku, quiere garantías.

La seguridad marítima y la libertad de navegación de la Visión del FOIP son prioritarios y el estallido de un conflicto cerca del Mar de Japón, ya fuera un incidente nimio o de la relevancia global en torno a Taiwán, conllevaría un gran impacto a todas las estructuras del país, ya que al final éste debe a las rutas marítimas a través del Océano Índico y los Mares del Sur y del Este de China su supervivencia económica y energética (de Miguel Calabia, 2023).

La Visión del FOIP es la piedra angular de la política exterior japonesa y también mediatiza su política de defensa, con la necesidad de ciertas capacidades que contribuyan a certificar el entorno seguro para Japón incluyendo la disuasión de las amenazas más allá del país. Así, Japón cuenta con sus propios medios, que hoy no parecen suficientes, por lo que la fundamental alianza con Estados Unidos y la cooperación creciente en materia de seguridad con otros estados, no necesariamente enclavados en la región, se antojan las claves para que Japón pudiera responder en proporción a las amenazas posibles al FOIP (Free and Open Indo-Pacific, 2020, pp. 3-4).

No estamos ante una cuestión cerrada. En los debates internos dentro del Partido Liberal Democrático (PLD por sus siglas) que gobierna Japón desde hace décadas con escasos intervalos, tienen cabida diferentes sensibilidades. De hecho, fue el nuevo encaje de la seguridad japonesa en la defensa de la Visión FOIP, una de las cuestiones que hicieron que Abe tuviese que dimitir en su primera etapa de gobierno (2006-2007), aunque ya en

su segundo periodo (2012-2020) consiguió sacar adelante el nuevo concepto de defensa con una intensa agenda diplomática, recabando apoyos de otros países de la región y, sobre todo, consiguiendo que Estados Unidos se alineara con la Visión FOIP e hiciera propio lo que significaba, algo muy relevante y definitivo para el triunfo de los planes de Abe (Detsch, 2021).

El impacto a nivel internacional que supuso el asesinato de Abe en julio de 2022, aunque oficialmente estuviera fuera de la política, tuvo la consecuencia de presentar la Visión del FOIP como su legado, pero también del PLD, sin apenas fisuras, y la clave renovada de la actual política japonesa bajo el primer ministro Fumio Kishida, en el cargo desde octubre de 2021. Una Visión del FOIP renovada simbólicamente tras una visita de Kishida a la India el pasado mes de marzo de 2023, se convierte en la piedra angular de la política económica y exterior y, por tanto, de los objetivos en seguridad del país. El primer ministro expuso los nuevos pilares del FOIP con la seguridad como elemento central del discurso:

> «El concepto de FOIP una vez más para proponer una perspectiva rectora que debe ser compartida por la comunidad internacional y que, si no sigue, podría conducir a la división y confrontación […] Rusia y su agresión contra Ucrania nos obliga a enfrentar los desafíos más fundamentales defendiendo la paz[1]».

El Nuevo Plan para el FOIP de Kishida subraya la existencia de un escenario para el Indo-pacífico aún más confuso ya que no existe una narrativa internacional propia de los acontecimientos, sino múltiples, acorde con los diferentes intereses estratégicos globales y muy en especial tras el inicio de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, pero por ello Japón considera prioritaria la búsqueda de consensos cada vez más amplios, pero también difíciles de obtener. De igual manera, se presta atención a cuestiones antes presentes, pero secundarias, como la atención al cambio climático, la seguridad alimentaria, la salud, la prevención de desastres naturales y el escenario cibernético (Nuevo Plan para el FOIP, 2023)

[1] NAGAU, Satoru: Kishida's Game-Changing Visit to India. En *The Diplomat*. 21 de abril de 2023. Disponible en Kishida's Game-Changing Visit to India – The Diplomat [consulta: 24/3/2023].

En conclusión, la Visión del FOIP se puede considerar el mayor esfuerzo de Japón para expandir su horizonte estratégico, sentando las bases de un orden regional en el Indo-pacífico en un contexto muy concreto como lo es la creciente expansión de China. Ello conlleva indudables implicaciones en la percepción de la seguridad del país a nivel estructural, lo cual también involucra, lógicamente, a su enfoque sobre las necesidades de la defensa, algo a lo que responde la elaboración de una nueva estrategia nacional tras casi una década. Ello en un país donde existía cierta despreocupación por el tema, serios obstáculos legales al crecimiento de sus capacidades militares y un debate social sobre las mismas antaño intenso.

La Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2022

Al igual que la Visión del FOIP, la Estrategia de Seguridad Nacional japonesa (NSS, por sus siglas en inglés) hunde sus raíces en el segundo gobierno de Shinzo Abe, iniciado en 2012. Al año se creó el Consejo de Seguridad Nacional, se publicó la primera NSS y se plasmaron las directrices originales de los Programas de Defensa Nacional. Pronto surgió el debate, cuando se flexibilizaron las restricciones para la exportación de armas y, sobre todo, se impulsó un cambio legislativo en aras de conseguir reinterpretar la cláusula de paz de la Constitución de 1947, donde en su Artículo IX renuncia a la guerra como medio de solución en las disputas entre países y, por consiguiente, a las fuerzas armadas por tierra, mar o aire. Las reformas de Abe posibilitaron un cambio en la política exterior y de defensa japonesa (Calvo González-Regueral, 2020).

En 1954 la Ley de las Fuerzas de Autodefensa crearon las llamadas Fuerzas de Autodefensa de Japón (JDSF, por sus siglas en inglés) con muchas limitaciones y en prevención de atajar cualquier recuerdo del antiguo y temible Ejército Imperial japonés, con atribuciones muy limitadas y sin posibilidad de actuar fuera del país, según la Política Básica de Defensa Nacional adoptada en 1957, que supeditaba la seguridad nacional a la colaboración con Naciones Unidas y a preservar la seguridad interior ante cualquier posible agresión. Sin embargo, en junio de 1992, la Dieta aprobó la Ley de Cooperación en Misiones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, que permitiría a las JDSF a participar en misiones fuera del país bajo bandera de Naciones Unidas. En 2004 Japón

envió por primera vez a soldados armados al extranjero, concretamente a Irak (García-Galán, 2020).

Ya con Abe de primer ministro, en 2015 se introdujeron las llamadas Tres Nuevas Condiciones para el Uso de la Fuerza en Japón, una reforma encubierta del espíritu de la Constitución desde la Legislación para la Paz y Seguridad, que en esencia autorizaba al gobierno a intervenir militarmente fuera de las fronteras japonesas bien en defensa propia o en socorro de un aliado atacado por terceros actores, suprimiéndose así el paraguas de las misiones de paz de Naciones Unidas y siendo esta posibilidad de actuar fuera de Japón clave en la nueva arquitectura de defensa nipona, conllevando además nuevas necesidades (Japan's Legislation for Peace and Security, 2016, p. 6).

Las principales líneas en la política de seguridad japonesa están reflejadas en el Libro Blanco de la Defensa, documento anual elaborado por el Ministerio de Defensa desde 2014 y cuya última versión es la de 2022. Es un instrumento informativo para la opinión pública sobre las prioridades en seguridad interior y exterior, analizando el estado de los objetivos estratégicos y las alianzas con terceros países, pero sin comprometer a ninguna iniciativa concreta. Así, se citan las principales amenazas y sus posibles respuestas que luego veremos desarrolladas en los documentos de seguridad nacional (Fernández Aparicio, 2022).

El 16 de diciembre de 2022, el Ministerio de Defensa japonés publicó la vigente NSS, la Estrategia de Defensa Nacional (NDS, por sus siglas en inglés) y el Programa de Defensa. La importancia de esta NSS se explica por sí misma si tenemos en cuenta que la anterior databa de 2013, la de la época de Abe. Las diferencias entre ambas estrategias son notables, pero siempre en torno a la defensa de la Visión del FOIP y la percepción de unas amenazas externas in crescendo como son, por orden de prioridad, China, Corea del Norte y Rusia (National Security Strategy of Japan, 2022, p. 8).

Las preocupaciones del gobierno de Tokio quedan reflejadas en la propia NSS al definir el entorno estratégico de Japón como el más «severo y complejo» que cualquier otro momento desde la Segunda Guerra Mundial. Ello es debido a los riesgos unilaterales que amenazan las soberanías de los países –aludiendo a Rusia respecto a Ucrania-, la importancia de escenarios que en 2013 no parecían centrales como el ciberespacio, el espacio ultraterrestre o el electromagnético, el riesgo sobre las infraestructuras críticas,

así como la necesaria atención la pérdida de una gobernanza mundial compartida, lo que lleva a enormes desafíos (Strategic Comments, 2023).

La NSS también establece los principios de la arquitectura de defensa del país. En primer lugar, el compromiso de que le corresponde al propio Japón las iniciativas y capacidades de defensa suficientes para atender a sus necesidades de defensa, un segundo punto incide en resaltar la cooperación con otros países que compartan objetivos comunes, siendo la piedra angular la tradicional alianza con Estados Unidos y, finalmente, la renuncia a medios nucleares con fines bélicos. Las áreas críticas para la seguridad japonesa lo constituyen el Indo-pacífico, sus rutas y el propio Mar de Japón respecto a las amenazas que representan China, Corea del Norte y Rusia (National Security Strategy of Japan, 2022, pp. 1-11).

Otros documentos, como el Programa de Defensa Nacional justifica las prioridades de gasto en seguridad durante la próxima década, mientras que la Estrategia de Defensa Nacional, que reemplaza a las tradicionales Directrices del Programa de Defensa Nacional que se remontaban a 1976, parece configurarse muy en sintonía con las estrategias de seguridad nacional der Estados Unidos, lo que prueba la intención japonesa de profundizar en la alianza con su aliado en materia de seguridad, pero también como la Visión del FOIP se ha trasladado a Estados Unidos y la ha hecho propia, sin duda un triunfo de la diplomacia japonesa:

> «La NDS de Japón y la Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos están bien alineadas y priorizan la prevención de cambios unilaterales en el statu quo por la fuerza, integrando todos los enfoques y medios (National Defense Strategy, 2022, p. 18)».

Efectivamente, desde Estados Unidos, tanto en su Guía Interna Estratégica de Seguridad Nacional de marzo de 2022, como sobre todo en la Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Biden-Harris de octubre de 2022, se presenta el actual sistema internacional de países como una coalición de democracias, donde se modela a Japón como un socio clave más allá del Indo-pacífico o Asia, reafirmando el compromiso estadounidense de colaboración en su defensa y adquiriendo Japón el estatus de piedra angular de esta alianza global (Biden-Harris Administration's NSS, 2022, p. 12).

La percepción de las amenazas a la seguridad de Japón

En la NSS de diciembre de 2022, el gobierno de Japón define las principales amenazas que se ciernen sobre el país: China, Corea del Norte y Rusia, por ese orden. Con todos estos Estados, Japón ha tenido un pasado traumático, pues a la Guerras ruso-japonesa de 1904-1905, surgimiento del poder militar japonés y su expansión en la región, siguieron las atrocidades en las posesiones imperiales niponas en Corea y China. Sin embargo, no hace tanto la relación de Japón con estos Estados, incluyendo a China, era francamente fructífera y distendida, algo que cambió en los años ochenta y noventa con el derrumbe de la Unión Soviética y la aparición de una China que, ya sin el peligro ruso surgió como una formidable potencia naval en los mares de la región, amenazando de forma creciente a los intereses de los países del Sudeste Asiático, como Japón y otros (Coutau-Bégarie, 1990, pp. 215-253).

China

Japón y China, las dos principales economías de Asia Oriental, son sin embargo países de mutuos recelos. China fue reconocida oficialmente por Japón como Estado en fecha tan tardía como 1972, después de que el entonces primer ministro Tanaka Kaukei se convirtiera en el primero que visitaba Pekín, dejando atrás la ficción de reconocer al gobierno nacionalista de Taiwán como el único legítimo de China. Relevante también es la continuación del contencioso en torno a las Islas Senkaku, las Diaoyu para China, un archipiélago a medio camino entre ambos países, pero de soberanía japonesa y reivindicación china, además de situarse a menos de 200 kilómetros de las costas taiwanesas (Simon, 2006).

La arquitectura de defensa nacional japonesa apunta de forma unívoca a China como el principal escollo para conseguir tanto la seguridad como país, como el orden regional en el Indo-pacífico. Ya la Visión del FOIP, con la necesidad de un sistema internacional basado en la cooperación y las normas, supone una piedra de toque que comprueba las respuestas al respecto de otros estados y muy en especial de China. Japón trata de tomar la iniciativa y ajustar el escenario regional a su propia estrategia, situando a los países en cooperantes o contrarios. A este respecto, la respuesta china es contundente, empezando por el propio Indo-pacífico, término regional no aceptado desde China,

consciente de las connotaciones de contención geopolítica a su ascenso, en favor del más tradicional Asia-Pacífico (Koga, 2020).

Para la NSS japonesa, se define a China como la principal amenaza a la paz, seguridad y estabilidad del país, constituyéndose de manera literal en un «desafío estratégico sin precedentes», mostrando una preocupación creciente por las capacidades bélicas chinas, superiores a las actuales de Japón, siendo la beligerancia de China respecto a Taiwán el principal desafío, pues desde el punto de vista nipón existe la posibilidad de que cualquier intervención en la isla pudiera extenderse a su propio territorio o al menos influir en el estatus quo del Indo-pacífico (National Defense Strategy, 2022, p. 7).

Japón también tiene su propia historia respecto a Taiwán. Posesión imperial nipona, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y sus aliados traspasaron la soberanía de la isla a la República de China, entonces en guerra civil entre nacionalistas y comunistas. Más tarde, en la Conferencia de San Francisco de 1951, se decidió el destino de los territorios anteriormente ocupados por Japón, sin que ni japoneses, chinos o coreanos participasen en las discusiones. Así, Japón renunció definitivamente a la soberanía sobre Taiwán, aunque no la traspasó oficialmente a ningún país (Vogel, 2019, pp. 175-285).

También fue sintomática la reacción china a la publicación de la NSS japonesa, considerándolo un documento basado en falsedades, alineado con el enfoque estadounidense, que demoniza a China no solamente respecto a Japón, sino a nivel regional y global, además de obstaculizar el entendimiento y las relaciones cercanas chino-japonesas que se habían dado en las décadas anteriores, incluyendo un encuentro cordial entre el primer ministro Fushida y el presidente chino Xi Jinping en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico en Bangkok durante el mes de noviembre de 2022, días antes de la publicación de estrategia japonesa[2].

Acompañando a la NSS, en febrero de 2023 el Ministerio de Defensa japonés también publicó un informe donde se indicaban, a su juicio, los incidentes más graves respecto a China ocurridos desde hace unos diez años a esta parte en el Mar del Este de China, el

[2] «Japón presenta su plan estratégico de seguridad nacional más ambicioso desde el final de la II Guerra Mundial». *Europa Press Internacional*, 16 de diciembre de 2022. Disponible en: Japón presenta su plan estratégico de seguridad nacional más ambicioso desde el final de la II Guerra Mundial (europapress.es) [consulta: 29/4/2023].

Pacífico y el Mar de Japón. Se probaba la existencia de maniobras navales cercanas a las Senkaku, junto a incursiones aéreas que también se acercaron a algunas islas del sur del país, avistándose aviones de combate en aguas territoriales niponas del Mar de Japón y fijándose el 2016 como el año de inicio de una serie de incursiones chinas en el espacio marítimo y aéreo japonés (China's Activities, 2023).

Corea del Norte

La segunda gran amenaza para la óptica de la seguridad japonesa lo constituye Corea del Norte, que ha intensificado en los últimos años las pruebas de lanzamiento de misiles balísticos que acaban cayendo en aguas jurisdiccionales japonesas, aumentando la percepción de la amenaza nuclear precisamente para un país como Japón que quizás sea el más sensible a nivel planetario respecto a este tema. Las preocupaciones de Tokio sobre las capacidades nucleares norcoreanas aparecen reflejadas con preocupación en la NSS de diciembre de 2022, tanto en la calidad de su desarrollo como en su rápida evolución. Las actividades militares de Corea del Norte y en especial su estatus de posible amenaza nuclear suponen para la seguridad nacional japonesa un hecho sin parangón y el momento más «severo y complejo» que cualquier otro tras el fin de la Segunda Guerra Mundial (National Security Strategy of Japan, 2022, p. 9).

Otro informe sobre el desarrollo del programa de misiles norcoreanos del Ministerio de Defensa japonés, revela que los sismómetros japoneses recogen los temblores producidos por las pruebas nucleares norcoreanas, calculándose algunas de estas en hasta 60 kilotones, una capacidad destructiva enorme si tenemos en cuenta que sobre Hiroshima se detonó una bomba de 15 kt. y en Nagasaki de 21 kt. Estas pruebas se acompañan de los citados lanzamientos norcoreanos de misiles balísticos para observar su alcance, siendo 2022 el año de largo con más de estos lanzamientos en la historia alcanzando los 59, algunos de los cuales cayeron en aguas de soberanía nipona tras sobrevolar su espacio. Otro dato inquietante es que algunos de estos ensayos también se están realizando con misiles hipersónicos e incluso la constatación de la presencia de submarinos norcoreanos que navegan en el mar de Japón (Recent Missile & Nuclear Development North Korea, 2023).

Por último, la percepción de la amenaza para Japón que supone Corea del Norte se ha renovado con el anuncio del gobierno norcoreano de la puesta en órbita de satélites espías, considerándose a Japón con uno de sus objetivos. La respuesta desde el Ministerio de Defensa nipón no se hizo esperar, anunciándose el despliegue de sistemas antimisiles terrestres de interceptación y también en buques destructores. Incluso desde el gobierno japonés se baraja implantar sistemas antimisiles en la región de Kyushu, concretamente en algunas islas más cercanas a la ruta de Taiwán[3].

Rusia

Hasta 2022 Rusia no era motivo de especial preocupación para la precepción de seguridad de Japón, no obstante el contencioso en torno a la soberanía de las Islas Kuriles abierto desde 1945, cuando la entonces Unión Soviética las reclamó como suyas. Tampoco existe tratado oficial que pusiese fin al conflicto entre ambos países tras la Segunda Guerra Mundial.

Mientras en años atrás China y Corea del Norte ya eran consideradas las principales amenazas para la defensa de Japón, en absoluto no ocurría así respecto a Rusia, al menos hasta 2014 y su anexión de Crimea (Lafuente, 2021). Más recientemente, en el Libro Blanco de la Defensa nipón de 2021 no se le dedica más que un breve epígrafe y como país responsable de determinados ciberataques, su alianza con China, el desarrollo creciente de las capacidades de las fuerzas armadas rusas y algunas amenazas más bien en ciernes para Japón, como era el despliegue de misiles balísticos (Defense of Japan, 2021, p. 20).

Un año después, esta percepción ha cambiado y Rusia adquiere atención como amenaza directa a la seguridad japonesa. Así lo afirma la NSS de diciembre de 2022, aunque la amenaza no viene tanto de una posible confrontación directa entre ambos países, sino a raíz de la invasión de Ucrania de febrero de 2022, puesto que desde la perspectiva japonesa Rusia se ha situado como un país dispuesto a romper el orden internacional basado en leyes, algo que también podría ocurrir en el Indo-pacífico, pues la estrecha relación estratégica ruso-china derivada de la guerra puede implicar un

[3] «Japan's SDF to enhance readiness over North Korea spy satellite launch». *Kyodo News*, 22 de abril de 2023. Disponible en Japan's SDF to enhance readiness over North Korea spy satellite launch (kyodonews.net) [consulta: 29/4/2023].

potencial cambio del estatus quo en la región, sus rutas marítimas y comerciales, fundamentales para Japón (National Security Strategy of Japan, 2022, pp. 6, 8, 18).

Así, como en el caso de China y Corea del Norte, en febrero de 2023 el Ministerio de Defensa nipón publicó un documento analizando el desarrollo de las Fuerzas Armadas rusas en las cercanías de Japón, denunciándose decenas de incursiones aéreas en el espacio del Mar de Japón multiplicadas desde 2019, así como maniobras navales también en las cercanías de aguas territoriales niponas y el despliegue de misiles de largo alcance en las Islas Kuriles, que para Japón se conforman como la punta de lanza rusa en el Indo-pacífico (Development of Russian Armed Forces, 2023).

Por lo demás, Japón queda alineado con la posición de Estados Unidos y sus aliados respecto a Rusia y la guerra de Ucrania, siendo uno de los países más involucrados en el envío de ayuda humanitaria a Ucrania –nunca bélica- y posicionándose con mucha claridad en la condena de Naciones Unidas y las sanciones a Rusia. Japón es un asiduo invitado a las reuniones de alto nivel de la OTAN, como parte del grupo AP4 -junto a Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur-. En la Cumbre de Madrid de junio de 2022, donde se reelaboró el Concepto Estratégico de la Alianza que definía a Rusia como la amenaza directa contra la seguridad de los países miembro, el primer ministro Kishida estuvo presente en varias de las reuniones, consolidando el inequívoco alineamiento japonés con sus postulados, contrarios a Rusia[4]. Respecto a la Alianza Atlántica, más recientemente se anunció la candidatura de Japón como plataforma de una misión de la OTAN con competencias en todo el Indo-pacífico, lo cual evidencia el alineamiento del país con los postulados de la organización[5].

En abril de 2023, de forma muy significativa y al tiempo que el líder chino Xi Jinping visitaba Moscú y se encontraba con el presidente ruso, Vladimir Putin, Kishida visitaba Kiev y hacía lo propio con el presidente ucraniano Volodímir Zelensky, subrayando que la visión de China sobre la guerra no era la misma que la del resto de países asiáticos y comprometiendo a Japón como un socio importante en la ayuda y futura reconstrucción

[4] KISHIDA, Fumio: La visión de Japón en la cumbre de la OTAN. *El País*, 28 de junio de 2022. Disponible en: La visión de Japón en la cumbre de la OTAN | Internacional | EL PAÍS (elpais.com) [consulta: 29/4/2023].

[5] «NATO to open Japan office to enable Indo-Pacific consultation». *Reuters*, 3 de mayo de 2023. Disponible en NATO to open Japan office to enable Indo-Pacific consultation, Nikkei Asia reports | Reuters. [consulta: 29/4/2023].

de Ucrania. Este viaje fue también interpretado como una forma de visibilizar la mayor actividad internacional japonesa en asuntos de primer orden, tras décadas de preferir situarse en un escalón inferior en el escenario mundial y en una línea política claramente contraria a China y Rusia (Johnstone & Szechenyi, 2023).

La respuesta rusa respecto a la posición japonesa ha sido la de considerarle un país beligerante a tenor de la publicación de la NSS y del incremento en el gasto en defensa. Para Rusia, con Japón aún existen causas no cerradas desde hace más de ochenta años[6]. Desde Moscú, en abril de 2023, se impulsaron lugar unas maniobras de la flota rusa del Indo-pacífico al máximo nivel de batalla e incluyendo en su radio de acción a las Islas Kuriles. En realidad estos ejercicios vienen realizándose cada cierto tiempo, pero nunca como en esta ocasión parecieron ser una señal de advertencia hacia Corea del Sur y Japón[7].

Renovación de alianzas y consolidación de otras nuevas

El alineamiento de Japón con los Estados Unidos es total según se desprende de la NSS de diciembre de 2022. Ya hemos visto más arriba que tanto la Estrategia de Seguridad Nacional de la Administración Biden-Harris (octubre de 2022) como la anterior Estrategia para el Indo-pacífico (febrero de 2022) se alinean con la Visión del FOIP y la consideración de China, Corea del Norte y Rusia como amenazas comunes a ambos países. Por ello, el gobierno de Kishida considera imprescindible fortalecerse en materia de seguridad, más allá de aumentar sus propias capacidades, a través de dos caminos. El primero es la renovación de la tradicional alianza con Estados Unidos, en el marco del Acuerdo de Cooperación y Seguridad Mutua que data de 1951. Un segundo paso consiste en la búsqueda y consolidación de otras alianzas con terceros países los que se compartan objetivos en el Indo-pacífico, principalmente la India, Corea del Sur, Australia, Reino Unido, países europeos y del Sudeste Asiático (National Security Strategy of Japan, 2022, pp. 11-15).

[6] «Rusia abre otro foco de tensión militar con una amenaza a Japón: "Nos veremos obligados a tomar medidas"». *Infobae*, 3 de enero de 2023. Disponible en Rusia abre otro foco de tensión militar con una amenaza a Japón: "Nos veremos obligados a tomar medidas" - Infobae. [consulta: 29/4/2023].
[7] MAÑUECO, Rafael M.: Rusia anuncia por sorpresa maniobras navales a gran escala en el Pacífico. *ABC*, 14 de abril de 2023. Disponible en: Rusia anuncia por sorpresa maniobras navales a gran escala en el Pacífico (abc.es) [consulta: 29/4/2023].

Estados Unidos

Después de una devastadora guerra y la ocupación estadounidense de Japón, la colaboración entre ambos países estrecha. Al Acuerdo de Seguridad Mutua se le sumó un tratado bilateral en materia de seguridad en 1960, pero no estábamos ante una auténtica alianza, sino que el papel de Japón era ser base principal del poder estadounidense en la región pero no un socio militar de entidad. De nuevo hubo que esperar a la época de Abe para iniciarse una cooperación real entre las SDF y las Fuerzas Armadas estadounidenses, aunque con estructuras propias y bajo las directrices del comando estadounidense en la zona (Coutau-Bégarie, 1990, pp. 76-102).

En 2015, el presidente Trump quiso revisar esta alianza con Japón, no tanto por el beneficio que supone para ambos países, sino por su desequilibro, ya que sobre la base del Acuerdo de Seguridad Mutua, los estadounidenses mantienen y costean la presencia de unos 55.000 militares en el país –Japón es el primero a nivel global en cuanto al número de soldados estadounidenses establecidos- y aun siendo cierto que desde 1978 es el propio Japón quien paga parte de este despliegue con el llamado *Simpathy Budget,* nueve mil millones de dólares para el periodo 2016-2020. La Administración Trump pedía al gobierno japonés que su contribución se multiplicara por cuatro, pasando a ocho mil millones anuales, petición parcialmente frenada con el acceso de Joe Biden a la presidencia en enero de 2021.

Dos años después, en enero de 2023, tuvo lugar una reunión de Kishida y el presidente Biden, acordándose que Japón tome las riendas de su propia seguridad, algo que se refleja en la NSS japonesa de diciembre de 2022 con su prioridad en adquirir nuevas capacidades y medios, conllevando el consiguiente aumento del gasto, gradual año tras año hasta alcanzar el 2% del PIB, parte del cual irá destinado a la compra de armas a la industria de defensa estadounidense, como misiles balísticos de ataque o vehículos no tripulados. Además, la alianza militar se quiere fortalecer en la capacidad de realizar operaciones integradas, obtener una nueva arquitectura de comando y control entre ambos países, alcanzar niveles más profundos de intercambio de información y, como en la presidencia de Trump, una revisión de los costos compartidos (Jhonstone, 2023).

Uno de los ámbitos donde Estados Unidos ha mostrado más interés en que Japón desarrolle sus propias iniciativas es el de la ciberseguridad. Se especula con que Japón

pudiera unirse a la asociación *Five Eyes*, una alianza centrada en compartir información e inteligencia entre Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, pero no parece una prioridad para Japón, que también tiene que desarrollar sus medios al respecto, mientras que sin embargo sí parece un actor destacable en la Iniciativa contra el Ransomware, un proyecto internacional lanzado desde Estados Unidos en octubre de 2022, que trata de evitar y perseguir los ciberdelitos que cuestan cientos de millones de dólares a los Estados y empresas, siendo Japón uno de sus principales víctimas (International Counter Ransomware Initiative, 2022).

Estados Unidos también está interesado en que Japón pueda implicarse en temas de seguridad en el Indo-pacífico, otro motivo para impulsar que nuevas capacidades e inversión en el país nipón, que ya trabaja intensamente en el marco del Dialogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD, por sus siglas en inglés) junto a estadounidenses, indios y australianos. Como en el caso de la asociación *Five Eyes*, algunos medios especulan con la posibilidad de una invitación a Japón para participar en el AUKUS, la alianza entre Estados Unidos, Australia y el Reino Unido, en una escala por definir y con la marcada línea roja que supondría, por ejemplo, la adquisición de submarinos nucleares que ha decidido Australia[8].

India

En la India, el asesinato de Abe fue también sentido, llegándose a decretar un día de luto en su memoria. El ex primer ministro era el símbolo de la alianza entre India y Japón en aras de emerger como países líderes dentro del Indo-pacífico compartiendo visiones políticas similares, en la línea de la Visión del FOIP, y con claras implicaciones en la seguridad, algo que se evidencia cada vez más dentro y fuera del marco del QUAD, al que pertenecen ambos países, en una línea de continuidad desde la época de Abe (Panda, 2022).

Para India, el Indo-pacífico resulta una extensión natural de una estrategia que ya estaba plasmada en la *Act East Policy* de 2014, con el objetivo de impulsar la presencia india en el Sudeste Asiático. La influencia de China en el Índico y sus relaciones con países

[8] TSURUOKA, Michito: Japan's ambivalent AUKUS response. *The Diplomat,* 16 de noviembre de 2021. Disponible en Japan's Ambivalent AUKUS Response – The Diplomat [consulta: 29/4/2023].

como Pakistán o Sri Lanka son una amenaza clara al intento indio de convertirse en una potencia regional con aspiraciones globales. Respecto a China, tenemos una amenaza común que comparten japoneses e indios, lo que alinea las estrategias de ambos e impulsa los acuerdos de colaboración, prioritarios en India tras la llegada al poder de Narendra Modi aquel 2014, como evidencian la constitución de la Asociación Estratégica Especial y Global de ambos Estados un año después y la construcción de infraestructuras en India con la participación de empresas japonesas, siendo el principal ejemplo la construcción de redes de trenes de alta velocidad[9].

Siguiendo los pasos de Abe, en marzo de 2022 el primer ministro Kishida viajó a la India para entrevistarse con Modi. De la importancia del encuentro baste recordar que Kishida anunció el nuevo plan de la Visión del FOIP y también una inversión japonesa en India de 38 mil millones de dólares. La colaboración de Japón con la India parece decisiva para impulsar a esta última en el ámbito regional. Con una India pujante en el tablero internacional y en la parte más occidental del Indo-pacífico, mientras Japón se sitúa en la más oriental, se impulsan la buena sintonía y las ventajas comunes de una relación recíproca. A este respecto, destaca la preocupación compartida por indios y japoneses respecto de la seguridad de las rutas comerciales, tema capital del FOIP[10].

Al respecto, un ejemplo reciente lo ha constituido la crisis institucional y económica en Sri Lanka desde julio de 2022. La reestructuración de la deuda externa esrilanquesa ha implicado tanto a la India, de manera principal, como también a Japón, acreedor del 9% de la misma y país impulsor de diversas iniciativas de asistencia humanitaria. Sin duda para Japón es importante preservar la estabilidad de Sri Lanka, en primer lugar como centro de inversiones niponas, pero también desde una óptica de seguridad en la región, pues Sri Lanka constituye un país clave en las rutas marítimas que conectan el Índico con el Mar de Japón, siendo el funcionamiento de sus infraestructuras portuarias de vital importancia, en especial la estratégica terminal de contenedores del puerto de Colombo,

[9] MATSUMOTO, Kasuo: India's Infrastructure Development and Japan's Cooperation. *World Insight*, 30 de agosto de 2022. Disponible en India's Infrastructure Development and Japan's Cooperation - WORLD INSIGHT [consulta: 29/4/2023].

[10] Sobre la importancia histórica de las relaciones entre Japón e India, el propio Ministerio de Asuntos Exteriores japonés cuenta con un espacio permanentemente actualizado en su página web: Japan-India Relations | Ministry of Foreign Affairs of Japan (mofa.go.jp) [consulta: 29/4/2023].

una colosal empresa conjunta indo-japonesa puesta en marcha en 2021 (Panda_2, 2022).

Corea del Sur

Un nuevo aliado con el que Japón quiere estrechar relaciones es Corea del Sur, el país junto a China con el pasado más problemático respecto al propio Japón, pues bajo su autoridad colonial en la primera mitad del siglo XX los coreanos sufrieron esclavitud y todo tipo de atrocidades, simbolizadas en las llamadas "mujeres de confort" coreanas y sus reivindicaciones de justicia a Japón. Las suspicacias entre ambos países no quedan en la memoria histórica, sino que también está abierto el conflicto por los islotes de Takeshima, en japonés, o Dokdo para los surcoreanos, que detentan una soberanía que a su vez reclaman los japoneses como parte secular de su país. Periódicamente surgen algunos roces de diferente intensidad en torno a este archipiélago, como en 2019 con aviones rusos incluidos, para hacer la cuestión aún más confusa[11].

Las relaciones entre Seúl y Tokio se deterioraron mucho durante el mandato de Abe debido a las disputas sobre compensaciones a Corea del Sur por la esclavización de la población coreana por parte de empresas japonesas durante el periodo colonial. Hoy, sin embargo, la situación ha cambiado radicalmente. Desde 2022 el gobierno surcoreano bajo Yoon Suk-yeol trabaja con el del primer ministro Kishida para solventar este asunto, al tiempo que ambos países buscan cooperar en otros ámbitos, como el comercial o el militar, incluyendo encuentros entre ambos dirigentes.

La NSS japonesa de diciembre de 2022 sitúa a Corea del Sur como un vecino estratégico para Japón con el que se comparte intereses comunes (National Security Strategy of Japan, 2022, p. 13). Por su parte, la Estrategia de Seguridad de Corea del Sur de contiene idéntica percepción respecto a Japón (Strategy Free, Peaceful, and Prosperous I-P, 28). Seúl ha expresado su preocupación por el nuevo rearme de Japón, en especial por sus capacidades balísticas de medio y largo alcance, pero existe un acercamiento real en materia de seguridad, incluyendo la vinculación de los respectivos sistemas de

[11] «Qué tiene que ver la pequeña isla de Dokdo con un incidente militar entre aviones de Corea del Sur y Rusia». *BBC News Mundo*, 23 de julio de 2019. Disponible en Qué tiene que ver la pequeña isla de Dokdo con un incidente militar entre aviones de Corea del Sur y Rusia - BBC News Mundo [consulta: 29/4/2023].

radar de detección de misiles con los del Comando del Indo-pacífico de Estados Unidos, o un acuerdo para intercambiar información de inteligencia militar, fortaleciendo así las capacidades conjuntas futuras conjuntas de Japón y Corea del Sur. En el caso de un conflicto en el Indo-Pacifico o de un aumento de las tensiones chino-japonesas, el papel de Corea del Sur sería sin duda crucial[12].

Reino Unido

La relación estrecha del Reino Unido con Japón se vierte dentro de los intereses comunes en el Indo-pacífico. Desde hace tiempo existe una alianza hasta ahora no formal entre el Reino Unido y Japón desde principios del siglo XX, algo que ha ido creciendo en los últimos años y en varias áreas como la seguridad, el comercio o el abastecimiento energético, incluyendo tras el *Brexit* la firma de un convenio en 2020 que otorgaba al Reino Unido beneficios más ventajosos que los existentes para la Unión Europea en Japón (Shetler-Jones, 2022).

Ambos países se alinean claramente con un compromiso compartido por ambos para la región, en consonancia con la visión del FOIP y respecto a un orden mundial liderado por Estados Unidos, base de una asociación y que también determina la estrategia británica para la región, teniendo en Japón un aliado esencial, como muestra el histórico acuerdo en materia defensa en enero de 2023, mediante el cual se permitirá el despliegue de fuerzas británicas en Japón, realizar ejercicios militares a gran escala. Otro ejemplo de la amplia cooperación de ambos países es que el Reino Unido y Japón se asociaran, junto con Italia, para desarrollar la próxima generación de aviones de combate según el Programa Aéreo de Combate Global japonés[13]

[12] «Yoon acuerda con Kishida 'normalizar completamente' el acuerdo de intercambio de inteligencia militar». *Yonhap*, 16 de marzo de 2023. Disponible en (5ª AMPLIACIÓN) Yoon acuerda con Kishida 'normalizar completamente' el acuerdo de intercambio de inteligencia militar | AGENCIA DE NOTICIAS YONHAP (yna.co.kr) [consulta: 29/4/2023].

[13] «Los primeros ministros de Reino Unido y Japón pactan un acuerdo histórico de defensa». *Galaxia Militar*, 12 de enero de 2023. Disponible en Los primeros ministros de Reino Unido y Japón pactan un acuerdo histórico de defensa. – Galaxia Militar [consulta: 29/4/2023].

La Unión Europea

La región del Indo-pacífico, con el aumento de las tensiones entre Estados Unidos y China, empieza a ser una prioridad en la política exterior común de la Unión Europea, incluyendo la publicación de una Estrategia para la región en 2021 y plataforma de algunas iniciativas diplomáticas de acercamiento y colaboración con los actores de la misma. Japón, como país clave en Asia Oriental y el Indo-pacífico, es un Estado clave para la Unión Europea (UE), un socio con el que comparte valores e intereses comunes, buscándose una asociación estratégica más estrecha y que el país nipón perciba finalmente a la UE como un socio fiable en seguridad, algo más allá del comercio, la economía o la cooperación tecnológica (de Miguel Calabia, 2022).

Desde el inicio de la guerra de Ucrania en febrero de 2022, juntadas a las tensiones en torno a Taiwán, la UE a través de sus países miembro participan más estrechamente en materia de seguridad con Japón. Esta cooperación se traducía más en el ámbito naval, pero desde mediados de 2022 también se ha incrementado en cuanto a ejercicios aeronáuticos. Buques franceses y alemanes operan en aguas del Indo-pacífico y participan en diversas maniobras con buques japoneses y de otros países, así como aviones de combate, también franceses y alemanes, también comparten ejercicios aéreos junto a aeronaves de Estados Unidos, Japón, Corea del Sur o Australia. Otros buques de países europeos llevan más de un lustro participando en diversas maniobras navales junto a la Fuerza Marítima de Autodefensa de Japón, caso por ejemplo de España desde 2016 y en diversos escenarios[14]. En definitiva, desde la Unión Europea se quiere convencer a Japón de que es un socio relevante en materia de seguridad, transmitiendo el mensaje de que en una situación de tensión los países europeos también pueden prestar una valiosa ayuda (Pejsova, 2023).

Las relaciones con la Unión Europea con Japón iniciaron su recorrido con las relaciones bilaterales con países europeos desde 2013, en tiempos de Abe, y la existencia de

[14] «La Armada española se entrena con las fuerzas navales japonesas». *Defensa.com,* 14 de junio de 2016. Disponible en La Armada española se entrena con las fuerzas navales japonesas.noticia defensa.com - Noticias Defensa España [consulta 31/3/2023]; «Una fuerza naval japonesa opera en aguas españolas». 9 de agosto de 2018. Disponible en Una fuerza naval japonesa opera en aguas españolas - Noticias Defensa España [consulta 31/3/2023]; «La fragata Victoria de la Armada española se adiestra con el buque de la Marina japonesa Harusame». 26 de enero de 2020. Disponible en La fragata 'Victoria' de la Armada española se adiestra con el buque de la Marina japonesa 'Harusame'-noticia defensa.com - Noticias Defensa España [consulta 31/3/2023].

diversos acuerdos de cooperación con el Reino Unido, entonces en la UE, Francia y Alemania, fundamentalmente. Sin embargo, fue en 2019 cuando la UE en su conjunto firmó con Japón dos acuerdos bases de sus actuales relaciones comerciales y estratégicas: el Acuerdo de Asociación Estratégica y el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón, a lo que se sumó en 2022 el Acuerdo de Cooperación Digital, siendo en este caso Japón el primer país con el que se firma tal acuerdo en materia cibernética por parte de la UE (Cumbre UE-Japón, 2022).

Francia se conforma quizás como el países europeo con una relación más estrecha con Japón en torno a compartir una misma estrategia se seguridad para la región del Indo-pacífico y los valores de la Visión del FOIP japonesa. Desde Francia se incluye a Japón como una prioridad en sus documentos estratégicos y son habituales las maniobras y ejercicios navales bilaterales, así como las reuniones periódicas al máximo nivel entre los ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores de ambos países (Dello Spedale Venti, 2022).

La ASEAN y Australia

No obstante las seculares reticencias históricas sobre la proyección de Japón en Asia Oriental por parte de los países de la región, que a su vez conforman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), desde ambos ámbitos existen intereses comunes. El primero es el enfrentamiento a la amenaza china, pues recientemente han sucedido enfrentamientos de diferente intensidad con Estados de ASEAN, como Vietnam, Filipinas o Indonesia, siempre en relación a disputas de soberanía en aguas del Mar del Sur de China, pero de las que Japón extrae conclusiones sobre sus propios contenciosos con el gigante chino.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Japón fue despojado de toda primacía en el Sudeste Asiático y hasta fechas recientes no ha mostrado gran interés en el orden internacional en la región. Su Visión del FOIP, más la evolución de la postura de seguridad, hacen que también se esté produciendo un viraje en este sentido. La colaboración con ASEAN se torna capital para ello, incluyendo el respaldo a las iniciativas de la Asociación desde 2015 y el diálogo bilateral para crear instituciones e iniciativas comunes, a pesar del

desafío que sigue suponiendo la percepción de las sociedades del Sudeste Asiático sobre el pasado compartido y tan traumático (Ciorciari (ed.), et al., 2021).

La *Vientiane Vision* es la iniciativa que Japón ha publicado para la cooperación en materia de seguridad con ASEAN, siendo un documento que asienta el enfoque japonés respecto al futuro de la relación bilateral y donde se hace un seguimiento anual de la actividades comunes planteadas en materia militar, con ejercicios e intercambios comunes de medios e información, así como del Foro Viceministerial de Defensa y la promoción de la cooperación multilateral a través de marcos regionales como la ADMM-Plus (Vientiane Vision, 2016)

Japón está involucrado en la fábrica de otras infraestructuras en el Indo-pacífico y el Sudeste Asiático, en países diversos como Myanmar o Indonesia; la venta de patrulleras a Vietnam, Sri Lanka, Maldivas o Filipinas; la asistencia en el control de la pesca ilegal, el espacio aéreo o el mantenimiento de buques de nuevo en Sri Lanka, Vietnam y Filipinas, pero también en Tailandia, Brunéi, Indonesia o Malasia. La actividad japonesa en relación a la seguridad en la región y en consonancia con la Visión del FOIP, ha llegado a África, dotando de buques guardacostas a Kenia o Yibuti (Llandres Cuesta, 2020).

Respecto a Australia, es un actor regional con el que Japón comparte objetivos dentro del marco del QUAD, pero con el que también ha avanzado en una relación bilateral en materia de seguridad y cooperación militar sin precedentes, lo que también se refleja en la industria de defensa, acuerdos de acceso recíproco en sectores de investigación y desarrollo, ciberseguridad y materias dentro de la seguridad energética y las energías renovables. La Fuerza de Defensa Australiana y las SDF han desarrollado varios ejercicios, solo superados por los realizados junto a Estados Unidos en el caso australiano[15].

[15] BOEKENSTEIN, Guy: Taking Japan–Australia defence cooperation to the next level. *The Strategist*, 27 de marzo de 2023. Disponible en Taking Japan–Australia defence cooperation to the next level | The Strategist (aspistrategist.org.au) [consulta: 29/4/2023].

La reconstrucción bélica: de la defensa propia a la capacidad exterior

El ya citado Artículo 9 de la Constitución de 1951 limita teóricamente las capacidades bélicas japonesas, en el marco de labores de necesaria autodefensa. La posesión de armamento que consista en mísiles balísticos intercontinentales, bombarderos de largo alcance o portaaviones excedería este nivel de autodefensa necesario y no estaría permitido constitucionalmente. Ya hemos tratado como las reformas legislativas introducidas por el primer ministro Abe de 2012 en adelante fue en esencia un cambio en el espíritu del Artículo IX, permitiendo primero a Japón poder participar en misiones en el exterior, posteriormente tener capacidades más allá de la simple autodefensa y, por último, incrementar el presupuesto asignado a defensa ya que dotarse de nuevas capacidades exigía mayor esfuerzo (Defense Programs and Budget 2023, 2022).

Tanto el Libro Blanco de la Defensa como la NSS de 2022 insisten en disponer que Japón debe atender a cualquier amenaza y desde múltiples escenarios, ya sean estos el espacio, el ciberespacio o dominios electromagnéticos, así como por supuesto tierra, mar y aire. Estas capacidades de defensa ya llevan implícita la posibilidad de que sean a distancia para contrarrestar tempranamente a las supuestas fuerzas invasoras, incluyendo la actuación más allá de las fronteras japonesas y con una capacidad de contraataque sobre esos terceros países beligerantes, citándose expresamente entre estas nuevas capacidades a los mísiles balísticos de largo alcance y a las armas hipersónicas (National Security Strategy of Japan, 2022, pp. 18-19).

Indudablemente todo ello posee un coste, independiente si hablamos de su compra a la industria de defensa extranjera o del propio país. Desde la nueva NSS de diciembre de 2022 aparece explícitamente el compromiso a aumentar anualmente el gasto en defensa hasta llegar al 2% del PIB en 2027 –desde 1976 el límite estaba en el 1%- para lo que se calcula que se requerirá un total de 43 billones de yenes, casi 304 mil millones de euros a lo largo de los cinco años fiscales previstos de abril de 2023 hasta marzo de 2028. Según las tendencias globales actuales, esto haría que el presupuesto de defensa de Japón fuese a final de la década el tercero más grande a nivel mundial, solo por detrás de los de Estados Unidos y China (Strategic Comments, 2023). Efectivamente, a finales de 2021 se aprobó un presupuesto récord de defensa para 2022. El gasto será de 5,4

billones de yenes (42 mil millones de euros), por octavo año consecutivo en la historia, la mayor cifra asignada a la defensa japonesa[16].

Una alternativa sería utilizar con fines militares ciertos programas creados para dotar de ayuda humanitaria y civil a países necesitados, incluyendo a partir de ahora algunos gastos relacionados con la defensa por primera vez en la historia. Así, el gobierno de Kishida proyecta ampliar un programa denominado Asistencia de Seguridad con el objetivo de prestar ayuda a terceros países, incluyendo en las mismas aquellas dentro del ámbito militar y especulándose con que algunos países beneficiarios del programa, como Filipinas, Malasia y Bangladesh pudieran gastar dichas ayudas en compras a la industria de defensa japonesa[17].

Pero aquí también existe un obstáculo. La NSS de 2022 reconoce la necesidad de fortalecer una industria de defensa japonesa que, al contrario que en otros sectores como el tecnológico, históricamente ha sido débil y poco competitiva, pues estaba centrada en el pequeño mercado interno para producir capacidades suficientes para apoyar un concepto de defensa restringido y donde la exportación de armas estaban prohibidas, además de ser suficiente las compras a los Estados Unidos. La situación empezó a revertirse con una relajación en la restricción de las exportaciones bajo Abe en el 2014.

El cambio estratégico de Japón exige más presupuesto y el desarrollo de una industria de defensa que pueda satisfacer las nuevas demandas, entre otras medidas. Como vimos en el apartado dedicado a la alianza con Estados Unidos, la cooperación industrial de defensa es también de interés para ambos países. Japón puede aportar su tecnológica punta en áreas como la aeroespacial, los sistemas autónomos y la inteligencia artificial. También se ha hablado de otros productos, como las municiones, una necesidad que ahora aparece crítica en la actual guerra de Ucrania.

En consonancia con los objetivos de sostenibilidad y resiliencia de la NSS, Japón no sólo necesita reactivar una industria de defensa, sino que ha elaborado proyectos en el ámbito de la seguridad, y más concretamente en unión con otros países que pueden aportar una

[16] KOSUKE, Takahashi: Japan Approves Record Defense Budget for Fiscal Year 2022. *The Diplomat,* 27 de diciembre de 2022. Disponible en Japan Approves Record Defense Budget for Fiscal Year 2022 – The Diplomat [consulta: 29/4/2023].
[17] SPOSATO, William: Japan's Defense Plans Are Big, Popular, and Expensive. *Foreign Policy*, 10 de abril de 2023. Disponible en Eyeing China and North Korea, Japan Splurges on Defense (foreignpolicy.com) [consulta: 29/4/2023].

ayuda muy valiosa, siendo el principal ejemplo el Programa Aéreo de Combate Global que, junto a Italia y el Reino Unido, ayudaría a estimular la industria de defensa aeronáutica japonesa[18].

Con todo, algunas voces en Japón cuestionan la solidez de esta industria de defensa, que al final necesitará inevitablemente el apoyo de fondos públicos, una reducción en los plazos de investigación y desarrollo para acelerar la introducción de equipos y, lo que es más importante, desechar otros proyectos de investigación, además de acudir a socios extranjeros tanto en busca de financiación como para cumplir normas y requisitos internacionales en dichos equipos. Se ha llegado a insinuar incluso la posibilidad de la nacionalización de partes de dicha industria para impulsar aquellos programas más urgentes o las capacidades consideradas prioritarias para la seguridad del país (Rubinstein, 2023).

Otra caso de incertidumbre es lo referido a la defensa cibernética del país y la necesidad de invertir más en ella. La NSS adquiere el firme compromiso de una ciberdefensa activa de redes e infraestructuras críticas del país, pero esto es algo que choca con la situación actual y su debilidad en el marco regulatorio, empezando por la propia Constitución. Su artículo XXI blinda el derecho al secreto de cualquier medio de comunicación, lo cual hace difícil las iniciativas en este campo, mientras también debería modificarse la Ley de Empresas de Telecomunicaciones e incluso desarrollar una nueva normativa que persiga el acceso no autorizado a redes, permitiendo reforzar los sistemas de seguridad japoneses al tiempo que se colabora con socios extranjeros. La NNS también reconoce la necesidad de reestructurar el Centro Nacional de Preparación para Incidentes y actualizar la Estrategia para la Seguridad Cibernética (National Security Strategy of Japan, 2022, p. 22).

Las amenazas a la seguridad para la sociedad japonesa

Desde los años cincuenta ha existido en Japón un debate en torno a la reforma e incluso supresión del Artículo IX de la Constitución que encorseta su actividad militar, prohibiendo en teoría capacidades más allá de sus fronteras. Para acometer esta reforma

[18] SORIANO, Ginés: Japón, Reino Unido e Italia suman fuerzas en un caza de sexta generación. *Indodefensa,* 23 de noviembre de 2022. Disponible en Japón, Reino Unido e Italia suman fuerzas en un caza de sexta generación (infodefensa.com) [consulta: 29/4/2023].

o supresión sería necesario el acuerdo de dos terceras partes de la Dieta bicameral, algo que hoy se antoja difícil si tenemos en cuenta que el poderoso PDL, además con sus diferentes corrientes internas, cuenta actualmente con 118 de los 248 consejeros en la Cámara de Consejeros y 260 de los 465 representantes en la Cámara de Representantes. Por otro lado, el socio en gobierno del PLD, el Komeito, es una organización con iguales sensibilidades de centroizquierda a centroderecha, que hunde sus raíces en la organización de índole budista Soka Gakkai, que en los años setenta abanderó el pacifismo en Japón ante las presiones desde Estados Unidos para crear las fuerzas áreas y navales de la SDF y que el presupuesto en defensa superase la barrera del 1% del PIB (History of the Soka Gakkai, 2010).

Contando con la fragmentación política japonesa, sin embargo la mayor barrera respecto al rearme del país secularmente, al menos hasta el segundo gobierno de Abe desde 2012, fue de índole psicológico. Esta resistencia a un mayor compromiso tanto en incrementar medios como en aumentar el presupuesto se debía al recuerdo de la Segunda Guerra Mundial y lo que significó entonces la política del rearme pero también, desde una óptica pragmática y resignada compartida por la mayoría de la sociedad japonesa de la posguerra a los albores del siglo XXI, a que ante la amenaza nuclear de potencias como la entonces Unión Soviética –hoy Rusia- o China, poco cabría hacer fuera del paraguas en seguridad de Estados Unidos (Coutau-Bégarie, 1990, pp. 167-176).

Por otra parte, acaparando el poder el PLD, las opciones más claramente de izquierdas y contrarias a aumentar las atribuciones de las SDF -en algunos casos también a su mera existencia por considerarlas inconstitucionales- y seguir las políticas marcadas desde Washington, no tuvieran apenas relevancia en las resoluciones de la Dieta, aunque sí en la calle en forma de huelgas y manifestaciones multitudinarias de los a los ochenta. Pero, como ejemplo de que tales manifestaciones populares no tuvieron plasmación en la política real, fue en 1986 entre protestas e incluso la oposición de una parte importante del propio partido gobernante, el sempiterno PLD, cuando a iniciativa del entonces primer ministro Nakasone Yasushiro, se consiguió que la Dieta aprobara y rompiera por primera vez el techo del 1% del PIB para el gasto militar (Schirokauer, et al., 2014, pp. 306-311).

Tras el desastre de la central de Fukushima en 2011, que de nuevo alertó a la población japonesa del peligro nuclear y supuso que un gobierno que por primera vez no estaba en manos del PLD, tal fue el de Yoshihiko Noda del Partido Democrático de Japón, le tocase gestionar lo peor de esta crisis, llegó el periodo de gobierno de Shinzo Abe (2012-2020) donde se consiguió convencer a la mayoría de la sociedad nipona en las nuevas urgencias en seguridad, abandonándose el pacifismo institucional. Ello gracias a su Visión del FOIP y su enconada defensa del aumento de las capacidades bélicas de Japón, su apertura a la colaboración internacional en materia de seguridad, el estrechamiento de la alianza con Estados Unidos y, sobre todo, la continua publicitación ante la sociedad japonesa de la amenaza creciente que suponía tanto China como Corea del Sur para la propia supervivencia del país (Midford, 2020).

En la actualidad, el primer ministro Kishida es consciente en que debe incidir en las amenazas y los gastos en defensa del país, en parte para justificar un inevitable aumento de impuestos. Hoy día, la opinión pública japonesa parece apoyar la necesidad de reforzar la defensa del país y en una encuesta realizada por el diario *Nikkei* en enero de 2023, tras la publicación de la NSS, indicaba que un 55% de los encuestados estaba a favor de adquirir medios y capacidades suficientes para afrontar los nuevos riesgos, pero a continuación también se mostraba como el 84% no estaban satisfechos con las explicaciones del gobierno de Fushida sobre la necesidad de aumentar los impuestos para acometer este rearme, bajando su popularidad. La campaña internacional del primer ministro, en especial con sus viajes a Ucrania y Corea del Sur hizo que, por primera vez en su mandato, la sociedad japonesa subiera la percepción positiva las gestiones de Kishida, con un índice de aprobación del 48%[19].

El compromiso de aumentar el gasto en seguridad y la exigencia de que Japón adquiera capacidades militares más allá de la defensa de su territorio, se ven acompañados por la necesidad de convencer a la sociedad de su implicación, superando también una secular división entre civiles y militares, como prueban los fuertes debates políticos y sociales de algunos atrás. Quizás el mayor fue el ocurrido en 2017, aún en tiempos de Abe, cuando el Consejo de Ciencias de Japón reiteró con vehemencia su tradicional

[19] «Kishida's approval rating above water for first time in 7 months». *Nikkei Asia*, 27 de marzo de 2023. Disponible en Kishida's approval rating above water for first time in 7 months - Nikkei Asia [consulta: 29/4/2023].

oposición a que sus miembros participaran en investigaciones con fines militares, evidenciando una falta de entendimiento entre los sectores público y privado, máxime de la industria de defensa, que deriva en una incertidumbre seria sobre qué capacidades tecnológicas japonesas se acabarán poniendo al servicio de la seguridad nacional.

La nueva Visión del FOIP de Kishida promete la revisión de la Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD por sus siglas en inglés), en vigor desde 1992 y que ha sido la base de la política de cooperación internacional japonesa durante más de 10 años, buscando fortalecer la coordinación entre sus distintas agencias e introducir inversiones de capital y cooperación técnica privada, además de introducir programas en defensa dentro de la AOD, por primera vez en tres décadas. También se compromete a modificar la legislación que rige el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC por sus siglas en inglés), que data de 2008, y así poder hacer préstamos a empresas extranjeras que apoyen las cadenas de suministros de las empresas japonesas e invertir en empresas en el extranjero, como respuesta a las necesidades de que el sector público y el privado trabajen conjuntamente (Nuevo Plan para el FOIP, 2023, p. 5)

Pero más allá de la percepción social y la necesidad de dotarse de medios, sobre la seguridad de Japón existen problemas estructurales relacionados de lleno con la idiosincrasia del país. En primer lugar, la baja natalidad y el envejecimiento de la sociedad nipona que amenazan la productividad de la economía, pero que también pone en riesgo la dotación de las plantillas de unas SDF en aumento y con nuevas necesidades. El primer ministro Kishida ha llegado a advertir que de persistir el receso demográfico la propia sociedad japonesa se pondrá en el peligro de “no seguir funcionando”[20].

Una de las posibles soluciones sería fomentar la inmigración extranjera, pero esto no parece aceptable en una sociedad donde existen dos sectores de población inmigrante un tanto relevantes, los coreanos y los chinos. De hecho, Japón es uno de los países con una política de restricción de la migración más dura y con las condiciones de adquirir un permiso de residencia muy exigentes. En abril de 2023 se anunció una reforma en la Ley de Control de Inmigración y Reconocimiento de la Condición de Refugiado, que rige

[20] WRIGHT, George: "Japón está en un punto crítico para poder continuar funcionando como sociedad": la advertencia del primer ministro japonés Fumio Kishida. *BBC News mundo*, 23 de enero de 2023. Disponible en "Japón está en un punto crítico para poder continuar funcionando como sociedad": la advertencia del primer ministro japonés Fumio Kishida - BBC News Mundo [consulta: 29/4/2023].

la concesión de visados, pero no en el sentido de una mayor apertura, sino más bien en sentido contrario, todo lo cual se ha acompañado de una campaña de desinformación contra los ciudadanos de origen coreano, culpándolos de ser los instigadores del asesinato de Abe (Amnistía Internacional, 2023).

También hay varias denuncias del tratamiento que se da a gran parte de la población inmigrante en Japón, algo consentido por las autoridades a través de un plan de formación conocido como el *Technical Intern Training Program*, creado en 1993 y aún vigente para atraer a personas de países en vías de desarrollo con un visado y la promesa de un puesto de trabajo, criticado por derivar en una herramienta legal de explotación de mano de obra extranjera barata[21].

Otra posible solución es confiar en el avance tecnológico y la robotización alcanzada en las últimas décadas (Gil Pérez, 2020), aplicándose a las necesidades en seguridad. El sector tecnológico constituye el principal en uno de los países con mayor implementación en el mundo. También se choca con algunos obstáculos evidentes: el país necesita de los recursos exteriores, fundamentalmente en energía, minerales y materiales diversos, para la fábrica y funcionamiento de los dispositivos necesarios en lo puede ser un círculo vicioso y ya vimos que motivo principal por lo que la Visión del FOIP y sus rutas marítimas son una prioridad en la seguridad de Japón.

Narrativa de la memoria y el nacionalismo en la sociedad japonesa

Japón, país de una cultura milenaria, estuvo marcado durante siglos por los restrictivos códigos de honor y el fuerte militarismo. Desde mediados del siglo XX, su historia, algo a lo que precisamente se trató de poner punto final con la ocupación estadounidense desde 1945, pero con heridas abiertas aún en países vecinos, como Corea del Sur, Crea del Norte y China, reticencias en otros que también sufrieron el racismo del Imperio Nipón, como Filipinas o Singapur, e incluso una propia sociedad japonesa marcada por la derrota, su trauma y la reconducción desde la política interna y la guía estadounidense del nacionalismo anterior, pero donde desde los años sesenta se blanqueó la historia, por ejemplo con el silenciamiento de las atrocidades en los libros escolares, mientras la

[21] CASANOVA, Guido Alberto: Tokio: pocos avances en la lucha contra el tráfico de seres humanos. *Asianews*, 27 de julio de 2022. Disponible en: JAPÓN Tokio: pocos avances en la lucha contra el tráfico de seres humanos (asianews.it) [consulta: 29/4/2023].

toma de conciencia del poderío económico del país era vista con irritación porque el país era una potencia militar de segunda fila dependiente por completo de Estados Unidos (Coutau-Bégarie, 1990, pp. 160-163).

Ahora, el esfuerzo de resurgir de Japón en el ámbito militar, aumentando gradualmente sus capacidades bélicas, aunque con la complicada tarea de no traspasar las líneas rojas marcadas por la Constitución, posee un amplio consenso social en Japón. Desde los tiempos de Abe a la actualidad del primer ministro Kishida, en ocasiones parece confundirse la necesidad de incrementar las capacidades de defensa con el resurgimiento de un nacionalismo ante el que parte de la sociedad japonesa parece sentirse cómoda, no obstante no existir grupos ultranacionalistas relevantes, aunque sí con cierta presencia en el cómic, la animación, foros en Internet y redes sociales, deslizándose un creciente militarismo en con el pasado. Un ejemplo son los llamados *netto-uyoku*, una comunidad en red que exalta el nacionalismo japonés, atacando al tiempo a países como China o las dos Coreas (Rodríguez, 2019).

También en la política actual se hacen guiños al nacionalismo e incluso a figuras de la historia japonesa algo más que controvertidas. Uno de las principales muestras es la interpretación política que se hace del santuario Yasukuni, levantado en Tokio en 1900 como descanso y homenaje a los fallecidos en las guerras donde Japón estuvo involucrado. Entre ellos se encuentran algunos de los considerados criminales de guerra durante la Segunda Guerra Mundial, como el antiguo primer ministro Hideki Tojo. Periódicamente se producen ceremonias de homenaje en el santuario, no solo por parte de movimientos nacionalistas, sino que políticos e incluso primeros ministros como hizo Shinzo Abe en 2015 y el propio Kishida en también lo han visitado con carácter oficial, ante la protesta formal de los gobiernos de China y Corea del Sur[22]. Mientras, en los funerales de Shinzo Abe tras su asesinato en septiembre de 2022, se reprodujeron enfrentamientos entre defensores y detractores de su figura, precisamente debido por las polémicas sobre el pasado de Japón y su recuerdo[23].

[22] McCURRY, Justin: Japan ministers visit war shrine as South Korea calls for end to historical tensions. *The Guardian*, 15 de agosto de 2022. Disponible en Japan ministers visit war shrine as South Korea calls for end to historical tensions | Japan | The Guardian [consulta: 29/4/2023].
[23] KLUG, Foster: Abe's Militaristic Funeral Captures Japan's Internal Divisions. *The Diplomat,* 27 de septiembre de 2022. Disponible en Abe's Militaristic Funeral Captures Japan's Internal Divisions – The Diplomat) [consulta: 29/4/2023].

Así, dentro de la clase política japonesa se producen debates en torno a la historia del país y el papel nacionalismo en la misma, máxime cuando se trata de justificar la financiación de las nuevas necesidades en seguridad. En el gobernante PDL, el ex primer ministro japonés Yasuo Fukuda (2007-2008) criticó sin ambages la remilitarización como cara y posible inicio de una deriva nacionalista en Japón, aunque otras organizaciones como el Partido Democrático Constitucional, principal partido de la oposición, y el Nippon Ishin, otro partido de menor presencia en la Dieta, criticaron el aumento de impuestos que puede suponer dicha remilitarización, pero no la necesidad de esta[24].

Hay que recordar que en Asia Oriental existe un recuerdo muy negativo de la presencia japonesa en varios países, siendo relevantes en Taiwán y Corea del Sur –aunque aquí los últimos acercamientos y visitas de Kishida y Yoon han contribuido a rebajar esta mala percepción con el enemigo común norcoreano como objetivo (García-Galán, 2023)- pero no mucho menos en China y Corea del Norte, donde el odio hacia el japonés es inculcado desde la infancia. Incluso habiendo cambiado el rumbo de la historia y que Japón se presente a sí mismo como un país amigo, democrático y, hasta ahora, pacifista, no ha supuesto que su imagen exterior sea vista con lejanía y ciertas dosis de arrogancia y nulo arrepentimiento, incluso para países cercanos cuyas relaciones con Japón son excelentes[25]. Declaraciones como las que hizo Shinzo Abe en 2015 no reconociendo que Manchukuo fuese un estado satélite japonés en China y que se tratase a la población de forma infame, no ayudan a mejorar dicha imagen exterior más allá de Occidente[26].

[24] MORIYASU, Ken: Japan's opposition parties struggle to dispute defense buildup. *Nikkei Asia*, 25 de enero de 2023. Disponible en Japan's opposition parties struggle to dispute defense buildup - Nikkei Asia [consulta: 29/4/2023].
[25] SWAMI, Praveen: Japan's new nationalism is alarming. Not just for China, North Korea, but allies like India. *The Print,* 17 de julio de 2022. Disponible en: Japan's new nationalism is alarming. Not just for China, North Korea, but allies like India (theprint.in) [consulta: 29/4/2023].
[26] PADINGER, Germán: Las polémicas de Shinzo Abe como primer ministro: del rol de Japón en la Segunda Guerra Mundial a la expansión militar. *CNN en español,* 27 de septiembre de 2022. Disponible en Las principales polémicas de Shinzo Abe como primer ministro (cnn.com) [consulta: 29/4/2023].

Más recientemente, la promulgación del gobierno de Kishida de una legislación muy restrictiva respecto a la acogida de refugiados ha suscitado las protestas de organizaciones humanitarias y de derechos humanos, no ayudando precisamente a mejorar esta percepción[27].

*Javier Fernández Aparicio**
Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Bibliografía

Abe, S., 2018. *Discurso de Shinzo Abe, Primer Ministro de Japón, en el 73º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 25 de septiembre de 2018.* Disponible en: https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000404742.pdf [Último acceso: 31 3 2023].

Aranguren, J. L., 2021. El Indo-pacífico como nuevo eje geopolítico global. *Global Affairs Journal,* Enero, Volumen 3, pp. 6-11.

Calvo González-Regueral, C., 2020. Política de Defensa de Japón. *Documento de Opinión IEEE,* Volumen 122/2020. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO122_2020CARGON_Japon.pdf [Último acceso: 27 4 2023].

China's Activities in East China Sea, Pacific Ocean, and Sea of Japan. Japan Ministry of Defense. Disponible en: HYPERLINK "https://www.mod.go.jp/en/d_act/sec_env/pdf/ch_d-act_a_e_210421.pdf" ch_d-act_a_e_210421.pdf (mod.go.jp) [Último acceso: 27 4 2023].

Ciorciari (ed.), J. D., Tsutsui, K. & Arbor, A., 2021. *The Courteous Power: Japan and Southeast Asia in the Indo-Pacific.* Michigan: s.n.

Coutau-Bégarie, H., 1990. *Geoestrategia del Pacífico.* Madrid: Servicio de Publicación del EME.

Cumbre UE-Japón. Consilium European Union-Japan, 2022. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2022/05/12/ [Último acceso: 26 4 2023].

[27] «Tokio publica por primera vez directrices sobre los refugiados, pero no para acoger más». *Asianews*, 24 de marzo de 2023. Disponible en JAPÓN Tokio publica por primera vez directrices sobre los refugiados, pero no para acoger más (asianews.it) [consulta: 29/4/2023].

De Miguel Calabia, E., 2022. Mirada al Indo-pacífico. *Informe Semanal de Política Exterior,* Mayo/Junio, XXXVI(207), pp. 156-161.

De Miguel Calabia, E., 2023. *La geopolítica del Indo-pacífico. Lo que va del siglo XVI al siglo XXI.* Disponible en: https://abcblogs.abc.es/bukubuku/otros-temas/la-geopolitica-del-indo-pacifico-lo-que-va-del-siglo-xvi-al-siglo-xxi-5.html [Último acceso: 12 4 2023].

Dello Spedale Venti, M., 2022. Japan-France Relationship under Abe: An Analysis of Security Trends for the Indo-Pacific Region. *Central European Journal of International and Security Studies,* 16(3), pp. 6-33.

Defense of Japan, 2021. Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2021/DOJ2021_Digest_EN.pdf [Último acceso: 13 04 2023].

Detsch, J., 2021. *How the U.S. Learned to Stop Worrying About the Pacific and Love the 'Indo-Pacific'.* Disponible en: https://foreignpolicy.com/2021/07/30/biden-pacific-china/ [Último acceso: 26 4 2023].

Development of Russian Armed Forces in the Vicinity of Japan. Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/d_act/sec_env/pdf/ru_d-act_e_210421.pdf [Último acceso: 27 4 2023].

Defense Programs and Budget of Japan: First Year Budget for fundamental reinforcement of defense capabilities. Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/d_act/d_budget/pdf/230330a.pdf [Último acceso: 25 4 2023].

Achieving the "Free and Open Indo-Pacific (FOIP)" Vision. Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/d_act/exc/india_pacific/india_pacific-en.html [Último acceso: 16 4 2023].

Fernández Aparicio, J., 2022. Prioridades estratégicas para Japón en su Libro Blanco de la Defensa 2022: China y el Indopacífico. *Documento de Análisis IEEE,* Volumen 79/2022. Disponible en HYPERLINK "https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA79_2022_JAVFER_Japon.pdf" Prioridades estratégicas para Japón en su Libro Blanco de la Defensa 2022: China y el Indopacífico (ieee.es) [Último acceso: 15 4 2023].

García-Galán, I. M., 2020. *Panorama geoestratégico en el Japón post-Abe. Entre el sueño frustrado de la reforma constitucional y la proyección ofensiva como alternativa.*
Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/20 [Último acceso: 30 4 2023].

García-Galán, I. M., 2023. *Misiles sobre las aguas del Este. Tokio y Seúl cierran heridas ante la amenaza norcoreana.* Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO01_2023_IGNGAR_Misiles.pdf [Último acceso: 25 4 2023].

Gil Pérez, J., 2020. Japón, el aliado americano. En: *Geopolítica de Asia y el Indo-pacífico.* Madrid: Síntesis, pp. 31-43.

History of the Soka Gakkai, 2010. SGI Quartely: a Budisth Forum for peace, culture and education. Disponible en: http://www.sgiquarterly.org/artsedu2010Jan-1.html [Último acceso: 14 4 2023].

Indo-Pacific Strategy of the United States, 2022. The White House.Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf
[Último acceso: 23 4 2023].

Indo-pacífico Libre y Abierto, 2023. Japan Ministry of Foreign Affairs. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html [Último acceso: 31 3 2023].

Iniciativas del Ministerio de Defensa para la visión del "Indo-pacífico libre y abierto" (FOIP). Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/d_act/exc/india_pacific/india_pacific-es.html [Último acceso: 12 4 2023].

International Counter Ransomware Initiative 2022 Joint Statement. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/01/international-counter-ransomware-initiative-2022-joint-statement/
[Último acceso: 26 4 2023].

Japan's Legislation for Peace and Security, 2016. Japan Ministry of Foreign Affairs. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/files/000143304.pdf [Último acceso: 26 4 2023].

Japan's new national-security and defence strategies. Strategic Comments, 2023. Disponible en: https://doi.org/10.1080/13567888.2023.2170770 [Último acceso: 25 3 2023].

Japón 2022. Amnistia Internacional. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/location/asia-and-the-pacific/east-asia/japan/report-japan/
[Último acceso: 29 4 2023].

Jhonstone, C., 2023. *To make Japan stronger, America must pull it closer.* Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/japan/make-japan-stronger-america-must-pull-it-closer [Último acceso: 28 4 2023].

Johnstone, C. B. & Szechenyi, N., 2023. *Japan's Prime Minister Visits Ukraine.* Disponible en: https://www.csis.org/analysis/japans-prime-minister-visits-ukraine [Último acceso: 28 4 2023].

Koga, K., 2020. Japan's 'Indo-Pacific' question: countering China or shaping a new regional order?. *International Affairs,* Volumen 96:1, pp. 49-73.

Lafuente, P., 2021. *El acercamiento entre Rusia y Japón, un nuevo factor a considerar en Asia.* Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO122_2021_PEDLAF_Rusia.pdf [Último acceso: 25 4 2023].

Llandres Cuesta, B., 2020. Japón y la visión de un Indo-pacífico libre y abierto. *Documento de Opinión IEEE,* Volumen 82/2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO82_2020BORLLA_Japon.pdf [Último acceso: 30 4 2023].

Midford, P., 2020. *The Abe administration's passive pacifism.* Disponible en: https://japantoday.com/category/features/opinions/the-abe-administration%E2%80%99s-passive-pacifism [Último acceso: 19 4 2023].

National Defense Strategy, 2022. Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf [Último acceso: 20 4 2023].

National Security Strategy Biden-Harris, 2022. The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf [Último acceso: 18 4 2023].

National Security Strategy of Japan, 2022. Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/pdf/security_strategy_en.pdf [Último acceso: 22 4 2023].

Nuevo plan para un "Indo-pacífico Libre y Abierto (FOIP)". Japan Ministry of Foreign Affairs. Disponible en: https://www.mofa.go.jp/files/100495318.pdf [Último acceso: 25 4 2023].

Panda, J., 2022. *Indo-Pacific at a Loss: The Abe Memoire.* Disponible en: https://hcss.nl/news/jagannath-panda-in-japan-forward-indo-pacific-at-a-loss-the-abe-memoire/ [Último acceso: 31 3 2023].

Panda, J., 2022 (2). *Saving Sri Lanka: Can India and Japan Lead the Way?.* Disponible en: https://hcss.nl/news/jagannath-panda-in-japan-forward-asias-next-page-saving-sri-lanka-can-india-and-japan-lead-the-way/s [Último acceso: 31 3 2023].

Pejsova, E., 2023. *The EU's Naval Presence in the Indo-Pacific. What Is It Worth?.* Disponible en: https://hcss.nl/wp-content/uploads/2023/03/03-Eva-Pejsova-

European-naval-role-in-the-Indo-Pacific.pdf?mc_cid=5974e25c33&mc_eid=2af4a6f2fc [Último acceso: 31 3 2023].

Recent Missile & Nuclear Development of North Korea. Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/d_act/sec_env/pdf/dprk_d-act_e_230208.pdf [Último acceso: 18 4 2023].

Rodríguez, A. D., 2019. *Nacionalismo japonés: del cierre de fronteras del siglo XVII a los ultras del actual 'Uyoku-dantai'.* Disponible en: https://www.elbierzodigital.com/nacionalismo-japones-del-cierre-de-fronteras-del-siglo-xvii-a-los-ultras-del-actual-uyoku-dantai/275834 [Último acceso: 23 3 2023].

Rubinstein, G., 2023. *Japan's New Defense Buildup Plan and its Defense Industrial Base.* Disponible en: https://www.csis.org/analysis/japans-new-defense-buildup-plan-and-its-defense-industrial-base [Último acceso: 26 4 2023].

Schirokauer, C., Lurie, D. & Gray, S., 2014. *Breve historia de la civilización japonesa.* Barcelona: Bellatera.

Shetler-Jones, P., 2022. UK–Japan Relations and the Indo-Pacific Tilt: The Cornerstone. *The RUSI Journal,* 167(6-7), pp. 44-52.

Simon, S., 2006. Formosa's First Nations and the Japanese: from colonial rule to postcolonial resistance. *The Asia-Pacific Journal. Japan Focus,* 4 January, 4(1), pp. 1-13.

Vogel, E. F., 2019. *China and japan: Facing history.* s.l.:Harvard University Press & Belknap Press.

Vientiane Vision: Japan's Defense Cooperation Initiative with ASEAN. Japan Ministry of Defense. Disponible en: https://www.mod.go.jp/en/d_act/exc/vientianevision/index.html#:~:text=Vientiane%20Vision%3A%20Japan%27s%20Defense%20Cooperation%20Initiative%20with%20ASEAN,in%20Vientiane%2C%20Lao%20PDR%20on%2016%20November%202016 [Último acceso: 25 4 2023].

Documento
Análisis

82/2023 29/11/2024

Abel Romero Junquera

25 años de la «Declaración de Saint-Malo», piedra angular de la Política Común de Seguridad y Defensa

25 años de la «Declaración de Saint-Malo», piedra angular de la Política Común de Seguridad y Defensa

Resumen:

El 4 de diciembre de 1998, en el marco de la Cumbre bilateral entre Francia y Reino Unido, celebrada en la ciudad francesa de Saint-Malo, se aprobó la declaración del mismo nombre, que se convirtió en elemento clave para el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, posteriormente rebautizada como Política Común de Seguridad y Defensa.

Este documento, acordado únicamente entre dos Estados Miembros, sin participación de instituciones de la Unión, estableció unos principios básicos que han sido durante estos 25 años los cimientos que han permitido el desarrollo de la dimensión de seguridad, y apenas de defensa, de la Política Exterior de la Unión, que se ha materializado en el lanzamiento de 37 operaciones y misiones, civiles y militares de gestión de crisis, convirtiendo a la UE en un actor relevante en seguridad a nivel regional. Estos principios, sometidos a críticas por distintos actores que abogan por su revisión, cumplen 25 años con una salud aceptable, y podrían ser el punto de partida para avanzar hacia una Unión con ambiciones globales en seguridad, y con mucho camino por recorrer en defensa.

Palabras clave:

Saint-Malo, PCSD, PESD, seguridad, defensa, defensa territorial, gestión de crisis, capacidad de acción autónoma, intergubernamental, soberanía, OTAN, industria de defensa, capacidades militares.

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.

Abel Romero Junquera

25 years of the "Saint Malo Declaration", cornerstone of the Common Security and Defense Policy

Abstract:

On December 4th, 1998, within the framework of a bilateral Summit between France and the United Kingdom, held in the french city of Saint Malo, it was approved a Declaration which became the key element for the subsequent development of the European Security and Defense Policy, later renamed as the Common Security and Defense Policy.

This document, agreed only between two Member States without the participation of the institutions of the European Union, established the key elements that have been the foundation for the development of the security dimension, and hardly the defense dimension, of the Union's Foreign Policy over the last 25 years. This new policy has driven to the launching of 37 civilian and military operations and missions on crisis management, turning the EU into a relevant actor in security at regional level. These principles, although subjected to criticism by different actors who advocate their revision, turn 25 years old in quite good health, and should/could be the starting point to advance towards a Union with global ambitions in security, although with a long way to walk in the defence dimension.

Keywords:

Saint-Malo, CSDP, ESDP, security, defense, territorial defense, crisis management, autonomous action capability, intergovernmental, sovereignty, NATO, defense industry, military capabilities.

Introducción

El próximo lunes 4 de diciembre se cumplen 25 años de la «Declaración de Saint-Malo» (a partir de ahora la mencionaremos como «Declaración»), documento clave en el nacimiento y desarrollo de la «Política Europea de Seguridad y defensa» (PESD), posteriormente rebautizada en el Tratado de Lisboa[1] (TdL), como «Política Común de Seguridad y Defensa» (PCSD).

Es algo sorprendente que un documento resultado de una «Cumbre» bilateral entre Francia y Reino Unido haya sido, como así lo consideran numerosos autores, el elemento catalizador[2] de la PESD, que marca las líneas maestras y establece los límites de esta nueva política de la Unión Europea (UE), la relativa a la seguridad y a la defensa.

La «Declaración» supone el punto de partida para desarrollar la capacidad de la UE de llevar a cabo operaciones militares fuera del ámbito OTAN, y sin el beneplácito expreso de EE.UU.

En aquel entonces, 1998, tanto el primer ministro británico Tony Blair, como el presidente francés Jacques Chirac, consideraban que sus países eran los dos elementos clave para configurar una posible política europea de seguridad y defensa, y que no se conseguirían avances sin el acuerdo de los dos países europeos con más capacidades en defensa[3]. Se trataba por tanto de buscar un punto de encuentro entre el tradicional énfasis de Francia hacia una «acción autónoma» de Europa, y el inamovible apoyo de Reino Unido a la OTAN, además de servir de revulsivo para aquellos Estados Miembros[4] (EE.MM.) que abogaban, en ocasiones de forma retórica, por desarrollar una dimensión de defensa de la UE, por incrementar sus capacidades militares, que por otra parte estarían también mayoritariamente a disposición de la OTAN[5].

Es significativo destacar que en la «Cumbre» no participaba ninguna institución de la Unión Europea (UE), que sin embargo estaba tratando de desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a partir de los Tratados, y la PESD como parte

[1] El TdL entra en vigor el 1 de diciembre de 2009.
[2] *Handbook on CSDP*, Volume I, 4th Edition, p. 17. https://esdc.europa.eu/documentation/handbook-on-csdp/
Nota: Todos los enlaces se encuentran activos con fecha de 16 de noviembre de 2023.
[3] En aquel entonces, Francia y Reino Unido eran las dos únicas potencias nucleares de la UE.
[4] En el lenguaje habitual de seguridad y defensa, se denominan «Estados miembros» (EEMM) a los países que pertenecen a la UE, mientras que se denominan «aliados» a los que componen la Alianza Atlántica (OTAN).
[5] PARRY, Emyr Jones. «The St. Malo declaration 10 years on», Financial Times. December 1st, 2008.

de la PESC. Así, el de *Maastricht* (1992) incorpora las bases para que la UEO[6] formule e implemente esta política de seguridad y defensa; el de *Ámsterdam* (1997) codifica el alcance de las potenciales operaciones de carácter humanitario, de mantenimiento, y de imposición de la paz, las denominadas «tareas Petersberg», que ya se mencionaban en *Maastricht*, así como establece la base legal para futuras operaciones comunes de seguridad y defensa de la Unión. Finalmente, el de *Niza* (2000), como consecuencia de la propia Declaración, suaviza los puntos más conflictivos para intentar dar forma real y viable al proyecto[7].

Para entender la pertinencia y la importancia de la «Declaración», se debe tener muy en cuenta el escenario estratégico del momento. La «Cumbre» es en cierta medida respuesta a los eventos de Kosovo de finales de los 90, y a la cierta sensación de incapacidad de la comunidad internacional, particularmente la europea, de intervenir a tiempo en las crisis. Hay cierto temor a una ruptura total de la estabilidad regional en la zona de Balcanes y en el Este de Europa, a lo que se suma la profunda huella que había dejado el genocidio de Ruanda (1994), que posiblemente sea una de las causas del elevado número de misiones y operaciones que la UE lanzó en África[8] en estos 25 años.

¿Qué pretendía decir realmente la declaración de Saint-Malo?

Mucho se ha escrito y se sigue escribiendo sobre asuntos como la defensa europea, la defensa común, el Ejército europeo, el Ejército de europeos, la autonomía estratégica, y otros conceptos no siempre bien explicados, en un lenguaje ambiguo que lleva a confusiones, a malentendidos, a buscar metas y objetivos inalcanzables, en una retórica que en ocasiones se encuentra más en el mundo de lo deseable (*wishful thinking*) que en el de lo real.

[6] La UEO (Unión Europea Occidental) fue una organización de defensa europea creada en 1954 (Tratado de Bruselas modificado), con un papel poco relevante y supeditado a OTAN. A mitad de los años 80 se rehabilita, y durante los años 90 se transforma en «brazo armado de la UE», convirtiéndose en el elemento clave para el futuro desarrollo de la PESD. La UEO deja de existir el 30 de junio de 2011. Para más detalle sobre la UEO en Europa consultar: ALCARAZ ALBERO, Francisco. *La configuración del marco defensivo europeo tras la II GM: el papel de la UEO*. Documento Marco IEEE 07/2011. https://www.ieee.es/temas/recursos-documentales/2011/ DIEEEM07_2011ElPapelDeUEO.html
[7] HOGHTON-CARTER, David. «The Saint Malo Declaration and its impact on ESDP after 20 years», *UK Defence Forum*. 9th January 2009.
[8] Ibídem.

Saint-Malo viene a establecer unos principios realistas, los pilares fundamentales, los puntos clave, que permitieron el desarrollo de una PESD, y que posteriormente se reflejaron en las disposiciones del Tratado de Lisboa, y que siguen vigentes hasta ahora.

Es particularmente interesante el análisis que de estos puntos clave hace Peter Ricketts[9], diplomático británico que participó directamente en los trabajos de redacción de la «Declaración», y que desgrana en un interesante trabajo[10].

Destaca como punto origen, que permite iniciar este proyecto, la inclusión en el Tratado de *Maastricht* de un artículo (J.4.1) que establecía el objetivo de implementar una PESC, incluyendo el eventual encuadre de una política de defensa común, la cual podría derivar con el tiempo en una defensa común. Como suele suceder en Bruselas, este lenguaje pudo ser acordado porque podía ser interpretado de diferentes maneras, la clásica «ambigüedad» en los textos de la Unión. Esto permitía que un grupo de países liderado por Francia lo entendieran como una capacidad de defensa europea independiente de la OTAN, en una línea que tradicionalmente se ha denominado «europeísta», mientras que para otros, liderados por Reino Unido, los llamados «atlantistas», estaba fuera de toda cuestión el desarrollo de una capacidad de defensa propia de la Unión.

Dos años antes de la «Declaración», en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores OTAN, celebrada en Berlín (1996), se acordó construir una «Identidad Europea de Seguridad y Defensa[11] (IESD)» como parte del proceso de modernización de la Alianza tras la Guerra Fría, y EE. UU. aceptó por primera vez que parte de la estructura de mando de la OTAN se podría «prestar» a la UEO, para planear y dirigir operaciones europeas en las que EE. UU. no quisiera involucrarse. No debemos olvidar que estaban todavía muy recientes los Acuerdos de Dayton (noviembre 1995) promovidos por EE. UU. ante la inoperancia europea, que ponían fin a la guerra de Bosnia, y que en poco tiempo (febrero 1998), el ciclo de conflictos en los Balcanes se reactivaría, esta vez en Kosovo.

En este marco, Ricketts considera que el punto de encuentro entre «atlantistas» y «europeístas» se estableció sobre el citado rol de la UEO, donde sus miembros deberían

[9] Posteriormente fue embajador de Reino Unido en París, y embajador representante permanente del Reino Unido ante la OTAN.
[10] RICKETTS, Peter. «The EU and Defence. The Legacy of Saint Malo», *RUSI Journal,* Vol. 162, Nº 3. June/July 2017, pp. 30-38.
[11] Ver definición en: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/european-security-and-defence-identity.html y explicación de contenido en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/notes04.pdf

desarrollar la citada IESD, y asumir una mayor responsabilidad europea en asuntos de defensa. Se trataba así de evitar que las instituciones europeas pudieran tener algún día competencias en defensa, de forma que la UEO se convertía en el componente UE de defensa, como instrumento para fortalecer el pilar europeo de la OTAN. Se externalizaba así la defensa europea en un tercer organismo, la UEOUEO, supeditado a OTAN[12].

Este escenario condujo a los gobiernos francés y británico a tratar de buscar vías convergentes, y a pesar de trabajar durante meses, se llegó a Saint-Malo sin nada acordado, y sin expectativas de alcanzar un gran acuerdo. Sin embargo, en solo siete horas de negociación se llegó a un texto, que se reproduce textualmente (en inglés) al final de este documento, y que conseguía salvar los desacuerdos, utilizando una vez más el lenguaje «diplomático de Bruselas», donde cada parte tiene cierto margen para interpretar el texto con su propio sesgo.

El **primer punto de la Declaración** es un claro ejemplo de las cesiones de las dos partes. Se deja clara la voluntad de los dos líderes de la necesidad de desarrollar una capacidad UE para acciones militares, y mientras Francia incluye que una «política de defensa común» es una aspiración legítima para la acción de la UE, Reino Unido lo equilibra dándole un carácter totalmente intergubernamental a la toma de decisiones, evitando de esta forma que ni la Comisión Europea ni el Parlamento tuvieran algún tipo de rol relevante en asuntos de seguridad y defensa.

El primer párrafo del **segundo punto** delimita claramente el alcance de la capacidad autónoma de la Unión, que se enmarca únicamente en las «crisis internacionales». Se está delimitando la acción de la Unión a la gestión de crisis, descartando las tareas de defensa. En el siguiente párrafo se detalla la defensa colectiva del territorio OTAN es una tarea exclusiva de la Alianza, lo cual era un punto clave para Reino Unido, y que implica que la UE no tendrá competencias en la defensa territorial de los EEMM. Los últimos párrafos de este segundo punto son más de procedimiento, pero sirven para evitar cualquier intento de la Comisión de reivindicar competencias en las áreas cubiertas por la Declaración.

El **tercer punto** fue controvertido, y no del todo bien cerrado. Establece que la UE podría tomar decisiones sobre acciones militares donde la OTAN no estuviera involucrada, sin

[12] RICKETTS. *Op. cit.*

prejuzgar de forma directa si la OTAN tenía derecho a rechazar en primer lugar cualquier tipo de operación militar. ¿Tenía la OTAN derecho de tanteo inicial para abordar o rechazar una operación de gestión de crisis antes de que la UE se pudiera manifestar? Es un tema que nunca se consiguió resolver con claridad, pues Francia consideraba que atentaba contra la autonomía de decisión de la Unión, y el texto finalmente acordado simplemente dice que la UE solo actuaría donde la OTAN hubiera decidido no hacerlo (sin prejuzgar si la Alianza tenía o no derecho de rechazar en primer lugar - *first refusal*).

En este mismo punto, también fue controvertido el tema de las estructuras, que para Francia eran esenciales. Se necesitaban medios para llevar a cabo el análisis de la situación, contar con fuentes de inteligencia, y tener capacidad para planeamiento estratégico[13]. Para Reino Unido era línea roja que las nuevas estructuras no duplicaran el aparato de planeamiento de OTAN en SHAPE, ni la estructura de mando de la Alianza con sus diversos Cuarteles Generales. El texto finalmente acordado se sustenta en una solución basada en los mencionados acuerdos de la Ministerial OTAN de Berlín (1996), donde la Alianza podría «prestar» parte de sus estructuras a la UE.

El **cuarto punto**, promovido también por Reino Unido, pretendía ser un incentivo para que los EEMM mantuvieran su gasto en defensa. La referencia a la industria de defensa se redactó de forma ambigua, una vez más por las cautelas de Londres y París a las posibles iniciativas de la Comisión en el área del material de defensa.

A modo de conclusión, podemos decir que la «Declaración» fue un intento de alinear los intereses de OTAN con las ambiciones de la UE, dando espacio a ambas organizaciones, a la vez que se establecían los «límites» de la PESD. En todo caso, y con independencia de las ambigüedades semánticas, se deja clara la idea de desarrollar una PESD con vistas a lanzar operaciones militares de la UE, limitadas a la gestión de crisis, y donde no se contemplaba la defensa territorial de Europa, tarea que se mantiene en el marco OTAN. El gobierno de esta nueva política sería intergubernamental, dirigida exclusivamente por las capitales europeas (por el Consejo), sin participación relevante ni de la Comisión ni del Parlamento europeo.

[13] Todo lo cual daría lugar posteriormente a la creación del Comité Militar de la UE, al Estado Mayor UE, y a la Célula de Inteligencia y Capacidad de planeamiento estratégico UE.

De forma sencilla, se marcan las líneas entre OTAN, que abordaría tareas de disuasión y defensa, de gestión de crisis, y de seguridad cooperativa, y la UE, que sería competente en las dos últimas: gestión de crisis y seguridad cooperativa. La disuasión y la defensa territorial europea se mantienen como tarea exclusiva de la OTAN.

Se puede decir que Saint-Malo consigue conjugar dos elementos hasta entonces no alineados; por una parte el desarrollo de una PESD como vía para que la UE pueda jugar su rol en la arena internacional, añadiendo a los instrumentos que ya tiene[14], una capacidad autónoma de tomar decisiones y acciones en el campo de la seguridad y la defensa, y por la otra que OTAN permanece como la base de la defensa colectiva de los aliados, y que también podrá jugar un rol importante en tareas de gestión de crisis[15].

Así, podemos asumir que los cuatro pilares fundamentales de la «Declaración» son:

1. El Consejo de la UE podrá decidir el desarrollo de una política de defensa común en el marco de la PESC, con toma de decisiones de manera **intergubernamental**.
2. La Unión debe dotarse de **capacidad de acción autónoma** (tanto institucional como militar), basada en fuerzas militares creíbles, y **limitada al marco de crisis internacionales** (gestión de crisis). Los compromisos de **defensa territorial** son responsabilidad de **OTAN**.
3. Las acciones militares de la Unión (gestión de crisis) se desarrollarán allá donde la OTAN no esté involucrada (sin aclarar prioridades), y se evitarán **duplicidades** en las estructuras de mando y de planeamiento.
4. Europa necesita reforzar sus Fuerzas Armadas, apoyándose en una **industria europea de defensa** competitiva.

Desarrollo de la PESD. De Saint-Malo al Tratado de Lisboa (2009)

Es interesante analizar cómo en estos 25 años desde la «Declaración», la PESD/PCSD se ha ido materializando con base en estos cuatro pilares, no sin continuas y recurrentes tensiones entre «europeístas» y «atlantistas» en diversos asuntos, particularmente en la «autonomía europea» y en la «duplicidad».

[14] Diplomacia, cooperación al desarrollo, entre otros.
[15] HOWORTH, Jolyon. «Saint Malo plus five. An interim assessment of ESDP», *Policy Paper,* nº 7. Groupement d´Études et de Recherches, Notre Europe, November 2003, p. 4. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/policypaper7-2.pdf

La rápida pero algo tumultuosa puesta en marcha de la PESD. Los primeros años

Es un hecho que las intenciones recogidas en la «Declaración» se transformaron de forma muy rápida en estructuras concretas en el ámbito de la Unión. Se crea el Comité Político y de Seguridad (COPS), y en la parte militar, el Comité Militar (EUMC), el Estado Mayor (EUMS), además de otras diversas estructuras civiles y militares[16], todas ellas con carácter intergubernamental, con la idea de poder planear y dirigir operaciones militares (siempre en el marco de la gestión de crisis). La UE se va dotando de estructuras de nivel político y de nivel estratégico-militar para dirigir y controlar las futuras acciones.

Con relación a la idea de una «capacidad autónoma basada en fuerzas militares creíbles», en la Cumbre de Helsinki de diciembre de 1999 se decide la creación de una fuerza militar para gestión de crisis, en lo que se denominó el Objetivo de Fuerza de Helsinki[17], donde se pretendía que para el año 2003 (HLG 2003) la Unión debería ser capaz de desplegar en menos de 60 días una fuerza militar de hasta 60.000 efectivos, sostenible durante al menos un año (lo que implicaba la disponibilidad de 120.000 hombres, contando rotaciones). Las fuerzas las aportarían los EEMM, y no debemos olvidar que el escenario sobre el que se diseñaba todo seguía siendo Kosovo.

El ambicioso HLG 2003 se va retrasando, se pospone a 2010 (HLG 2010), aunque tampoco se acaba llegando a buen puerto. A la falta de contribuciones de los EEMM se suma el cambio de escenario estratégico[18], y añadimos los roces y la cierta desconfianza entre las ambiciones europeas y la propia OTAN, materializadas para con dos aliados en particular, Estados Unidos y Turquía.

En poco menos de 5 años hemos pasado de un escenario estratégico dominado por los Balcanes, y en particular Kosovo (crisis de 1999), a otro donde los protagonistas son Afganistán (tras el 11-S) e Iraq (primavera de 2003).

A esto se suma una variable adicional, una OTAN en un mundo unipolar dominado por EE. UU. que no tiene adversario a nivel militar, y donde su tarea principal, la disuasión y defensa, pierde cierto sentido. La Alianza necesita reinventarse, y ya el Concepto

[16] Las estructuras actuales de la PCSD, que no son objeto de este trabajo, se detallan en la página web del Servicio Europeo de Acción Exterior. https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-structure-instruments-and-agencies_en

[17] *Helsinki Headline Goal* – Helskinki HLG, también llamado HLG (*Headline Goal*) 2003.

[18] El HLG estaba diseñado para afrontar una crisis tipo «Kosovo», y no tanto para las nuevas crisis que estaban surgiendo (Afganistán, Iraq, lucha contra el terrorismo…).

Estratégico[19] aprobado en la Cumbre de Washington (1999), recalca que, si bien la disuasión y la defensa siguen siendo las tareas principales de la OTAN, se añade que la gestión de crisis y los partenariados son también tareas importantes para fortalecer la seguridad y la estabilidad en el espacio euroatlántico. Se abre pues un escenario de «cierta competición» entre OTAN y la UE por las misiones de «gestión de crisis».

La desconfianza de Estados Unidos, y las tensiones con Turquía

Desde el primer momento, la propia «Declaración» y el consiguiente y previsible desarrollo de la PESD, generaron preocupación y cierta desconfianza en EE. UU., y en otros aliados. Solo tres días después de Saint-Malo, el 7 de diciembre de 1998, tras la reunión de ministros de Asuntos Exteriores de OTAN celebrada en Bruselas, la Secretaria de Estado americana *Madeleine Albright* hizo unas declaraciones[20] donde reconociendo las iniciativas europeas para desarrollar sus propias políticas de cooperación en asuntos exteriores y en seguridad, enfatizaba que éstas deberían ser consistentes con los principios básicos que habían sustentado la Alianza durante 50 años, y por tanto se debería evitar, lo que se ha venido en denominarse «las tres D´s» (*decoupling, duplication, discrimination*). Se trataba de evitar el desacople o la separación, de forma que la toma de decisiones a nivel europeo no se desconectara de la Alianza; evitar duplicidades, en referencia a los escasos recursos de defensa para planeamiento de fuerzas, estructuras de mando operativas, y adquisiciones de material militar; y evitar discriminaciones, contra cualquier miembro de la OTAN que no fuera miembro de la Unión.

Solo unos meses después, y de una forma si cabe todavía más directa, en octubre 1999, Strobe Talbott, vicesecretario de Estado de EE. UU., declaraba[21] que «no querían una PESD que comenzara siendo parte de OTAN pero que fuera creciendo hacia fuera de OTAN, y que finalmente se alejara de OTAN, ya que eso llevaría a una PESD que inicialmente duplicaría a la OTAN, pero que podría llegar a competir con OTAN».

[19] En la parte referida al Concepto Estratégico de 1999. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm
[20] ISS-WEU. «From St Malo to Nice. European defence: core documents», *Chaillot Paper* 47. May 2001.
[21] HOWORTH. *Op. cit.*, p. 5.

Estados Unidos presionaba para poner límites a las ambiciones europeas, y aunque apoyaba la iniciativa europea, pretendía que no hiciera sombra a OTAN. Se quería un desarrollo más en línea con el espíritu de la IESD, más supeditada a la Alianza. La nueva criatura debería crecer respetando las normas de la familia (OTAN y EE. UU.); no se podía permitir que creciera de forma incontrolada y por su cuenta, pues podría llegar a independizarse, e incluso a competir con la propia familia.

En todo este entramado de difíciles equilibrios y cierta desconfianza latente, se produce la crisis de Iraq de 2003, con Reino Unido, Portugal y España entre otros, apoyando la invasión americana, y con Alemania y Francia rechazándola, lo que provoca nuevas tensiones entre aliados, y se ahonda en las discrepancias entre «atlantistas» (que apoyaban mayoritariamente la invasión) y «europeístas».

A todo lo anterior debemos sumar una nueva variable, la de los países del Este, del antiguo Pacto de Varsovia, que se iban integrando durante estos años tanto en la OTAN como en la propia UE. En marzo de 1999 Hungría, Polonia, y la República Checa se incorporan a la Alianza, siendo seguidas en marzo de 2004 por otros siete países de la antigua órbita soviética (Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, y Rumanía). En mayo de 2004 ingresan en la UE 10 nuevos EEMM: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, además de Malta y Chipre, y en 2007 lo hacen Bulgaria y Rumanía. Los diez países de la antigua órbita soviética, que tenían un fuerte sentimiento de que su liberación se la debían sobre todo a EE. UU., ingresan antes en OTAN que en la UE; los «atlantistas» suman nuevos adeptos.

Estos ingresos tienen una gran influencia en el posterior desarrollo de la cooperación entre OTAN y la UE, y por tanto en el propio desarrollo de la PESD. Se debe mencionar la situación de Turquía, aliado OTAN desde 1954, y eterno país candidato a ingresar en la UE (a pesar de contar con la frontal oposición de Grecia por motivos históricos), que ante la mencionada adhesión de Chipre a la Unión, provoca una situación de bloqueo *de facto* en aspectos relevantes de la cooperación entre ambas organizaciones.

A todos estos elementos, esencialmente políticos, es importante sumar algunos datos objetivos que aportan un cierto marco de realismo. De los 27 EEMM de la Unión, 22 (se

podría decir que 23)[22] son simultáneamente aliados OTAN, lo que en términos de cifras significa que de los 448 millones de ciudadanos de la UE, 435[23], más del 96 % de la población de la Unión, están protegidos por el Tratado de Washington.

Si ampliamos los datos al gasto en defensa, las cifras son similares. Los 27 EEMM gastan en defensa 220.000 M[24] € al año, de los cuales prácticamente 215.000 M corresponden a los que también son aliados OTAN. Esto quiere decir que el 98 % del gasto en defensa de los países UE es simultáneamente gasto OTAN. Poniendo estas cifras en perspectiva OTAN, si el gasto total anual de la Alianza es de aproximadamente un billón de euros, los 23 aliados UE aportan poco más del 20 %[25]. Limitándonos únicamente a los números, y obviando las pertinentes matizaciones políticas, podemos decir que «prácticamente» todo el gasto en defensa UE es gasto OTAN, pero que este gasto de los EEMM de la Unión sólo supone poco más de la quinta parte del gasto total de la Alianza. Son datos fríos, pero que no se deben obviar en ningún caso.

En relación con las capacidades militares, en marzo de 2003 se aprueban los denominados «Acuerdos de Berlín Plus», de cooperación OTAN-UE en el marco de actividades de gestión de crisis lideradas por la UE, por los que la Unión hace uso de medios y capacidades OTAN, incluyendo estructuras de mando y medios para el planeamiento.

Estos acuerdos tuvieron su origen en una época en la que la dimensión de seguridad europea dependía de la OTAN[26], y aunque sirvieron para dos misiones militares de la recién nacida PESD (CONCORDIA ya cerrada y ALTHEA, en Bosnia, todavía abierta), desde 2005 estos acuerdos, aunque en vigor, han dejado de utilizarse, por dos razones fundamentales[27]. Por una parte, por la existencia de una corriente de pensamiento en la UE que considera que «Berlín Plus» ha caducado y que pertenece a una etapa anterior (en la que la UE era dependiente de la OTAN en vez de su igual en cuestiones de

[22] Considerando el reciente ingreso de Finlandia en la OTAN, y el inminente de Suecia, todos los EEMM de la Unión excepto Austria, Chipre, Irlanda, Malta son a la vez aliados OTAN.
[23] Datos consultados en la web Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/ el 2/11/23.
[24] Se incluye a Dinamarca, datos consultados en la web de la AED. https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data
[25] Datos consultados en la web de OTAN. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197050.htm el 2/11/23.
[26] El origen de los Acuerdos viene de la reunión de ministros de AAEE de la OTAN, en Berlín, en 1996, donde OTAN acordaba «prestar» medios y capacidades militares de mando y control, y de planeamiento, a disposición de la UEO, para sus operaciones de gestión de crisis. Posteriormente en la Cumbre de la OTAN en Washington, en 1999, se extendió esta cooperación a la UE.
[27] https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/nato-eu-cooperation-dont-forget-berlin-plus/

seguridad), y por otra, más tangible: por la disputa entre Turquía y Chipre, que, desde el ingreso de esta última en la UE en 2004, ha provocado que las operaciones de Berlín Plus sean rehenes de las sensibilidades greco-chipriota-turcas[28].

De la «Estrategia Solana» a la «Brújula de Borrell», pasando por Lisboa (Tratado)

En este complejo y cambiante entorno estratégico, con un cierto alejamiento entre parte de Europa y EE. UU. consecuencia de la guerra de Irak, se aprueba en diciembre de 2003 la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES), también llamada «documento Solana».

Se trata de un documento histórico, pues es la primera estrategia europea que aborda la dimensión de seguridad, aunque se debe enfatizar que también nace con importantes limitaciones. Por una parte, por no ser realmente una estrategia[29], se acerca más a un documento tipo «visión», ya que únicamente identifica una serie de retos y amenazas, y establece unos objetivos estratégicos muy generales[30]. Está en la línea de muchos de los documentos aprobados en Bruselas, que tienen un carácter más declarativo que ejecutivo, donde se llega a acuerdos de mínimos, con importantes dosis de ambigüedad, para alcanzar consensos, y donde es tan relevante lo que se dice como lo que no.

La EES se enfoca hacia una aproximación a la seguridad basada sobre todo en el «poder blando[31]», enfatizando el binomio «seguridad-desarrollo»[32], como fórmula para alcanzar la estabilidad y la propia seguridad, muy en línea de la idea de estado postmoderno[33].

---

[28] Aunque los acuerdos siguen vigentes, no se utilizan desde diciembre de 2004, cuando ALTHEA (UE) relevó a la operación SFOR (OTAN). No se ha vuelto a lanzar una operación militar UE en el marco de Berlín Plus.

[29] Una estrategia de modo general debería contener esencialmente tres partes: objetivos o fines a alcanzar (*ends*), medios a utilizar (*means*), y formas (*ways*) en la que se utilizan estos medios para alcanzar los citados fines.

[30] Además, establece el multilateralismo como principio de actuación, y establece la necesidad de ser más activos, más capaces y más coherentes.

[31] *Soft power.*

[32] Normalmente la falta de seguridad impide el desarrollo, lo que provoca un círculo vicioso, menos seguridad impide el desarrollo lo que agudiza la falta de seguridad. Se trata de invertir el sentido de giro del círculo para convertirlo en virtuoso, proporcionar la seguridad que permita el desarrollo, el cual a su vez mejorará la propia seguridad, estableciendo así un ciclo virtuoso en el que ambas variables se refuerzan mutuamente.

[33] De acuerdo a la definición de Robert Cooper, diplomático británico que fue consejero de Asuntos Exteriores del primer ministro Tony Blair, y en 2002 director general de Asuntos Exteriores y Político-Militares del Consejo de la Unión, y que participó activamente en la elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad, el estado postmoderno surge del colapso del estado moderno (construido este último sobre el concepto de Estado nación), y aunque pueda parecer paradójico, deriva hacia una situación de más orden. Es el caso de la Unión Europea, que nace del Tratado de Roma, se crea un nuevo orden a partir de los fallos del anterior, que se basaba en el estado moderno. Este nuevo orden no se sustenta en el equilibrio de poder, ni enfatiza la soberanía o la separación entre asuntos internos y relaciones internacionales. Se sustituyen los equilibrios de poder basados en la fuerza y la desconfianza, por una

Sobre lo que no contiene, la EES no tiene referencias a la "D" de Defensa. No se abordan cuestiones de defensa entendidas en el sentido tradicional, asumiendo de forma implícita lo acordado en Saint-Malo (la defensa territorial de Europa es tarea de la OTAN, y la UE se focaliza en la gestión de crisis, con medios civiles y militares), y únicamente en sus párrafos finales se hace una referencia explícita a los acuerdos de «Berlín Plus».

Durante la primera década del siglo, la PESD se va asentando con el lanzamiento de numerosas operaciones de gestión de crisis, tanto civiles como militares. En el capítulo de capacidades, las ambiciones iniciales (*Headline Goal*) no se acaban de materializar, y en 2007 se crean los denominados Grupos de Combate[34] (*Battlegroups*) como capacidad de respuesta rápida de la UE en el marco PESD. Tras 17 años de existencia, con dos Grupos de Combate en alerta durante cada semestre, es significativo resaltar que todavía no hemos sido capaces de activarlos/desplegarlos nunca.

Volviendo al marco normativo, tras diez años de «Declaración», el 1 de enero de 2009 entra en vigor el Tratado de Lisboa, actualmente en vigor, cuyo texto recoge de forma clara los principios acordados en Saint-Malo, detallando el campo de juego PESD, que pasa a denominarse PCSD (la E de «Europea» se sustituye por la C de «Común»).

Así, el artículo 42, relativo a la PCSD, en su punto 1) se enfatiza que la Unión tendrá una capacidad operativa con medios civiles y militares, que podrá utilizar «fuera» del territorio de la Unión, en «misiones de gestión de crisis». En su punto 2) se indica que la PCSD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, que conducirá a una defensa común «cuando así lo decida» el Consejo por «unanimidad». En su segundo párrafo recuerda los compromisos de aquellos EEMM que consideran que su defensa común se hace en el marco OTAN. Finalmente, en el punto 3), los EEMM se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares.

Los cimientos de la PESD (ahora PCSD) establecidos en la «Declaración» de 1998 permanecen inalterables, y así se refleja en los citados tres primeros puntos del artículo 42. La Unión será plenamente competente en misiones de gestión de crisis, pero sólo

seguridad que se articula sobre la confianza mutua, la transparencia y una moral y principios comunes, que se aplican tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos internos.
Estas ideas sobre el concepto del postmodernismo en las relaciones internacionales se encuentran, entre otras obras, en su libro *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Centur.* London, Atlantic Books, 2004.

[34] Los *Battlegroups* son unidades militares de 1.500 efectivos más apoyos, con capacidad de ser desplegados en cinco días desde su aprobación por el Consejo, durante 30 días, que se pueden extender hasta 120 si

«fuera» del territorio de la Unión, y las tareas de disuasión y defensa, la defensa territorial de Europa sigue siendo responsabilidad de la OTAN, aunque se abre una puerta a avanzar hacia una defensa común, cuando el Consejo así lo decida por unanimidad, lo que siendo realistas no parece que vaya a suceder.

La realidad es que los EEMM mantienen completa soberanía en temas de seguridad y defensa; siguen siendo los que deciden sobre estos asuntos. Se refuerza el cuarto punto de la «Declaración» sobre gasto en defensa mediante el citado compromiso de gasto.

La realidad, fuera de la habitual retórica declarativa, es que la Política Común de Seguridad y Defensa no es realmente ni común (en el sentido de comunitaria, pues no solo no se cede soberanía, sino que está totalmente bajo la autoridad de los EEMM, del Consejo), ni es de defensa, pues hoy por hoy se limita a acciones de gestión de crisis (las denominadas misiones *Petersberg plus,* detalladas en el artículo 43.1) y siempre fuera del territorio de la UE. Es simplemente una política de seguridad, que no es poco.

Este marco, aunque limitado en alcance, ha permitido importantes avances en el ámbito de la gestión de crisis, en misiones tanto civiles como militares, donde la Unión cuenta con un muy diverso abanico de instrumentos (diplomacia, ayuda al desarrollo, militar, económico, etc.), que le han permitido consolidarse como un actor de primer orden en este ámbito, al menos a nivel regional.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y la puesta en funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, la relevancia de la UE en política exterior y de seguridad se ha seguido consolidando en gestión de crisis, en la dimensión de seguridad, pero sin avances significativos en la de defensa, y particularmente en lo comunitario.

Trece años después de la EES se aprueba en 2016 la *Estrategia Global de la Unión Europea en Política Exterior y de Seguridad* (EGS), que supone un avance con relación a la primera, principalmente por su carácter global, tanto en su dimensión geográfica, como en la del amplio espectro de instrumentos y políticas que promueve. La Unión se quiere convertir en un actor global, defensor del orden establecido y del mundo basado en reglas, y establece una serie de prioridades en su acción exterior. Aunque al igual que la EES es un documento eminentemente declarativo, se complementa con un «Plan de Acción» derivado, donde se promueven acciones específicas.

El nuevo documento vuelve a recalcar que los EEMM siguen siendo soberanos en sus decisiones relativas a defensa, pero se fomenta la cooperación en cuanto al desarrollo de capacidades y a crear una industria europea de defensa.

Además, la EGS aborda la ambición europea de «autonomía estratégica»[35], utilizando un lenguaje de amplia interpretación, que reabre un viejo debate, nunca cerrado del todo, sobre el significado de esta idea, y su aplicación a la dimensión de defensa. La realidad es que lo que entiende Varsovia por «autonomía estratégica» en seguridad y defensa, no se parece mucho a lo que entiende París.

En marzo de 2022, y en un escenario marcado por el estallido de la guerra de Ucrania, se aprueba el documento denominado *Brújula Estratégica* (BE), que podemos considerar como tercer gran documento de carácter estratégico en el ámbito de seguridad y defensa en estos 25 años. Busca hacer más ejecutable lo recogido en la EGS, y profundizar en la seguridad, pero sin entrar en la defensa más allá de la parte de desarrollo de capacidades militares. Se promueve la creación (antes de 2025) de una Fuerza de Reacción Rápida, similar a los citados Grupos de Combate, pero de hasta 5.000 efectivos. Tanto los medios, como la voluntad de desplegarlos, siguen siendo decisión exclusiva de los EEMM, por lo que si durante 17 años no se han utilizado, nada invita a pensar que triplicar la dimensión de la apuesta la vaya a hacer más viable.

El cuarto pilar: la industria de defensa europea

Con relación al cuarto pilar, sí se puede afirmar que es un ámbito de consenso entre «atlantistas» y «europeístas». La Comisión, aunque excluida implícitamente en la «Declaración» en lo relativo al desarrollo de la PESD/PCSD, en los últimos años ha ido adquiriendo cierto protagonismo en lo relativo a la industria de defensa.

En 2004 se crea la Agencia Europea de Defensa (AED), también con carácter estrictamente intergubernamental (en línea con lo indicado en la «Declaración»), y con un mandato[36] de promover la cooperación en temas de defensa entre y con los EEMM, para la adquisición, desarrollo y operación de nuevos medios militares de forma más

[35] En particular en su apartado sobre «seguridad y defensa» del punto 3.1) sobre «seguridad de la Unión».
[36] https://eda.europa.eu/what-we-do/eda-in-short

conjunta. Además de ahorrar costes, y de favorecer la colaboración entre militares de distintos países de la Unión, refuerza también, y sobre todo, a la propia OTAN.

El desarrollo de capacidades militares es un asunto complejo. Los países deben atender simultáneamente a tres tipos de intereses: los nacionales, propios del país; los derivados de los compromisos con OTAN, y los de la Unión. Alinear estos tres elementos, en un escenario donde además los intereses industriales (nacionales) también entran como factores de la ecuación, no es tarea fácil.

Admite poca discusión, el hecho de que las capacidades militares de los países europeos están fragmentadas, son muy diversas[37], y existen importantes duplicidades.

Pasados 25 años desde Saint-Malo, los avances en temas de cooperación entre países europeos, en mejorar la eficacia y la eficiencia en el desarrollo de medios militares, han sido escasos y bastante limitados. Los intereses nacionales, tanto industriales como de priorización de capacidades, priman sobre los demás.

Sin embargo, a partir del año 2012[38], la Comisión (por invitación del Consejo) se suma a los esfuerzos del propio Consejo y de la AED para el desarrollo de una industria europea de defensa, y de capacidades civiles y militares para la PCSD. Pero no es hasta la EGS (2016), cuando diversas iniciativas[39] empiezan a tomar forma y se empiezan a consolidar nuevos instrumentos, como que la propia Comisión Europea (CION) cuente (desde 2021) con una Dirección General[40] para Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS).

Aunque la Comisión empieza a participar en temas de defensa, y la propia presidenta Ursula von der Leyen haya declarado[41] que la seguridad y la defensa son una de las más altas prioridades de la Comisión, la realidad es que aunque se producen pequeños

[37] A modo de ejemplo de fragmentación y de diversidad, para un total de 120 buques tipo escolta (fragatas y destructores) que tienen los países europeos, hay 29 modelos (clases) diferentes que pertenecen a 11 países distintos, mientras que EE. UU., cuenta con 103 buques, de 4 clases, de las cuales 2 (clase *Ticonderoga* y clase *A. Burke*) hacen un total de 83.

[38] Conclusiones del Consejo (diciembre 2012). https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf

[39] Iniciativas como la PESCO (cooperación estructurada permanente), EDF (Fondos Europeos de Defensa) se suman a otras como el CDP (Plan de Desarrollo de Capacidades) y la CARD (Revisión Anual Coordinada en Defensa) de la AED, o el *Civilian CSDP Compact* para el desarrollo de capacidades civiles https://www.eeas.europa.eu/eeas/ civilian-compact_en

[40] https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/defence-industry-and-space_en

[41] VON DER LEYEN, Ursula. «Keynote speech at the World Economic Forum», *Handbook on CSDP*, Volume I, 4th Edition. Davos 22, January 2020, p. 196.

avances, parece que en la dirección correcta, la industria de defensa y el desarrollo de capacidades militares siguen siendo asuntos esencialmente nacionales, con la AED o la propia Comisión tratando de actuar como facilitadores, pero donde los intereses y las prioridades nacionales siguen prevaleciendo. La Unión aporta iniciativas que favorecen la cooperación, pero las decisiones de calado siguen siendo de las capitales. Bruselas facilita, pero se mantiene también el carácter «intergubernamental» de Saint-Malo.

Consideraciones finales

Visto el desarrollo de la PESD/PCSD desde una perspectiva de 25 años, se puede decir que la criatura nació de parto difícil, y ha ido creciendo poco a poco en un entorno muy cambiante (de Balcanes, a Iraq, a Crimea, y Ucrania), y con ciertas disputas con sus hermanos mayores (en el sentido de edad, que no de capacidad, aunque también).

Aunque durante estos años ha habido recurrentes referencias a una «Europa de la defensa», a un «Ejército europeo», a la «autonomía estratégica» (entendida para algunos casi como independencia de la OTAN), en una retórica lo suficientemente amplia y ambigua que ha permitido distintas interpretaciones, la realidad es que los principios básicos[42] que dieron lugar al nacimiento de la PESD/PCSD, que se recogen en la «Declaración», se mantienen, y han permitido avances inimaginables hace 25 años. En gestión de crisis, la UE se ha convertido en un actor relevante a nivel regional, con 37[43] operaciones y misiones lanzadas desde 2003 (en tres continentes, Europa, África y Asia).

Son destacables también los avances que se están logrando con relación a las iniciativas en industria de defensa a nivel europeo, aunque estas están todavía bastante condicionadas a los intereses nacionales, pero que en todo caso deberían permitir mejorar las capacidades militares de los EEMM, lo que por una parte facilitaría la actuación como actor global en gestión de crisis, a la vez que contribuiría en las capacidades de la Alianza para la defensa territorial de Europa (el 98 % de la capacidad militar de la Unión se utilizaría para defender el territorio europeo en el marco OTAN).

[42] Política puramente intergubernamental, defensa territorial de Europa como tarea de OTAN, y promover tareas de gestión de crisis por parte de la Unión fuera de su territorio.
[43] https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa#Misiones %20Y %20Operaciones%20de%20La%20PCSD

A pesar de los avances, durante estos años ha seguido habiendo reiteradas discrepancias entre «europeístas» y «atlantistas», y entre estos últimos, el papel de Reino Unido como gran defensor de la OTAN en la defensa europea, ha sido asumido por los países del Este, liderados por Polonia, actual socio preferente de EE. UU. en Europa en temas de defensa, y que aboga por abandonar las ilusiones de una autonomía estratégica europea[44]. Rusia, ha contribuido a despertar a algunos «europeístas» de sus sueños de «autonomía estratégica europea en defensa», entendida en el sentido tradicional del término, para limitarlo inicialmente al campo de la industria de defensa.

El escenario geopolítico actual en Europa es que, tanto Crimea en 2014, como sobre todo la invasión rusa de Ucrania en 2022, están provocando *de facto* que OTAN vuelva a dar prioridad a su tarea principal, «disuasión y defensa» (vuelve a tener un adversario, una amenaza definida, Rusia), lo que la lleva a situar en un segundo nivel las tareas de gestión de crisis (es significativa la abrupta finalización de la misión de gestión de crisis en Afganistán en 2021). Esta nueva situación puede abrir un claro espacio a la Unión para desarrollar su PCSD a la vez que mejora sus capacidades militares.

Esta «suerte» de posible reparto de tareas entre OTAN y UE, debería derivar en una disminución de las tensiones entre ambas organizaciones. No debemos dejar de recalcar que más del 96 % de la población de la UE está protegida por los compromisos OTAN, por lo que se puede decir que uno de los pocos puntos positivos de la situación actual es, además del fortalecimiento de la cohesión de la Alianza y de la propia UE, la disminución de síntomas de «esquizofrenia política» en algunos de los 22 (23 con Suecia) miembros de ambas organizaciones.

Los principios establecidos en Saint-Malo, limitados en alcance, pero realistas, han permitido desarrollar de forma notable una PCSD orientada a la seguridad y a la gestión de crisis, todavía con un importante margen de crecimiento, que permitiría a la Unión avanzar en sus ambiciones de actor global. Este 25 aniversario se puede y se debe celebrar como el de un acontecimiento clave en el desarrollo político de la UE.

Desde hace algunos años se viene hablando en Bruselas sobre la conveniencia de una revisión del Tratado de Lisboa, orientada entre otros temas a la ampliación o a reformar el rol de la Comisión y del Consejo. En esta potencial reforma se incluirían los asuntos

[44] https://www.politico.eu/article/us-poland-europe-alliance-foundation-security/

internacionales, donde muchas voces, entre ellas en el seno del propio Parlamento Europeo, lamentan que las decisiones en política exterior estén limitadas por la regla de la «unanimidad», y abogan por avanzar hacia las «mayorías cualificadas» en diversos asuntos, lo que podría demoler la compleja estructura erigida en torno a la formulación de las políticas de seguridad y defensa[45], que se basa esencialmente en los principios acordados en Saint-Malo. Es probable que estas ideas, en el ámbito de seguridad y defensa, cuenten con la oposición de los «atlantistas», lo que obligará a buscar puntos de encuentro[46]. El nuevo escenario derivado de la guerra de Ucrania o las elecciones presidenciales americanas de 2024, donde *Donald Trump* podría volver a ser elegido[47], son elementos muy a tener en cuenta y que podrían provocar cambios notables en la forma en la que la UE hace política de seguridad (y defensa).

Como decía Bzrezinski, y nos recuerda Baqués, para ser un actor estratégico[48] es necesario tener «voluntad» y «capacidad». Sobre la segunda, es más que discutible que la UE la tenga[49], y sobre la primera, no parece que las diferencias entre «europeístas» y «atlantistas» nos permitan ser optimistas sobre una «voluntad europea», máxime cuando esta podría dañar de forma importante las relaciones con EE. UU.[50].

Hasta ahora, parece que los principios fundamentales de la PESD/PCSD acordados en Saint-Malo seguirán vigentes, y visto desde un horizonte de 25 años, con sus luces y sus sombras, no podemos decir que nos haya ido tan mal.

*Abel Romero Junquera**
Capitán de Navío (Res)
Analista IEEE

[45] DUFF, Andrew. «Towards common accord? The European Union contemplates treaty change», *European Policy Centre*. Discussion Paper, 31 Oct 2023. https://www.epc.eu/en/Publications/Towards-common-accord-The-European-Union-contemplates-treaty-change~553e44
[46] Los propios cambios para ir de la unanimidad a las mayorías cualificadas se deben aprobar por unanimidad, lo cual no parece que vaya a facilitar el proceso, al menos inicialmente.
[47] https://www.nytimes.com/2023/08/19/world/europe/trump-2024-election-europe.html
[48] Y además con ambición de actor global, no solo regional.
[49] Las ya citadas: fragmentación, diversidad, y duplicidad, sumadas al escaso esfuerzo en defensa de los europeos durante las últimas décadas, hacen que las capacidades militares de los EEMM de la Unión sean bastante limitadas para algo más que operaciones de gestión de crisis.
[50] BAQUÉS-QUESADA, Josep. *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan complicada*? Editorial Catarata, Madrid, 2023, pp. 83-85.

Anexo I. Texto de la declaración de Saint-Malo

Joint Declaration on European Defence

Joint Declaration issued at the British-French Summit (Saint-Malo, December 4th 1998)

The Heads of State and Government of France and the United Kingdom are agreed that:

1. The European Union needs to be in a position to play its full role on the international stage. This means making a reality of the Treaty of Amsterdam, which will provide the essential basis for action by the Union. It will be important to achieve full and rapid implementation of the Amsterdam provisions on CFSP. This includes the responsibility of the European Council to decide on the progressive framing of a common defence policy in the framework of CFSP. The Council must be able to take decisions on an intergovernmental basis, covering the whole range of activity set out in Title V of the Treaty of European Union.
2. To this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises.

   In pursuing our objective, the collective defence commitments to which member states subscribe (set out in Article 5 of the Washington Treaty, Article V of the Brussels Treaty) must be maintained. In strengthening the solidarity between the member states of the European Union, in order that Europe can make its voice heard in world affairs, while acting in conformity with our respective obligations in NATO, we are contributing to the vitality of a modernised Atlantic Alliance which is the foundation of the collective defence of its members.

   Europeans will operate within the institutional framework of the European Union (European Council, General Affairs Council, and meetings of Defence Ministers).

   The reinforcement of European solidarity must take into account the various positions of European states.

   The different situations of countries in relation to NATO must be respected.
3. In order for the European Union to take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged, the Union must be given appropriate structures and a capacity for analysis of situations, sources of intelligence, and a capability for relevant strategic planning, without unnecessary duplication, taking account of the existing assets of the WEU and the evolution of its relations with the EU. In this regard, the European Union will also need to have recourse to suitable military means (European capabilities pre-designated within NATO's European pillar or national or multinational European means outside the NATO framework).
4. Europe needs strengthened armed forces that can react rapidly to the new risks, and which are supported by a strong and competitive European defence industry and technology.
5. We are determined to unite in our efforts to enable the European Union to give concrete expression to these objectives.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

83/2023 05/12/2023

David García Cantalapiedra

Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental (1): EEUU, la RPC e India

Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental (1): EEUU, la RPC e India

Publicado originalmente en: Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto

Editado en septiembre de 2023

Resumen:

El papel clave de Estados Unidos en la disputa sobre Taiwán es el mayor ejemplo de que la actuación de las potencias en Asia Oriental es esencial para la región, en primer lugar porque viene marcado por la geopolítica global de nuestros días: la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos. En la misma, los estadounidenses están apostando por las alianzas como el AUKUS, el Quad o el Marco Económico para el Indo-Pacífico. Una política adjunta a la superioridad tecnológica y militar que Estados Unidos aún mantiene sobre China.

Por su parte, China propugna un nuevo orden internacional diferente del liberal surgido tras la II Guerra Mundial, con ideas e iniciativas que introducen nuevas narrativas en la comunidad internacional, en especial atractiva para los países del Sur Global, aunque se acompañe de problemas de deuda externa en el marco de las inversiones y préstamos de la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda. India, una potencia tradicionalmente no alineada en la política de bloques y que ha estado orientada hacia su vecindario próximo, parece dispuesta a ser un actor relevante en la región, pero ¿conseguirá ser autónoma o se verá arrastrada por la rivalidad chino-norteamericana?

Palabras clave:

Indo-Pacífico, Estados Unidos, India, China, Asia Oriental, AUKUS, Quad.

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.

Interaction of the major powers in East Asia (1): USA, PRC and India

Abstract:

The key role of the United States in the dispute over Taiwan is the best example that the action of the powers in East Asia is essential for the region, first of all because it is marked by the global geopolitics of our days: the strategic rivalry between China and United States. In it, the Americans are betting on alliances such as the AUKUS, the Quad or the Economic Framework for the Indo-Pacific. A policy attached to the technological and military superiority that the United States still maintains over China.

For its part, China advocates a new international order different from the liberal one that emerged after World War II, with ideas and initiatives that introduce new narratives into the international community, especially attractive to the countries of the Global South, even if accompanied by debt problems in the framework of the investments and loans of the Initiative of the Belt and Road.

India, a traditionally non-aligned power in bloc politics and one that has been oriented towards its immediate neighbourhood, seems set to be a major player in the region, but will it achieve autonomy or will it be dragged down by the Sino-American rivalry?

Keywords:

Indo-Pacific, USA, India, China, East Asia, AUKUS, Quad

La competición EE.UU.-RPC y el dilema de seguridad en el Indo-Pacífico

Desde que Henry Kissinger argumentó que el centro de gravedad de los asuntos mundiales estaba pasando del Atlántico a Asia y el Pacífico, y que Joseph Nye estableciera el debilitamiento de la pre-eminencia normativa de EEUU y Occidente, ha habido también un reenfoque estratégico hacia un nuevo escenario principal, pasando de la competición por el *Hearthland* hacia el Indo-Pacífico. Este es un escenario esencialmente marítimo (naval, aéreo y espacial en vez de terrestre), en el que aún existe superioridad militar de EEUU, pero hay una redistribución asimétrica y consolidación de capacidades económicas. Por ejemplo, la población suma 1500 millones en Subcontinente Indio y 1300 en la China continental y 600 millones en Suroeste de Asia. Pasa por la zona el 50% del tonelaje mercante; esto es, más de un tercio de todas las mercancías del mundo pasan por los estrechos de Malacca-Lombok; en términos energéticos, el tránsito en el Océano Indico-Malacca-Mar del Sur de China es el triple que el que pasa por Suez y quince veces más que el que pasa por el Canal de Panamá. Dentro del contexto de la dinámica de seguridad en Asia-Pacífico, y la multiplicación de problemas y opciones estratégicas en la zona, esto es, Corea del Norte, el Mar del Sur de China, las islas Senkaku y las relaciones India-RPC (principalmente Doklam y las islas Maldivas), se proyecta un escenario que aumenta peligrosamente las opciones de conflicto en el futuro, ya que produce una escalada gradual de tensión convergente, que hace difícil la solución compartimentalizada de los problemas, y que podría derivar en un enfrentamiento militar no deseado, con consecuencias de difícil previsión. Esta espiral, alimentada además por la conducta de Corea del Norte, no parece que pueda reducirse a pesar de la interdependencia económica en la zona. Esta tendencia podría representar un argumento en las posiciones que defienden el ascenso de la RPC como una amenaza al *statu quo,* no solo de la zona, sino del orden internacional. La trampa de Tucidides, argumentada por Graham Allison, entre EEUU y la RPC está alcanzando una nueva dinámica que responde a la política de alianzas cada vez más clara con un rearme generalizado como respuesta a las políticas de la RPC en el Mar del Este y el Sur de China, en el Indico, Pacífico y fronteras con India. La percepción de un aumento de beligerancia de forma incremental y ciertas políticas de injerencia en la política interna de alguno de estos Estados y de otros vecinos de la zona, está llevando a una

aceleración en el fortalecimiento de alianzas y un programa de rearme (también nuclear), dentro de las respuestas clásicas hacia un dilema de seguridad y la percepción de una amenaza a la seguridad tal como establece el Realismo Estructural y el modelo del dilema de seguridad.

La evolución de la política de EEUU hacia Asia. El Dilema de Seguridad, la política de alianzas y Asia

Según Robert Jervis (1978), los estados sufren un dilema de seguridad en la política internacional: la incertidumbre relativa a las motivaciones actuales y futuras de otros actores en una situación donde se está bajo la influencia de la anarquía en la estructura del sistema internacional alimenta este dilema de seguridad y aparece según los Estados toman medidas para aumentar su seguridad que otros estas perciben como reducciones en la suya. Esto dispara conductas reactivas que, finalmente, socaban la seguridad de todos los actores y hacen la guerra mucho más probable. Jervis establece que las diferencias entre los Estados, especialmente en la prioridad dada a la seguridad en relación con otras preocupaciones internas y el grado de la percepción de la amenaza, afectarán la severidad del dilema de seguridad y formarán los costes asociados con el *sucker'spayoff*. La geografía, los compromisos con creencias particulares y la tecnología también perjudicarán el grado con el cual aparecerá el dilema de seguridad. Específicamente, el equilibrio ofensiva-defensa y la habilidad para diferenciar entre estrategias defensivas y ofensivas alterarán la probabilidad de conductas de espirales de seguridad-inseguridad (Jervis, 1978). Así, la formación de alianzas ha sido un mecanismo a través del cual se ha buscado enfrentarse al dilema de seguridad: los problemas de la incertidumbre, los procesos de percepción y, finalmente, el proceso autodestructivo de la búsqueda de seguridad en un sistema internacional anárquico. Así, de acuerdo con la teoría del dilema de seguridad, también los estados podrían enfrentarse a un dilema de seguridad en las alianzas, y este dilema será más severo en sistemas multipolares que bipolares o unipolares: esto se debería a que los sistemas multipolares son menos estables. El juego de la alianza se enfrenta a los aspectos internos de la formación de las alianzas y el juego del adversario es el que considera los

aspectos exteriores de las alianzas, esto es, al final, las percepción de la amenazas (threat perception).

Hacia una nueva «Entente Cordial»: del *Pivot to Asia* y el QUAD hacia El Indo-pacifico y AUKUS

Así como el rápido ascenso de Alemania antes de la Primera Guerra Mundial provocó un «triple entente» entre Francia, Rusia y el Reino Unido, el comportamiento cada vez más asertivo de China está creando un fuerte impulso para que las democracias de Asia-Pacífico formen una coalición más poderosa. Después de todo, como experiencia reciente en el Mar del Sur de China ha dejado en claro, ningún poder único puede imponer costos suficientes a China para su revisionismo marítimo y territorial, y mucho menos obligar a los líderes chinos a cambiar de rumbo. Esto no quiere decir que ningún país haya sido capaz de desafiar a China. En 2018 India mantuvo un enfrentamiento fronterizo de 10 semanas con China que usó la construcción de proyectos para cambiar el *statu quo* en la meseta del Himalaya de Doklam, tal como lo ha hecho en el Mar del Sur de China. India intervino, paralizando la actividad de construcción de China. Si la administración del presidente Barack Obama hubiera mostrado una resolución similar en el Mar del Sur de China, tal vez China no estaría ahora en posesión de siete islas artificiales militarizadas allí.

Sin embargo, Estados Unidos ha mantenido la seguridad y la estabilidad de Asia-Pacífico a través de un entramado de alianzas, tratados y acuerdos comerciales y económicos cuya piedra angular ha sido el Tratado de Defensa Mutua con Japón firmado en 1960. Además, han existido un buen número de tratados bilaterales, con Filipinas (1952), con Corea del Sur (1954) y un compromiso defensivo con Taiwán a través de la *Taiwan Relations Act of 1979*, que sustituía al tratado defensivo de 1954. A ello se unieron dos acuerdos multilaterales, con la SEATO (Southeast Asia Collective Defense Treaty, que incluía a Francia, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Tailandia y Filipinas) entre 1953 y 1977 (la alianza con Filipinas y Tailandia se mantendría gracias al llamado Pacto de Manila) y el ANZUS (1952) con Australia y Nueva Zelanda. El final de la Guerra Fría y el «Momento Unipolar» posibilitaba a la Administración Clinton reconsiderar la presencia de EEUU en Asia, apostando por el progreso de mecanismos multilaterales en

Asia: se crea APEC, se amplía y profundiza ASEAN, y se crea el primer foro multilateral de seguridad ARF y el CSCAP (Council for Security Cooperation in Asia-Pacific). Los acuerdos de seguridad solían ser bilaterales (excepto SEATO, los Acuerdos de Defensa de las Cinco Potencias y el Pacto de Manila, que realmente desaparecieron o eran residuales). Así, la postura estratégica de los años 90, que se iba a sumariar con una reducción de la presencia militar de EEUU junto con la potenciación de las organizaciones multilaterales económicas en el llamado informe Nye de 1995, se revisó en 1998 (llamados East Asia Security Review-NyeReports), manteniendo unas 100.000 tropas en Asia como mecanismo de disuasión y presencia avanzada, debido a varios factores: la crisis nuclear de Corea del Norte en 1994, los intentos chinos de amedrentamiento de Taiwán en 1995-6, las pruebas nucleares de Pakistán y la India de 1998, y el lanzamiento de misiles balísticos coreanos de 1998.

Tras el 11-S, las prioridades de la política de Estados Unidos de Asia cambiaron, sobre todo, en la seguridad nacional y el terrorismo. Esto desvía la atención del noreste de Asia: refuerzo de la Alianza EE.UU.-Japón Alianza; un alto en la política hacia China; una postura aún más dura con Corea del Norte; un alto en el acercamiento a la India debido al enfoque a Pakistán por las operaciones en Afganistán y contra Al Qaeda. Pero la Administración Bush ya se había planteado, a pesar de la GWOT (Global War on Terror), una revisión de su presencia global militar antes del anuncio del GDP de 2004, y en este sentido incluso se había contemplado la reducción de presencia militar en Europa y Asía (50.000 y 20.000 tropas respectivamente). Sin embargo este no significaba una retirada sino una re-configuración más eficiente de las fuerzas norteamericanas, y que facilita el despliegue rápido de sus fuerzas en un escenario global cambiante: (Rumsfeld, 2004).

La base de la política asiática de la Administración Bush era la relación con Japón y, en particular, la alianza que mantiene el equilibrio de la seguridad en el este de Asia. Esta posición se había establecido con anterioridad por el informe final de un grupo INSS, encabezado por el futuro subsecretario de Estado, Richard Armitage y el antiguo subsecretario de Defensa Joseph Nye, el llamado Informe Armitage/Nye, que pedía la ampliación del papel japonés en esta alianza, utilizando el *1997 U.S.-Japan Defense Guidelines* entre Estados Unidos y Japón como el primer paso para la profundización de la cooperación.

Esta posición fue confirmada en 2001 por el secretario Powell en su audiencia de confirmación, y por el secretario de Estado adjunto James Kelly algunos meses más tarde. Esta postura se vio reforzada por la elección de Junichiro Koizumi como primer ministro en abril de 2001. La Administración Bush no había realmente articulado una visión sobre las relaciones entre Estados Unidos y China, cuando asumió el poder. La gama de posiciones pasó de considerar a China como «competidor estratégico», «competidor por influencia», una «potencial rival regional» a un «socio comercial» y un potencial socio en áreas de interés común: la única posición clara fue el rechazo de la de la Administración Clinton de «asociación estratégica».

Sin embargo, el 9/11 provocó un alto en esta política de China, buscando la cooperación con Pekín. Ambas estados aprovecharon este nuevo escenario; la obtención de apoyo de la Administración Bush en la GWOT; China necesitaba un ambiente internacional estable, una relación mejorada vis-à-vis los Estados Unidos, y la cooperación para combatir el separatismo uigur islámica de Xingjian con enlaces en Afganistán. Pero ni los Estados Unidos olvidaron su ansiedad acerca de los misiles chinos y las transferencias de armas de destrucción masiva, ni China su preocupación por la expansión militar de Estados Unidos en Asia Central y la mejora de las relaciones EE.UU.-Rusia.

Sin embargo, la base verdadera de lo que se llamará *Pivot to Asia*, será el nuevo informe Armitage-Nye II, de febrero de 2007, titulado «The US-Japan Alliance: Getting Asia Right Through 2020», responde a la visión de continuidad en la defensa de los intereses vitales de EEUU en la política hacia Asia fuera cual fuese el resultado de las elecciones presidenciales tal como fue la filosofía del primer informe de 2000. La publicación de 2007 continúa situando la alianza entre EEUU y Japón como el centro de la seguridad de Asia. Sin embargo, la dinámica en la zona es diferente a la de finales de los años 90, y el informe realiza su análisis en función de la emergencia de grandes potencias. EEUU buscará acelerar el ascenso de potencias clave aliadas en Asia, (que no socaven la posición de EEUU) que establezcan centros de poder para constreñir cualquier intento hegemónico chino y permitan preservar la posición estratégica decisiva norteamericana en la zona.

Posteriormente se abriría el *Quadrilateral Security Dialogue* (QSD), un diálogo estratégico informal entre los Estados Unidos, Japón, Australia y la India. El diálogo fue

iniciado en 2007 por el primer ministro de Japón, Shinzo Abe, con el apoyo del vicepresidente de los Estados Unidos, Dick Cheney, el primer ministro australiano, John Howard, y el primer ministro indio, Manmohan Singh. El diálogo fue acompañado de ejercicios militares conjuntos de una escala sin precedentes, llamado Malabar. La visita del presidente Obama a Australia el 16 y 17 de noviembre de 2011 marcaría realmente el lanzamiento de la política de *Pivot to Asia*. Aunque en términos de importancia estratégica, sobre todo en el este de Asia, la alianza con Japón es sobre la que descansa toda la arquitectura de seguridad de Asia-Pacífico, la estrecha relación con Australia desde la Segunda Guerra Mundial, el ANZUS y las instalaciones y acuerdos de inteligencia entre ambos estados (por ejemplo el acuerdo UKUSA), amén de condiciones políticas favorables, la Administración Obama buscaba un escenario para hacer público, no solo una política de reaseguro hacia sus aliados de Asía-Pacífico, sino de compromiso defensivo y militar. La visita del presidente Obama tuvo lugar después de la reunión de APEC en Hawái e inmediatamente antes de la reunión Cumbre de Asia Oriental (EAS) en Bali. Visto en conjunto, estos eventos enviaron una señal clara a la RPC y los estados de la región sobre el giro estratégico en la región de Asia-Pacífico. Un mes después el artículo de la secretario de Estado Hillary Clinton, en la revista *Foreign Policy* titulado «America's Pacific Century» (Clinton, 2011), diseñaba la política de reaseguro hacia Asia, proporcionando el componente militar a esta política, realmente ampliándola con los planes de redespliegue estratégico comenzados en la Administración Bush.

Esta decisión de la Administración Obama lanzaba el mensaje de reequilibrio las prioridades estratégicas estadounidenses desde Oriente Medio a Asia, tal como había demostrado con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 y los planes de retirada de Irak. La Administración Obama anunció la publicación del Defense Strategic Guidance (U.S. Department of Defense, 2012) y el discurso del secretario de Defensa Leon Panetta en el Shangri-La Dialogue (2012). Ambos documentos recogían la herencia de la Administración Bush y la ajustaban en un contexto de reducción del presupuesto de defensa. En este sentido, el reforzamiento del ANZUS y de la presencia militar de los Estados Unidos compensará parcialmente esta situación.

El *Pivot to Asia* y la Estrategia Indo-Pacífico

Desde la década de 1970, el USPACOM, Mando del Pacífico de los Estados Unidos, ha considerado los dos grandes océanos como un teatro estratégico unificado y lo describió como «Indo-Asia-Pacífico». Tokio ha redefinido el Indo-Pacífico «libre y abierto» como un concepto geoestratégico del siglo XXI. La estrategia del Indo-Pacífico «se remonta a su primera etapa como primer ministro, teniendo su origen en su discurso titulado «La Confluencia de los Dos Mares» en el parlamento indio en agosto de 2007. Abe abogó por que Japón e India, como las democracias marítimas afines, deberían promover libertad y prosperidad en la «Asia más amplia».

Esta «Asia más amplia» estaría vinculada con los Estados Unidos Australia y otras naciones del Pacífico, evolucionando en una red inmensa que permitiría personas, bienes, capital y conocimiento para fluir libremente. El desencadenante de la estrategia Indo-Pacífico fue básicamente la creciente asertividad político-militar de China y la enunciación subsiguiente de la estrategia de «el Collar de Perlas» de China en 2005. La RPC ha dominado la estrategia de denegación esencialmente restringiendo la capacidad de otros países para utilizar un determinado espacio o instalación.

Esto permite establecer una zona de amortiguación en torno a la China continental y su periferia marítima que a su vez aumentar la dificultad para otros estados para operar cerca de la parte continental de China. Pero, ya se ha producido una visión en cuanto a la necesidad de la RPC de proyectar sus fuerzas para la protección de sus intereses. En este sentido, se está produciendo el ascenso de visiones marítimas por parte del PLAN, ya señaladas en el Libro Blanco de 2004, aunque con diferentes posibles proyecciones. Desde mitad de los años 80, el creador de la modernización del PLAN, el almirante Liu Huaqing (Holmes, J. y Yoshihara, 2008), establecía las áreas donde la RPC tenía que tener una capacidad de actuación en diferentes fases: en la primera fase, ya cubierta totalmente, la RPC debía ser capaz de llevar a cabo operaciones defensivas en la llamada «primera cadena de islas», esto es, el Mar Amarillo, los Mares del Sur y el Este de China, el Estrecho de Taiwán y las Islas Ryukyu. De hecho las actividades del PLAN han sido Llevadas a cabo incluso de forma agresiva en esta zona: sobre todo, en el Estrecho de Taiwán, para denegar la capacidad de operar a las fuerzas norteamericanas (y japonesas) en un conflicto por la isla; en el Mar del Sur de China, compite en las

reclamaciones de soberanía sobre diversas islas y grupos de arrecifes, incluyendo las Islas Spratly (llamado Nansha por China) y las Islas Paracelso (llamado Xisha por China) en la afirmación de la RPC de la soberanía sobre todo el Mar del Sur de China.

En este sentido, las maniobras realizadas en el Mar Amarillo y las protestas anteriores a las maniobras conjuntas entre EEUU y Corea del Sur, obligaron a cambiar áreas de área. Una concepción que incluye el aumento de la importancia de la seguridad energética y de su suministro en estas consideraciones. Sin embargo, en la Fase II, el PLAN y la fuerza área debían de ser capaces de llevar a cabo operaciones en la segunda cadena de islas y más allá, esto es, las islas Kuriles, Japón, Australia, Guam, las Marianas y las Carolinas. De hecho, el proyecto de construcción de una portaaviones (un grupo de combate y una capacidad de proyección de fuerza) y la creación de la flota de submarinos de ataque más grande del mundo, más el establecimiento de bases o acuerdos portuarios en Gwadar (Pakistán), Marao (Maldivas) Hambantota (Sri-Lanka), Chittagong (Bangladesh) y Sittwe (Akyab, Myanmar) darían esta capacidad operativa al PLAN. Esto provocó ansiedades en muchos países de la región, incluidos India y Japón. En 2006, India y Japón comenzaron a compartir evaluaciones estratégicas viendo la vulnerabilidad estratégica clave de China, a saber, sus medios de vida de la energía que transitan por el Océano Indio. La idea de «Indo-Pacífico» fue una oportunidad para moderar el comportamiento de China, disuadiendo así su agresividad futura.

Por su parte, a partir del Libro blanco sobre la Defensa Nacional de 2004, quedo patente la creciente influencia de la Marina de la RPC (PLAN), cuyas actividades en la zona parecen ser especialmente agresivas. En el Estrecho de Taiwan, la marina china ha denegado la capacidad de operar a las fuerzas norteamericanas (y japonesas) en un conflicto por la isla; también ha actuado con cierta dureza en las cercanías de la isla, reclamando soberanía sobre las islas Senkaku y en especial en el mar del Sur de China, donde beijing compite en estas reclamaciones sobre diversas islas y grupos de arrecifes, incluyendo las Islas Spratly (llamado Nansha por China) y las Islas Paracelso (llamado Xisha por China), siguiendo la llamada *Nine-dash line*. En 2018 EEUU modifico su *Pivot to Asia* hacia la Estrategia Indo-Pacífico por la Administración Trump con un discurso del Presidente Trump en 2017, renombrando el Pentágono el mando Pacifico (PACOM) como Mando Indo-Pacífico, pero sobre todo con la estrategia de defensa nacional de

2018: «*China is leveraging military modernization, influence operations, and predatory economics to coerce neighboring countries to reorder the Indo-Pacific region to their advantage. As China continues its economic and military ascendance, asserting power through an all-of-nation long-term strategy, it will continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global preeminence in the future. The most far-reaching objective of this defense strategy is to set the military relationship between our two countries on a path of transparency and non-aggression».*Finalmente, la Estrategia Indo-Pacifico de 2019 y la de 2022 hablaban de «competencia de grandes potencias» o «competencia estratégica». La «competencia estratégica» se alinea más estrechamente con el pensamiento de la administración Biden sobre China. Pero la frase «competencia estratégica» no es nueva: la administración Trump incluso la usó en su Estrategia de Defensa Nacional de 2018. «Estados Unidos está decidido a fortalecer nuestra posición a largo plazo y nuestro compromiso con el Indo-Pacífico. Nos centraremos en todos los rincones de la región, desde el noreste de Asia y el sudeste de Asia hasta el sur de Asia y Oceanía, incluidas las islas del Pacífico. La República Popular China está combinando su poderío económico, diplomático, militar y tecnológico mientras busca una esfera de influencia en el Indo-Pacífico y busca convertirse en la potencia más influyente del mundo. La coerción y agresión de la República Popular China se extiende por todo el mundo, pero es más aguda en el Indo-Pacífico». Además avanzaba una profundización de cinco alianzas de tratados regionales con Australia, Japón, la República de Corea (ROK), Filipinas y Tailandia.

— Fortalecimiento de las relaciones con socios regionales líderes, incluidos India, Indonesia, Malasia, Mongolia, Nueva Zelanda, Singapur, Taiwán, Vietnam y las islas del Pacífico.

— Contribuir a una ASEAN empoderada y unificada-Fortalecimiento de la Quad y cumplimiento de sus compromisos

— Apoyando el ascenso continuo y el liderazgo regional de la India-Asociarse para construir resiliencia en las Islas del Pacífico

— Forjando conexiones entre el Indo-c y el Euroatlántico

— Expansión de la presencia diplomática de EEUU en el Indo-Pacífico, particularmente en el sudeste asiático y las Islas

A la vez la Administración Biden lanzó la Iniciativa de Disuasión para el Pacífico en el Presupuesto del Departamento de Defensa para el año fiscal 2022 en mayo de 202. También en el eje económico los planes de Administración de Biden para un marco económico del Indo-Pacífico se anunciaron en la Cumbre de Asia Oriental en octubre de 2021, con la creación de un Marco Económico del Indo-Pacífico (IPEF) liderado por Estados Unidos. IPEF contará con cuatro «pilares» que abordarán la energía limpia, las cadenas de suministro, la lucha contra la corrupción y el comercio «justo y resistente». Claramente tras la ausencia de EEUU del TPP, la Administración Biden ha estado buscando mecanismos alternativos en este ámbito que sobre todo estaban pedidos por muchos de sus aliados. Pero quizá el *game changer* fue el anuncio del acuerdo AUKUS en septiembre de 2021 (White House, 2021). Realmente AUKUS busca expandir una estructura de alianza existente: la alianza de inteligencia *Five Eyes* (Australia, Reino Unido, EEUU, Canadá y Nueva Zelanda), un proyecto transnacional que compite para aprovechar las ventajas de la inteligencia artificial, la computación cuántica y la tecnología cibernética. Estados Unidos y Gran Bretaña propusieron transferir tecnología para construir una flota de submarinos de propulsión nuclear para Australia dentro de 18 meses. Con esto, Australia se convierte en la segunda nación después del Reino Unido con la que Estados Unidos ha compartido su tecnología de submarinos nucleares. Los submarinos deben estar armados de manera convencional y funcionan con reactores nucleares. Esto incluye también armamento y estructura industrial y tecnológica para su construcción. Asi la nueva estratégica de defensa de 2022 identifica claramente a la RPC como «el único país con la intención de reformar el orden internacional y, cada vez más, con el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo» (NDS 2022) y la Estrategia de seguridad nacional de 2022 (NSS 2022) establece que la post-Guerra Fría ha terminado definitivamente y está en marcha una competencia entre las principales potencias para dar forma a lo que viene después.

La RPC y su visión de un orden internacional

Durante varios milenios, China se consideró el país más poderoso del mundo habitado, dominador del resto de pueblos a través de un sistema de contactos transnacionales interestatales que enfatizaban su supremacía cultural y su sofisticación burocrática, sin excluir las imposiciones de carácter bélico, comercial o diplomático. Tras el acentuado declive durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, el nuevo periodo que se abrió tras la proclamación de la República Popular China puso de manifiesto la pervivencia de estas ideas de superioridad cultural, aunque orientadas a la ideología comunista. Solo tras la muerte del Mao, la posibilidad de una hegemonía mundial de un Imperio Central renovado se ha convertido en un hecho factible. La relevancia de las representaciones y la necesidad de modelar las imágenes propias lleva a observar con atención las declaraciones del gobierno chino sobre la seguridad global, el derecho internacional y la gobernanza mundial, así como sus conductas arriesgadas, que entrañan costes humanos, económicos e incluso políticos. El contexto geográfico también es decisivo, puesto que unas declaraciones en relación al mar del Sur de China, por ejemplo, pueden influir en la reputación de un país tanto en un sentido positivo como negativo, como estado mantenedor del statu quo o como un estado revisionista. La interpretación de sus señales y sus indicios resulta en ocasiones más decisiva que los hechos mismos. La validez de los conceptos occidentales, aunque aparentemente sean ajenos a algunas prácticas de la política exterior china, resulta crucial para entender las ambiciones a largo plazo de la elite gobernante china y de su política exterior. El llamado «marco general de las relaciones exteriores» de la RPC establece categorías de países y organizaciones superponiendo varios conceptos, tradicionales y los propiamente ideológicos del nuevo régimen comunista y proporciona un esquema conceptual sobre el que el PCCh elabora instrucciones generales en torno a cómo abordar cada actuación en política exterior. A partir de 1946, y siguiendo las ideas generales expresadas por Mao Zedong, se establecía «la zona intermedia», *zhongjiandidai*, y la «Teoría de los Tres Mundos», *di san shijie lun*: el Primer mundo: EEUU y la URSS, el Segundo mundo: estados desarrollados que median entre el primer y el Tercer mundo, y el Tercer mundo, las naciones en vías de desarrollo. Tras la muerte de Mao, Deng redefinió este marco ligeramente («grandes potencias», *daguo*; los países vecinos, *zhoubian* —también

llamados la «periferia», y «países en desarrollo», *fazhanzhong de guojia*) y después se han ido añadiendo nuevas categoría: con Jiang Zemin, «las organizaciones multilaterales» durante el 16º Congreso del Partido en 2002; y con Hu Jintao, los «dominios» *lingyu* o la «diplomacia pública» unos años más tarde, en el 18º Congreso del PCCh.

La «Guerra Ilimitada» y la Guerra Política (Political Warfare)

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) 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 «nuevo concepción» (Kania, 2019) . 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 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 civilmilitar (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 合发展专项规划) 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 EEUU 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-Militar: «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 2017 (China Daily, 2017). 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 La guerra política con características chinas El departamento de Estado estadounidense 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), 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 Ilimitada (García Cantalapiedra, 2020), busca establecer, aunque no solamente como 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 (Herrero, 2007), 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) (Jervis, 1976:15). Las imágenes en relaciones internacionales, dice Jervis, son aquellas creencias acerca de los otros que afectan las predicciones de cómo se comportarán bajo determinadas circunstancias (Jervis, 1970:5).

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»(Herrero, 2007:143). 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 EEUU (Schweller y Pu, 2011). Han trabajado dentro del actual sistema internacional para expandir su economía y aumentar su visibilidad y como un actor político global, evitando durante mucho tiempo acciones que desafiaran directamente a EEUU. 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 especificas son han sido denunciar el unilateralismo de EEUU 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 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 Jingping. 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 Jingping ha intensificado enormemente ese esfuerzo, librando una «guerra del discurso» global. Establecía 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». La estrategia de las Tres Guerras: la Guerra Política con características 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» (Scalapino, 1977:1057): La estrategia llegó a ser «una parte integral del pensamiento comunista chino y su práctica» (Parello-Plesner and Li, 2018:8) 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. 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 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 y compromiso en el trabajo del frente unido.

Probablemente la política de la RPC lleva a un reforzamiento de las alianzas en tal como demuestra el QUAD, AUKUS y las aproximaciones bilaterales y trilaterales de diferentes estados. Por lo tanto, con respecto a las concepciones de seguridad que se encuentran en los planteamientos norteamericanos, el principal problema no es la definición de la estructura del sistema internacional como multipolar. Desde este punto de vista, la alianza entre EEUU y Asia ha estado experimentando un proceso de ajuste estructural. La alianza actual, sin embargo, no es completamente nueva y persistirían algunas de las características de la alianza de la Guerra Fría, como los que reflejan ciertos intereses generales y particulares que predisponen a EEUU y Asia para alinearse unos con otros. El principal problema dentro de las alianzas de EEUU en Asia, descansaba sobre un desacuerdo acerca de cómo lidiar con el juego del adversario dentro del dilema de seguridad, y de cómo esto afecta a la negociación intra-alianza (Snyder, 1984).

El despliegue global estadounidense posterior a la II Guerra Mundial parece que está siendo imitado por una RPC cada vez más centrada en una expansión marítima, lo que está provocando que un buen número de estados asiáticos ribereños reafirmen su parte de su alianza con EEUU. Sin embargo, la cuestión más importante en este debate es probablemente si Estados Unidos está abandonando los dos postulados básicos de su postura estratégica que se remontan a la Segunda Guerra Mundial: el mantenimiento de un orden internacional favorable a los intereses y valores de Estados Unidos, y evitar el ascenso de una potencia regional que dominando una región clave consiguiera los recursos suficientes para convertirse en un aspirante global. La conducta de la RPC muestra una mayor agresividad hacia sus vecinos en diferentes disputas territoriales, independientemente de si son o no aliados de Estados Unidos. Así, la ruptura del orden internacional liberal multilateral (el statu quo en el Mar del Sur de China o las islas Senkaku y la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982) parece confirmar este argumento. El giro hacia la creación de un área de influencia y control «exclusivo» de la RPC, hace que los planteamientos sobre la búsqueda de la hegemonía regional parecen más cerca de ser confirmados. Además, la expansión y modernización de sus fuerzas convencionales y nucleares, junto con los últimos acontecimientos en el mar del Sur de China, Doklam y el Indico suscitan una serie de percepciones que alimentan y confirman estas imágenes y las conductas consecuentes.

La India y la búsqueda de la independencia estratégica: de Asia-Pacífico al Indo-Pacifico

Hay que comprender el contexto histórico general y el ascenso progresivo de la India como gran potencia, pero también en gran medida, su contexto económico y social interno, para comprender el fundamento básico de su política exterior: la búsqueda de evitar la dependencia excesiva de cualquier país mientras aprovecha diversas asociaciones en una búsqueda de seguridad y estatus como gran potencia emergente. El actual equilibrio internacional de poder y una cooperación más estrecha con los EEUU y sus aliados aumenta la influencia global de la India, mientras que se mantienen diferencias significativas sobre las ideas de orden. A nivel nacional y niveles regionales,

la India se enfrenta a grandes desafíos. Su primer objetivo de política exterior —y limitación— sigue siendo el desarrollo económico y social.

El surgimiento de un imaginario regional distintivo se vio inicialmente limitado por el compromiso del primer ministro de la India, Jawaharlal Nehru, con la necesidad de una «comunidad mundial». «No me gusta la división del mundo en unas pocas áreas supranacionales enormes», argumentó, «a menos que estén unidas por algún fuerte vínculo mundial» (Nehru 1982 [1946], 536). Sin embargo, un imaginario regional centrado en el sur de Asia pasó a primer plano en las décadas de 1970 y 1980 debido a diversas presiones nacionales e internacionales que se consideraban una amenaza para el proyecto estatal de desarrollismo nacional. El liderazgo de la entonces primera ministra Indira Gandhi fue cuestionado cada vez más por una variedad de fuerzas sociales internas y su mala relación con Richard Nixon y las revelaciones de la participación de la CIA en el derrocamiento de Salvador Allende en Chile la habían hecho cada vez más aprensiva sobre las intenciones estadounidenses en la India. Dar 2000, 254). Posteriormente, como argumenta Gupta (1990, 712), los formuladores de políticas «imaginaron amenazas externas al país desde todos los rincones. Las relaciones con China eran incómodas; Pakistán, a pesar del gobierno elegido democráticamente de Benazir Bhutto, siguió siendo el principal adversario; incluso los vecinos más pequeños eran sospechosos de albergar diseños anti-India y este 'clima de inseguridad psicológica' ayudó al 'ascenso de los halcones en la formulación de políticas de vecindad'. Si bien el engrandecimiento territorial no se convirtió en una característica de la política exterior, la idea de que la India fuera reconocida como el líder regional preeminente se afianzó y la participación política y militar abierta y encubierta de la India en el conflicto civil de Sri Lanka en la década de 1980 fue un ejemplo de este cambio (Krishna 1999).

Para 1990, el proyecto de estado desarrollista de la India se había vuelto cada vez más insostenible desde el punto de vista político y económico, y esto se vio exacerbado por los costos financieros, la inestabilidad política y los desafíos a la legitimidad asociados con una política regional militarista. La intervención militar en Sri Lanka finalmente resultó en la guerra más larga y costosa de la India, ya que su contingente militar se empantanó en una guerra de contrainsurgencia con el grupo militante *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE). Las tropas indias finalmente abandonaron Sri Lanka en 1990

contaminadas por acusaciones sobre el uso de niños soldados y abusos contra los derechos humanos y sin lograr el objetivo de desarmar a los LTTE (Krishna 1999). Aunque India experimentó un crecimiento industrial y económico constante, aunque modesto, durante la era Nehru, los beneficios de este crecimiento no se distribuyeron uniformemente, lo que contribuyó a la erosión del apoyo al Partido del Congreso y su modelo de desarrollo centrado en la industrialización urbana. El surgimiento de programas de bienestar 'populistas' en la década de 1970, que incluyeron intentos de reformas agrarias, una expansión del sector público y la nacionalización de los principales bancos, representó un cambio significativo en el modelo dominante de desarrollo, alejándose de la noción de crecimiento industrial con redistribución hacia un énfasis en la redistribución por derecho propio (Gupta 1998, 69). En la década de 1980, cuando quedó claro que estas políticas habían hecho poco para aliviar la pobreza y habían contribuido al estancamiento del crecimiento económico, se hizo un esfuerzo adicional para reorganizar el estado desarrollista prestando mayor atención a las políticas favorables a las empresas, como la reducción de los impuestos corporativos, la provisión de subsidios corporativos y el aumento de la inversión pública en ciertas áreas como la agricultura (Kohli 2004, 278-285). Si bien estas políticas aumentaron el crecimiento económico y detuvieron el aumento de la pobreza rural, la disminución de los ingresos por impuestos directos y el aumento de los gastos dieron como resultado un déficit presupuestario y una deuda pública crecientes (Kohli 2006, 1257). El subsiguiente déficit de la balanza de pagos en 1991 brindó la oportunidad a los formuladores de políticas que buscaban reformas económicas más amplias de señalar el contraste entre los problemas económicos de la India y las economías de alto crecimiento de Asia oriental y presionar por la necesidad de reformas. En las décadas de 1960 y 1970, el modelo de Asia oriental fue rechazado por ser inapropiado dado el tamaño y la complejidad social y económica de la India. En la década de 1980, cuando se implementaron algunas reformas favorables a las empresas, se reconocieron las tasas superiores de crecimiento industrial de Asia Oriental frente a las tasas de crecimiento de India del 3 al 3,5 %; sin embargo, la economía india todavía se consideraba demasiado grande y compleja para la implementación de un Oriente Modelo de industrialización orientado a la exportación al estilo asiático por parte de muchos formuladores de políticas

(Alamgir 2009, 98). No obstante, esta posición fue cada vez más cuestionada y en la década de 1990, los formuladores de políticas a favor de la reforma, como Jairam Ramesh, invocaron repetidamente la experiencia de Asia oriental para deslegitimar el modelo ISI (Alamgir 2009, 100). Además de esto, la década de 1990 vio el surgimiento de una nueva clase de intereses comerciales que estaban orientados tecnológica y globalmente, y se habían beneficiado de las políticas favorables a las empresas de la década de 1980, así como de las políticas proteccionistas y las inversiones en educación profesional y técnica del estado desarrollista (D'Costa 2003; Pedersen 2000). La aparente crisis económica, el surgimiento de una nueva clase capitalista y el cambio de pensamiento entre las élites estatales allanaron el camino para un cambio a favor de la idea de que el desarrollo económico se aseguraba mejor a través de políticas de liberalización económica (Alamgir 2009, 101; Mukherji 2008).). A principios de la década de 1990 se creó en el Ministerio de Relaciones Exteriores una División Económica, dirigida por un burócrata de alto nivel, lo que institucionalizó el nuevo enfoque en las políticas de economía abierta y, significativamente, los formuladores de políticas plantearon repetidamente la necesidad de fortalecer el compromiso regional del sur de Asia con el Este. y el sudeste asiático. Las políticas *Look East* y del «Vecindario ampliado» fueron los resultados políticos de este proceso. La política *Look East* surgió poco después del inicio de las reformas económicas y tenía como objetivo fortalecer el compromiso regional de la India con el este y el sudeste de Asia, en particular, de modo que, como señaló el entonces primer ministro del Congreso, Narasimha Rao, en 1994: 'La región de Asia y el Pacífico podría ser el trampolín para nuestro salto al mercado global' (Citado en Jaffrelot 2003, 46). En 2003, como reflejo de preocupaciones más amplias sobre la militancia islamista y las interrupciones en los flujos comerciales, el Ministro de Asuntos Exteriores de la India en el gobierno de coalición liderado por el BJP, Yashwant Sinha (Sinha 2003), señaló el surgimiento de una «nueva fase» en el Look East política 'caracterizada por una definición ampliada de 'Este', que se extiende desde Australia hasta el este de Asia, con la ASEAN [Asociación de Naciones del Sudeste Asiático] en su núcleo' y 'un cambio del comercio a cuestiones económicas y de seguridad más amplias, incluidos los esfuerzos conjuntos para proteger las rutas marítimas y coordinar las actividades antiterroristas». A fines de la década de 1990, el

espacio regional de la India se expandió una vez más a través de la promoción de la noción de «vecindario extendido» en el Informe Anual 1998-1999 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que proclamó que las «preocupaciones e interacciones de la India van mucho más allá del sur de Asia». Incluyen a otros vecinos y países inmediatamente colindantes con esta región, nuestra «vecindad extendida», que se define como «países de la ASEAN - región del Pacífico, Asia Central, el Golfo, Asia Occidental y África del Norte, y el borde del Océano Índico» (Gobierno de India 1999). La política *Look East* fue cuestionada por la crisis financiera de Asia oriental que obstaculizó la expansión del comercio y por el fracaso de la India en su intento de convertirse en miembro del foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1997. Sin embargo, ni la política *Look East* ni la idea del vecindario extendido generó una seria oposición entre las élites de la política exterior y posteriormente fue adoptada por el gobierno de coalición liderado por el Congreso que ganó el poder en 2004 (Business Standard 1997). Los imaginarios regionales anteriores se han deslegitimado definitivamente a través de los procesos de transformación del Estado iniciados en la década de 1990 y el nuevo imaginario regional se consolidó aún más porque los hacedores de políticas pudieron señalar algunos resultados tangibles. En particular, India comenzó a lograr altas tasas de crecimiento económico en la década de 1990 y la mayoría de sus principales socios comerciales ahora se encuentran en su 'vecindad ampliada', incluidos los dos principales, China y los Emiratos Árabes Unidos, mientras que el comercio con Asia y África del Norte constituye la mayor parte de su comercio total (Exim Bank of India 2012).

El surgimiento del concepto del Indo-Pacífico

El surgimiento del concepto del Indo-Pacífico en el discurso político internacional fue recibido con beneplácito por los funcionarios del gobierno de la UPA liderado por el Partido del Congreso porque, como dijo el exembajador de la India en los Estados Unidos, Nirupama Rao (2013, 9), el Indo-Pacífico El concepto dio reconocimiento internacional a los cambios en el compromiso regional de India desde la década de 1990: '[e]l concepto anterior de Asia-Pacífico había buscado excluir a India', en contraste, 'hoy el término Indo-Pacífico abarca el subcontinente como un parte integrante de este mundo oriental». Sin embargo, como he argumentado en otra parte, el concepto del Indo-

Pacífico fue inicialmente promovido con más fervor en India por analistas estratégicos asociados con destacados grupos de expertos indios, como la *Observer Research Foundation* y el *Indian Council for Research on International Economic Relations*, que forman parte de una red más amplia de *think tanks* australianos y estadounidenses que también han estado a la vanguardia de la promoción del concepto Indo-Pacífico (Chacko 2014). En el centro de sus argumentos se encontraban supuestos basados en una lógica geopolítica, en la que el ascenso de India y China y su alcance cada vez mayor en Asia y el Pacífico y los océanos Índico, respectivamente, requiere la revisión de las categorías y posturas geopolíticas tradicionales. Analistas como C. Raja Mohan y Brahma Chellany instaron a los políticos indios a ver el Indo-Pacífico como un «teatro geopolítico único» y abandonar el principio de no alineación para aliarse con otros estados preocupados por el ascenso de China (Chacko 2014, 12- 13). Sin embargo, la noción del Indo-Pacífico que finalmente adoptó el gobierno se basó en una lógica geoeconómica que reformula discursos geopolíticos como el de la no alineación.

La no alineación, como se señaló anteriormente, fue un producto de la ideología nacionalista anticolonial y surgió como una parte clave del proyecto de estado desarrollista de la India. Como discurso y política, contribuyó a los reclamos de legitimidad de la élite estatal al ayudar a poner fin a la dominación y marginación de la civilización india bajo el régimen colonial. Lo hizo reivindicando un ethos indio que repudiaba la política maniquea de la Guerra Fría ya que el «pensamiento y nuestro enfoque de la India no encajan con esta gran cruzada del comunismo o cruzada del anticomunismo», y creando un camino para que la India desempeñar un papel importante en los asuntos mundiales porque «existe una posibilidad... de que en un momento de crisis nuestros esfuerzos pacíficos y amistosos puedan marcar la diferencia y evitar esa crisis» (Nehru 1961, 69, 47; 1982 [1946], 540). Al contribuir al mantenimiento de la estabilidad global y, además, la autonomía interna de la India, la no alineación permitiría a la India seguir su modelo de desarrollo económico endógeno.

El caso de reformular en lugar de reemplazar este principio clave de política exterior a medida que India avanza hacia una mayor integración económica global se hizo más explícita en un informe destacado, Nonalignment 2.0, que fue coescrito por académicos y ex burócratas cercanos al gobierno de UPA, como Shyam Saran, exsecretaria de

Relaciones Exteriores y enviada especial del primer ministro. El informe constituye el esfuerzo más completo para reelaborar «el principio fundamental que ha definido los compromisos internacionales de la India desde la independencia» al vincular un aspecto de este principio, la autonomía estratégica, con el nuevo enfoque de desarrollo económico de la India. Según el informe, una política de autonomía estratégica da a 'India las máximas opciones en sus relaciones con el mundo exterior, es decir, para mejorar el espacio estratégico de la India y la capacidad para la agencia independiente, lo que a su vez le dará las máximas opciones para su propio desarrollo interno. ' (Khilnani et al. 2012, 8). En línea con este objetivo, Saran (2011; citado en Sharma 2013) adoptó la visión de los océanos Índico y Pacífico como un espacio «interconectado», viéndolo como un «corolario lógico» de la política Look East. Destacó una creciente convergencia estratégica con los Estados Unidos, Australia, Japón, Indonesia y los países del sudeste asiático, mientras que al mismo tiempo, minimizó la amenaza de conflicto con China y alentó un «papel más activo de Rusia en el teatro emergente del Indo-Pacífico' para 'ayudar a crear una arquitectura de seguridad más equilibrada en la región'

Un examen de las declaraciones oficiales que se refieren al Indo-Pacífico, así como el discurso y la práctica de la política exterior en general, muestra que fue esta concepción geoeconómica reformulada del Indo-Pacífico la que adoptó el gobierno de la UPA. Los funcionarios indios comenzaron a utilizar la terminología del Indo-Pacífico en 2012, particularmente en discursos ante audiencias estadounidenses, japonesas y de la ASEAN y sobre el tema de la creación de una arquitectura regional y relaciones bilaterales más sólidas (Mathai 2012; Rao 2012; Singh 2013). Así, por ejemplo, en su visita a Japón en 2013, el Primer Ministro Manmohan Singh elogió a Shinzo Abe por su noción 'visionaria' de la 'confluencia de dos mares' para proporcionar un nuevo marco para la relación bilateral entre Japón y la India y sus relaciones regionales. Cooperación para construir interdependencia, 'una arquitectura regional más equilibrada' y seguridad marítima (Singh, 2013). El énfasis predominante en estos discursos, sin embargo, fue el establecimiento de 'una arquitectura regional abierta, equilibrada, inclusiva y transparente', con la ASEAN, en particular, como el 'pilar' de las 'estructuras e instituciones económicas y de seguridad', lo que permite a India mantener su autonomía estratégica (Singh 2012). El Consejero de Seguridad Nacional, Shivshankar Menon

(2013, 3-4) desafió la conceptualización del Indo-Pacífico como un solo teatro geopolítico, señaló los peligros de seguir una receta de seguridad singular para las distintas áreas del Pacífico, el Océano Índico y el Mar de China Meridional, y rechazó la suposición de rivalidad marítima chino-india. Además, esta concepción del Indo-Pacífico encaja bien con las narrativas nacionalistas sobre la historia del internacionalismo antiimperialista de la India y, por lo tanto, con las ideas sobre lo que constituía un Estado legítimo: '[c]uando en la India exigimos una seguridad plural, inclusiva y abierta arquitectura en el Indo-Pacífico estamos bien dentro de una tradición y una cultura de pensamiento relativista, impulsada por ideas y omnidireccional' (Menon 2012).

Por lo tanto, aunque el gobierno de UPA hizo causa común con los Estados Unidos en el tema de la 'libertad de navegación sin trabas en aguas internacionales', se unió a los diálogos y ejercicios de defensa trilateral con los Estados Unidos y Japón y aumentó el gasto naval, lo que llevó a la adición de portaaviones y el desarrollo de un submarino nuclear, también rechazó la participación de terceros en disputas en el Mar de China Meridional, pidió un 'concierto real de potencias asiáticas', incluidos China y Estados Unidos, para garantizar la seguridad marítima en el Océano Índico , e hizo hincapié en la necesidad de «fortalecer la arquitectura de seguridad multilateral en Asia-Pacífico y avanzar a un ritmo cómodo para todos los países interesados» en lugar de centrarse en asociaciones militares bilaterales (Menon 2009; Pubby 2012). El Ministro de Defensa del gobierno, A.K. Antony en particular, emergió como particularmente resistente a una relación militar más estrecha con los Estados Unidos a pesar de las demandas en contrario de la marina, en particular (Unnithan 2011). Antony, por ejemplo, rechazó una oferta estadounidense de colocar un oficial de enlace indio en el Comando del Pacífico de los Estados Unidos y rechazó los ejercicios navales multilaterales con el argumento de que los ejercicios Malabar 2007 realizados anteriormente en los que participaron India, Estados Unidos, Singapur, Australia y Japón a las percepciones de una OTAN asiática (Organización del Tratado del Atlántico Norte) para contener a China. En cambio, se buscó nuevos diálogos trilaterales y ejercicios militares con Estados Unidos y Japón, pero buscó equilibrarlos con ejercicios contra la piratería con China.

El gobierno también incrementó las actividades de India en el Océano Pacífico, particularmente a través de la expansión de las iniciativas de exploración de petróleo y

gas y la cooperación militar y con Vietnam, ante la desaprobación de China, que reclama las aguas del Mar de China Meridional (Brewster 2009). Sin embargo, la presencia naval de la India en el Océano Pacífico bajo el gobierno de UPA se mantuvo discreta y la Estrategia de Seguridad Marítima de 2007 definió el Mar de China Meridional como un área secundaria de interés (Cuartel General Integrado del Ministerio de Defensa (Marina) 2007). Más bien, el enfoque de los compromisos del Indo-Pacífico de la India permaneció en el Océano Índico y se centró en la diplomacia naval a través del Simposio Naval del Océano Índico (IONS), que se fundó en 2008, la Asociación de la Cuenca del Océano Índico (IORA) y un acuerdo de cooperación de seguridad marítima involucrando India, Sri Lanka y Maldivas con Seychelles y Mauricio como países invitados. Por lo tanto, si bien se adoptó la terminología del Indo-Pacífico, tomó la forma de un discurso y una estrategia geoeconómicos reformulados que mantuvieron un enfoque en las iniciativas de autonomía estratégica y diplomacia marítima en lugar del poder militar.

Modi y la evolución del Indo-Pacífico

El gobierno liderado por el Partido del Congreso perdió el poder en mayo de 2014 y fue reemplazado por la coalición NDA liderada por el BJP. El BJP hizo poca mención del concepto del Indo-Pacífico durante la campaña electoral o en su manifiesto electoral, pero el concepto había hecho apariciones ocasionales en el discurso de política exterior de la NDA mientras se enfoca en expandir los compromisos de la India en la región del Océano Índico y Asia-Pacífico. Elegido sobre una plataforma de crecimiento económico y desarrollo, el gobierno encabezado por Narendra Modi hizo de la atracción de inversiones extranjeras en la India para impulsar la fabricación nacional y el desarrollo de infraestructura como prioridades clave. Esto reflejó el camino anómalo de las políticas de economía abierta de la India, que a diferencia de China y el este de Asia, ha llevado al crecimiento del sector de servicios en lugar de la fabricación industrial. Como resultado, se intensificaron estrategias geoeconómicas tales como la re-escala espacial de la región de la India como el Indo-Pacífico, con un enfoque, en particular, en el fortalecimiento de los vínculos de la India con Asia continental y el Océano Pacífico mientras se desarrollaban más las iniciativas del Océano Índico iniciadas por el gobierno anterior. La política *'Act East'*, por ejemplo, es una versión renovada de la política *Look*

East que tiene como objetivo demostrar la centralidad de Asia-Pacífico en la política exterior de la India, y ha dado lugar a numerosas visitas bilaterales de Modi a los países de la ASEAN, una un enfoque renovado en proyectos de conectividad marítima y terrestre entre India y Asia, la participación de India en el Banco Asiático de Infraestructura e Inversión liderado por China, un nuevo diálogo trilateral India-Japón-Australia y el establecimiento del Foro para la Cooperación India-Islas del Pacífico. El Proyecto Mausam, que se ejecuta desde el Ministerio de Cultura y la iniciativa Ruta de las Especias encabezada por el gobierno del estado de Kerala, se lanzaron como iniciativas de «poder blando» destinadas a revivir antiguas rutas comerciales y vínculos culturales a través del Océano Índico.

Al mismo tiempo, las percepciones del creciente unilateralismo de China han aumentado en los últimos dos años, debido a las incursiones a través de la disputada frontera entre India y China, la recuperación de tierras de China en las disputadas aguas del Mar de China Meridional, su Zona de Identificación de Defensa Aérea en el Sur China Sea y su iniciativa One Belt One Road (OBOR). Además, el gobierno ha tratado de diferenciarse de su predecesor al reclamar una política exterior más «proactiva» (Parameswaran 2015). Esto ha llevado a la revitalización de narrativas geopolíticas más antiguas que retratan a China como un rival y una amenaza para India. Muchos pensadores estratégicos indios han construido durante mucho tiempo a China como un rival. Esta caracterización de China data de principios del siglo XX y la geopolítica imperial de la India colonial, que presentaba a China como una amenaza perpetua a la integridad territorial de la India (Alamgir 2009, 48-50). Nehru buscó cuestionar esta construcción en los primeros años de la independencia de la India a través de un énfasis en la experiencia compartida del anticolonialismo, sin embargo, la guerra fronteriza de 1962, que sigue sin resolverse; la alianza de China con Pakistán, con el que India tiene una disputa territorial grave y de larga data; y el rápido crecimiento económico de China en las décadas de 1980 y 1990 ha alimentado el dominio de los discursos de rivalidad y amenaza (Chacko 2012, Cap. 3) (Alamgir 2009). El ascenso de China y su nueva asertividad percibida ha revitalizado estos discursos. La iniciativa OBOR en particular, ha sido criticada porque 'no fue una iniciativa internacional que discutieron con todo el mundo, o con los países que de una u otra forma tienen opiniones (al respecto) o que se ven afectados por ella'

(Deccan Heraldo 2015). Una preocupación clave es el corredor económico propuesto entre China y Pakistán, que atravesará el territorio en disputa de la Cachemira ocupada por Pakistán. Refiriéndose implícitamente a China durante su visita a Tokio, Modi señaló:

> The 21st century is Asia's century… The question is - how will it be? There are two ways - one of 'Vistarvaad' (expansionism) and the other of 'Vikasvaad' (development). Those who walk on the path of Buddha, those who have faith in the path of development, they come with a guarantee of peace and progress. But we are witnessing today the expansionism that prevailed in the 18th century (NDTV 2014).

Este nuevo enfoque en China ha creado una nueva prominencia para los Estados Unidos en el discurso del Indo-Pacífico de la India. Durante la visita del presidente estadounidense Barack Obama a la India en enero de 2015, los dos países anunciaron que «Como líderes de las dos democracias más grandes del mundo que unen la región de Asia-Pacífico y el Océano Índico y reflejando nuestro acuerdo de que una asociación más estrecha entre los Estados Unidos e India es indispensable para promover la paz, la prosperidad y la estabilidad en esas regiones, hemos acordado una Visión Estratégica Conjunta para la región' (Gobierno de la India y Gobierno de los Estados Unidos 2015). China figura de manera silenciosa pero prominente en la Visión Estratégica Conjunta de Estados Unidos e India para Asia-Pacífico y el Océano Índico, que hizo una mención especial a «garantizar la libertad de navegación y sobrevuelo en toda la región, especialmente en el Mar de China Meridional» y afirmó que « Para lograr esta visión regional, desarrollaremos una hoja de ruta que aproveche nuestros esfuerzos respectivos para aumentar los lazos entre las potencias asiáticas, lo que permitirá a nuestras naciones responder mejor a los desafíos diplomáticos, económicos y de seguridad en la región' (Gobierno de India y Gobierno de los Estados Unidos). La Visión Estratégica Conjunta ha establecido un plan de cinco años para fortalecer la integración regional, realizar diálogos regionales, consultas trilaterales con terceros países y explorar oportunidades para el compromiso multilateral. Sin embargo, como el Secretario de Relaciones Exteriores de la India, S. Jaishankar, dejó en

claro más tarde en marzo, la Visión Estratégica Conjunta no equivale a una alianza, sino que «para nosotros, el hecho de que EEUU sea tanto una fuente de suministro como un socio militar ayuda a crear suficientes incertidumbres que en realidad podrían fortalecer la seguridad en la región del Indo-Pacífico' (Economic Times, 2015). India, señaló Jaishankar (2015) en un discurso en Singapur en julio, aspiraba a ser una «potencia líder» en lugar de una «potencia de equilibrio» en un mundo multipolar, con un «poder compartido» en «el corazón de la arquitectura de seguridad emergente de Asia». '. Esto no está muy alejado de la noción de la UPA de una arquitectura de seguridad plural, inclusiva y abierta en el Indo-Pacífico y sugiere una continuidad significativa.

No obstante, los críticos de la Visión Estratégica Conjunta argumentan que, a pesar de las intenciones en contrario, puede asociar demasiado a la India con los Estados Unidos y su sistema de alianzas (Varadarajan 2015). Además, India y Estados Unidos están comprometidos en distintos proyectos regulatorios e institucionales en el Indo-Pacífico que imponen límites a su asociación en la región. India es miembro de una serie de organizaciones centradas en China, incluido el Nuevo Banco de Desarrollo, la Organización de Cooperación de Shanghai, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y también es parte de la Asociación Económica Integral Regional, la alternativa al Transpacífico liderado por Estados Unidos. Asociación que incluye a China. Además, poco después del anuncio de la Visión Estratégica Conjunta, los tres principales estados involucrados en estas agrupaciones, China, India y Rusia, emitieron una declaración en la 13ª reunión trilateral de ministros de Relaciones Exteriores Rusia-India-China que 'pidió el desarrollo de un arquitectura de seguridad y cooperación abierta, inclusiva, indivisible y transparente... en la región de Asia y el Pacífico en el marco de la Cumbre de Asia Oriental' (Gobierno de Rusia, Gobierno de India y Gobierno de China, 2015). La mención del término 'indivisible' afirma la primacía de una arquitectura de seguridad centrada en la ASEAN en Asia-Pacífico en oposición a un sistema de alianza de EEUU Sin embargo, la falta de mención de la región del Océano Índico en esta declaración refleja la incomodidad de India con las actividades chinas en el Océano Índico.

Aunque China ha tratado de disipar las preocupaciones de India al sugerir formas de vincular el proyecto OBOR con sus iniciativas *Act East*, *Make in India*, *Mausam* y *Spice*

Route, las conversaciones formales no han comenzado (Aneja 2015). Si el proyecto OBOR se desarrolla según lo previsto por China e India se mantiene al margen, existe una posibilidad muy real de que el discurso geoeconómico del Indo-Pacífico en India evolucione hacia uno geopolíticamente cargado que enfrente a India, Estados Unidos y sus países aliados contra China. Alternativamente, si India desarrolla un compromiso más sustancial con China en el Océano Índico al vincular sus proyectos económicos y de conectividad con OBOR, entonces el Indo-Pacífico bien podría convertirse en una estrategia geoeconómica que acerque a India y China. Sin embargo, dada la escala mucho mayor de OBOR, esto potencialmente también implica colocar a India en una posición subordinada a China, un movimiento que contradiría su principio clave de política exterior de autonomía estratégica, así como los discursos geopolíticos persistentes que posicionan a China como una amenaza y rival. Como ha dicho Gurpreet Kharuna: «No podemos tolerar la idea de jugar un papel secundario frente a China en algo, incluso si nos ayuda» (Kasturi 2015). En este sentido Japón e India anunciaría el Corredor de Crecimiento Asia-África como una iniciativa conjunta para construir conectividad entre el Pacífico y África. Si bien sus recursos financieros pueden ser limitados, la India puede desempeñar un papel importante. Por ejemplo, Delhi usó su influencia diplomática en la decisión de Bangladesh de adjudicar el proyecto del puerto Matarbari a Japón. India y Japón también pueden asociarse en otros proyectos futuros, incluso en Trincomalee en Sri Lanka, y potencialmente (sujeto a sanciones estadounidenses) en el puerto de Chabahar en Irán. El Corredor de Crecimiento Asia-África (AAGC) previsto conjuntamente por India y Japón se anunció en la cumbre de la 52ª Reunión Anual del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) en Gandhinagar, India, del 22 al 26 de mayo de 2017. Durante el anuncio, el Primer Ministro Narendra Modi declaró que tanto India como Japón tienen como objetivo lograr una cooperación más estrecha para el desarrollo en África.

¿Actor independiente o arrastrado a la espiral de competición EEUU-RPC?

A diferencia de los gobiernos anteriores, la ideología del BJP y la lengua en la que se desarrolla su política exterior sigue una narrativa religiosa de una nación hindú en lugar de una secular visión de civilización india. Además claramente incorpora la doctrina de

la esfera de influencia soberana o la teoría Rajamandala, introducida en el trabajo más célebre de Kautilya, el *Arthashastra*, como el más fundamental en términos de proporcionar un imperativo estratégico viable a la proyección del poder externo del estado (Misra, 2016: 11). Tres factores dan forma particular a la India política exterior actual. A pesar del entusiasmo recurrente por la «ascenso de la India», su mayor estrategia el reto – y la limitación – permanece desarrollo económico y social interno. En primer lugar, la India busca socios para lograr este objetivo. En segundo lugar, el ascenso de China complica el entorno estratégico de Nueva Delhi en varios niveles – en la frontera en disputa, en la vecindad de la India, y en el Océano Indio, la competencia creciente entre Estados Unidos y China. En este contexto, finalmente, India se está acercando a EEUU., mientras continúa diversificando sus alianzas externas con países como Australia, Francia, Irán, Israel, Japón y Arabia Saudita. Hoy en día, la política exterior de la India puede volver a estar en un punto de inflexión. Por un lado, la alineación entre India y EE.UU. y sus aliados; la guerra en Ucrania y el consiguiente debilitamiento de Rusia, el enfoque más musculoso de China hacia la India; y la asociación «sin límites» chino-rusa puso a la India en una posición estratégica difícil. Ante la perspectiva de un Asia unipolar, aparecía el papel de EEUU y sus aliados como equilibradores frente a China y su potencial socio menor, Rusia. En el otro lado, las concepciones indias del orden global están en varios aspectos más cerca de aquellos de China y Rusia que a los de Estados Unidos y sus aliados. En teoría, esto podría contribuir a la capacidad de Nueva Delhi para actuar como un «poder puente».

La política exterior de alineamiento múltiple de Modi podría describirse como una «evolución natural» de la política de Singh, ya que ha ofrecido una visión más clara definición de los intereses estratégicos indios, ha impulsado la relación bilateral con EE.UU., y ha enmarcado alianzas estratégicas como algo que aumenta en lugar de restringir la autonomía.(Frank O'Donnell / Mihaela Papa, 2022:805) Sin perjuicio de estos diversos puntos de fricción, la importancia económica de China para la India sigue siendo crucial. En 2022, Beijing fue el segundo socio comercial y la balanza comercial bilateral alcanzó un gran déficit comercial para India. Es revelador que la India, a pesar del enfrentamiento actual a lo largo de la frontera en disputa, es el único país que esta incómodo con el QUAD con los aspectos de seguridad. El QUAD se enfoca en cambio

en temas más suaves como la tecnología, desarrollo y vacunas. A pesar de la retórica, su disposición o capacidad para distanciarse más de Beijing parece tener ciertos límites.

La invasión rusa de Ucrania obligó a la India para realizar un acto de equilibrio difícil entre su socio estratégico desde hace mucho tiempo Rusia y su cada vez más importante relaciones con Estados Unidos y sus aliados. Rusia e India comparten una» Asociación Estratégica Privilegiada» que se remonta a la Guerra Fría.53 (Ministry of External Affairs, 2019). La relación se sustenta en un mutuo «entendimiento geopolítico», declaró el Ministro de Asuntos Exteriores Jaishankar en 2020 (Jaishankar, 2020) la percepción de la población sobre Rusia permanece relativamente positiva un año después del estallido de la guerra. Sin embargo, la importancia de Rusia en la estrategia de la India ha disminuido constantemente desde el final de la Guerra Fría. La guerra en Ucrania y las economías asociadas, y el debilitamiento político y militar de Rusia es probable que refuercen esta tendencia. Debido a las fuertes dependencias de defensa y consideraciones estratégicas, sin embargo, la India no querrá, y no podría – renunciar a su estrechar lazos con Moscú tan rápidamente. El aspecto más importante de la bilateral la relación es la cooperación de defensa. Alrededor del 75% del inventario militar es ruso o soviético de origen. A diferencia de los socios occidentales, Moscú desarrolla y produce estratégicamente tecnologías importantes como como el misil de crucero supersónico BrahMos conjuntamente con la India. Sin embargo, India ha logrado reducir su dependencia significativamente sobre las importaciones de armas rusas. Mientras que hace diez años India obtuvo más del 80% de su producción anual importaciones de armas de Rusia, para 2021 la participación se había reducido al 40 por ciento. India ha recurrido a EE.UU., Francia, e Israel, entre otros, para diversificar sus importaciones. Mientras que las relaciones comerciales con Moscú son generalmente moderados, India ha aumentado dramáticamente sus importaciones de petróleo ruso con descuento desde la invasión de Moscú a Ucrania. Desde febrero de 2022, Rusia se ha ido de ser un proveedor marginal de crudo al principal proveedor de la India. Reducciones significativas de la defensa rusa equipo en el ejército indio el inventario no sólo tomará décadas, pero también requerirá la voluntad de otros países de apoyar India en el cierre de la emergente brechas en áreas clave. Tras la invasión de Ucrania, India canceló algunas compras previamente acordadas de equipo de defensa como el MiG-29. Se ha

argumentado, sin embargo, que estas cancelaciones fueron planeado antes de la invasión para promover el uso de las capacidades indígenas en el contexto de la autosuficiencia India» (Sameer Lalwani and Happymon Jacob, 2023) India está llevando a cabo a adquisiciones de importancia estratégica como el sistema de defensa aérea S-400. El acuerdo EE.UU.-India y la iniciativa de tecnología emergente (iCET), lanzado en mayo de 2022, puede ser visto como un intento de EE.UU. de apoyar los esfuerzos de diversificación de la India. Bajo la iniciativa, los dos países buscan una cooperación más estrecha en materia de municiones tecnologías, seguridad marítima, semiconductores, computación cuántica, e Inteligencia Artificial (IA). En la primera reunión bilateral bajo la iniciativa en enero de 2023, EE.UU. dijo que estaba evaluando una propuesta de General Electric para producción conjunta de motores a reacción para aviones de combate indios. Nueva Delhi también teme un descontrolado eje Rusia-China. En 2022, China y Rusia declararon una asociación «sin límites». Aunque esta relación estará limitada por varios factores, una mayor alineación entre Rusia, y su principal adversario, Beijing, que puede aumentar la presión a lo largo de la frontera en disputa, podría complicar seriamente el entorno estratégico de Delhi. Cuanto mayor sea este desafío, más se alineará Nueva Delhi con Estados Unidos y sus aliados. En el contexto de la visión de la India de un mundo multipolar y su búsqueda de socios para construir resiliencia, Europa – el UE y sus estados miembros individuales – también está asumiendo un papel más destacado lugar en el pensamiento estratégico de Nueva Delhi. Asi el Ministro de Relaciones Exteriores de India, Jaishankar declaró en 2021 que India está haciendo un esfuerzo por «comprometerse con los 27.

La creciente importancia estratégica de la India y su papel decisivo en el QUAD ilustra cómo la económica, política y el peso militar se está desplazando hacia Asia. Es probable que la India desempeñe un importante papel en la negociación del futuro marco Indo-Pacífico «libre y abierto», con sus ideas de orden ganando más influencia. En este sentido, Nueva Delhi también puede ser capaz de mediar entre ciertos intereses divergentes de los Estados Unidos, Asia, Europa y África. Por ahora, esto permitirá que la India siga siendo un país relativamente independiente y beneficiado de las crecientes divisiones internacionales. Los factores restrictivos de la India siguen siendo sus

capacidades materiales limitadas y la perspectiva de una China más agresiva obligando a Nueva Delhi a hacer más concesiones sobre su autonomía.

Bibliografía

Abe, Shinzo. (2007), «Confluence of the Two Seas» Speech by H.E.Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan at the Parliament of the Republic of India, Ministry of External Affairs. http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html (acceso 4 abril de 2023).

Alamgir, Jalal. (2009), *India's Open-Economy Policy: Globalism, Rivalry, Continuity*, New York and London: Routledge.

Allison, G. (2015) «The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?», The

Aneja, Atul. (2015), 'Western Elite Wary of India Moving Closer to China', *Hindu*. 17 May http://www.thehindu.com/news/international/world/western-elite-wary-of-india-moving-closer-to-china/article7214803.ece (acceso 4 abril de 2023).

Atlantic, 24 de septiembre de 2015. https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/ (consultado el 5 de marzo de 2018).

Australian Government. (2011). *Australia-United States Ministerial Consultations 2011. Joint Communiqué*.

Australian Government. (2013). *Defense White Paper 2013*. Department of Defense.

Australian government. (2016). *Defense White Paper 2016*. Department of Defense.

Bader, J. (2012). *Obama and China's Rise. An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Brookings Institution Press.

Brewster, David. (2009), 'India's Strategic Partnership with Vietnam: The Search for a Diamond on the South China Sea?', *Asian Security*, 5: 1, 24-44.

Business Standard. (1997) 'Meet Criticises Gujral Doctrine, Tells Pak To Curb ISI Activities', *Business Standard*. 9 August http://www.business-standard.com/article/economy-policy/meet-criticises-gujral-doctrine-tells-pak-to-curb-isi-activities-197080901068_1.html (acceso 4 abril de 2023).
Bijian, Z. (2015) «China's 'Peaceful Rise' to Great-Power Status», Foreign Affairs, Sep/Oct, 2005.

Chacko, Priya. (2012), *Indian Foreign Policy: The Politics of Postcolonial Identity from 1947 to 2004*, London and New York: Routledge.

Chacko, Priya. (2014), 'The Rise of the Indo-Pacific: Understanding Ideational Change and Continuity in India's Foreign Policy', *Australian Journal of International Affairs*, 68:4, 433-452.

China Daily. «Xi Jinping's report at 19th CPC National Congress», Disponible en: https://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm

Clinton, Hilary. (2011a), 'America's Pacific Century', *Foreign Policy*. 10 November http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (acceso 4 abril de 2023).

Clinton, Hilary. (2011b), Secretary of State Hillary Rodham Clinton On India and the United States: A Vision for the 21st Century, July 20, 2011, IIP Digital. http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/07/20110720165044su0.7134014.html#ixzz1UxWVNLPL (acceso 4 abril de 2023).

Clinton, H. (2011, 11 de octubre). America's Pacific Century. The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action. *Foreign Policy*.

Cowen, Deborah. & Smith, Neil. (2009), 'After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics', *Antipode*, 41:9, 22-48.

CSIS. (2007, 16 de febrero). *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*.

D'Costa, Anthony P. (2003), 'Uneven and Combined Development: Understanding India's Software Exports', *World Development*, 31:1, 211-226.

Deccan Herald. (2015), 'One Belt, One Road Not International Venture: India', *Deccan Herald*. 21 July. http://www.deccanherald.com/content/490656/one-belt-one-road-not.html (acceso 4 abril de 2023).

Dhar, P.N. (2000), *Indira Gandhi, The Emergency and Indian Democracy*, (Oxford University Press: New Delhi).

Economic Times. (2015), 'If American «Trumpet» Was More Certain in Asia-Pacific, it's Helpful: India', Economic Times. 16 March. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-03-16/news/60174859_1_south-china-sea-asia-pacific-region-asia-pacific (acceso 4 abril de 2023)

Elden, Stuart. (2007), 'There is a Politics of Space Because Space is Political', *Radical Philosophy Review*, 10:2, 101-116.

Exim Bank of India. (2012), *Catalysing India's Trade and Investment*, Export-Import Bank of India. http://www.eximbankindia.com/fore-trade.pdf (acceso 4 abril de 2023).

Faleiro, Eduardo. (1992), 'Changing World Order', *Foreign Affairs Record*, XXXVIII:5, 211-214.

Garcia Cantalapiedra, David (2020): «Europa, Occidente y el fin del orden internacional liberal multilateral». Documento Marco IEEE 10/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM10_2020DAVGAR_guerrailimitada.pdf

Goswami, Manu. (2004), *Producing India: From Colonial Economy To National Space*, New Delhi: Permanent Black.

Government of India & Governmen of the United States 2015, *U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region*, White House. https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/25/us-india-joint-strategic-vision-asia-pacific-and-indian-ocean-region (acceso 4 abril de 2023)

Government of India. (1999), *India's Foreign Relations, 1998-99*, Embassy of India, Washington D.C. http://www.indianembassy.org/policy/Foreign_Policy/FP_1999/Introduction_FP_98-99.html (acceso 4 abril de 2023) .

Gupta, Akhil. (1998), *Postcolonial Developments: Agriculture in the Making of Modern India*, Durham: Duke University Press.

Gupta, Anirudha. (1990), 'A Brahmanic Framework of Power in South Asia?', *Economic and Political Weekly*, 25:14, 711-714.

Heath (2013) «Xi Steps Up Efforts to Shape a China-Centered Regional» Order. Diplomacy Work Forum. China Brief Volume 13. Issue 22. November 13, 2007. Disponible en: https://jamestown.org/wp-content/uploads/2013/11/China_Brief_Vol_13_Issue_22__.pdf?x14008

Herrero, R. (2007) La realidad inventada. Percepciones y procesos de toma de decisiones en Política Exterior, Madrid, Plaza y Valdés.

IEA. (2022). *World Energy Outlook 2022.* Paris, International Energy Agency. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/830fe099-5530-48f2-a7c1-11f35d510983/WorldEnergyOutlook2022.pdf [Consulta: 10 de marzo de 2023]

INSS Special Report. (2000, 11 de octubre). The United States and Japan: Advancing toward a Mature Partnership. Washington D.C.: National Defense University.

Integrated Headquarters Ministry of Defence (Navy). (2007), *Freedom to use the Seas: India's Maritime Military Strategy*, New Delhi: Ministry of Defence.

Jaffrelot, Christophe. (2003), 'India's Look East Policy: An Asianist Strategy in Perspective', *Asian Review*, 2:2, 35-68.

Jaishankar, S. (2015), «India Wants to be a Leading Power Rather than Just a Balancing Power», *The Wire*. 20 July. http://thewire.in/2015/07/20/india-wants-to-be-a-leading-power-rather-than-just-a-balancing-power-6903/ (acceso 4 abril de 2023)

Jaishankar, Subrahmanyam. External Affairs Minister in Conversation at Raisina Dialogue 2020: The India Way, 16.01.2020.

Jervis, R. (1970) The Logic of Images in International Relations, Princeton, Princeton University Press.

Jervis, R. (1976) Perceptions and Misperceptions in International Politics, Princeton University.

Jervis, R. (1978) «Cooperation under the Security Dilemma», World Politics, 30, 2. January 1978. pp. 168-214

Jessop, Bob. (2003), *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge: Polity Press.

Jessop, Bob. (2010), 'Cultural political economy and critical policy studies', *Critical Policy Studies*, 3:3-4, 336-356.

Kania, Elsa. (2019) «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/

Kaplan, R. (2010) *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. Random House.

Kaplan, R. (2012) *The Revenge of Geography*. Random House.

Kaplan, R. (2014) *Asian Cauldron Asia's Cauldron: The South China Sea and the End to a Stable Pacific*. Random House. 2014.

Kasturi, Charu Sudan. (2015), 'Call to embrace China projects - Don't Veto Connectivity Plans: Experts'*, Telegraph*. 14 May. http://www.telegraphindia.com/1150514/jsp/nation/story_20029.jsp#.VhPFJvmqqko (acceso 4 abril de 2023)

Khilnani, Sunil, Kumar, Rajiv, Mehta, Pratap Bhanu, Menon, Prakash, Nilekani, Nandan, Raghavan, Srinath, Saran, Shyam & Varadarajan, Siddharth 2012, *Nonalignment 2.0: A Foreign And Strategic Policy for India in the Twenty First Century,* New Delhi: National Defence College and Centre for Policy Research.

Khurana, Gurpreet S. (2007), 'Security of Sea Lines: Prospects for India–Japan Cooperation,' *Strategic Analysis*, 31:1, 139-153.

Kohli, Atul. (2004), *State-Directed Development: Political Power and Industrialisation in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press.

Kohli, Atul. (2006), 'Politics of Economic Growth in India, 1980-2005: Part I: The 1980s', *Economic and Political Weekly*, 41:13,1251-1259.

Krishna, Sankaran. (1999), *Postcolonial Insecurities: India, Sri Lanka, and the Question of Nationhood*, Minneapolis and London: University of Minnesota Press.

Lavina Lee y John Lee. (2016) «Japan–India Cooperation and Abe's Democratic Security Diamond: Possibilities, Limitations and the View from Southeast Asia». *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Volume 38, Number 2, August 2016, pp. 284-308

Lavina Lee. (2016) «Abe's Democratic Security Diamond and New Quadrilateral Initiative: An Australian Perspective». The Journal of East Asian Affairs, Vol. 30, No. 2 (Fall/Winter 2016), pp. 1-41.

Luttwak, Edward. (1990), 'From Geopolitics to Geoeconomics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce', *The National Interest*, 20, 17-23.

Mathai, Ranjan. (2012), Speech by Foreign Secretary of India, Mr. Ranjan Mathai at the Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington DC on February 6, 2012 on «Building on Convergences: Deepening India-U.S. Strategic Partnership», Embassy of India: Washington D.C. http://www.indianembassy.org/prdetail1860/speech-by-foreign-secretary-of-india,-mr.-ranjan-mathai-at-the-center-for-strategic-and-international-studies-(csis),-washington-dc-on-february-6,-2012-on-andquot;building-on-convergences:-deepening-india-u.s.-strategic-partnershipandquot ; (acceso 4 abril de 2023)

Mearsheimer, J. (2006) «China's Unpeaceful Rise».*Current History*; april 2006; 105, 690; pp.160-162.

Mearsheimer, *J.* (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001. Ministry of External Affairs, *Reaching New Heights of Cooperation Through Trust and Partnership,* India-Russia Joint Statement during visit of Prime Minister to Vladivostok, 05.09.2019.

Menon, S. (2011), Speech on 'India and the Global Scene: Prem Bhatia memorial lecture', 11 August. National Maritime Foundation. http://maritimeindia.org/article/india-and-global-scene (acceso 4 abril de 2023)

Menon, Shivshakar. (2013), Speech on 'Sino-Indian rivalry in the Indo-Pacific', Observer Research Foundation. http://www.orfonline.org/cms/export/orfonline/documents/Samudra-Manthan.pdf (acceso 4 abril de 2023)

Menon, Shivshanar. (2009), Speech on 'Maritime Imperatives of Indian Foreign Policy (National Maritime Foundation, 11 September 2009)', India Habitat Centre. http://www.indiahabitat.org/download/Maritime_Imperatives.pdf (acceso 4 abril de 2023).

Menon, Shivshankar. (2012), Speaking Notes at Workshop on Kautilya - Kautilya Today, Institute for Defence Studies and Analysis. http://www.idsa.in/keyspeeches/ShivshankarMenon_KautilyaToday (acceso 4 abril de 2023)

Mitchell, Katharyne. (2004), *Crossing The Neoliberal Line: Pacific Rim Migration and the Metropolis*, Philadelphia, Pa.: Temple University Press.

Mukherji, Rahul. (2008), 'The Political Economy of India's Economic Reforms', *Asian Economic Policy Review*, 3:2, 315-331.

Muppidi, Himadeep. (2004), *The Politics of the Global*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

NDTV. (2014), 'PM Modi Takes Swipe At China Before Talks With Japanese Premier Abe', *NDTV*. http://www.ndtv.com/india-news/pm-modi-takes-swipe-at-china-before-talks-with-japanese-premier-abe-657457 (acceso 4 abril de 2023)

Nehru, Jawaharlal. (1961), *India's Foreign Policy: Selected Speeches, September 1946-April 1961*, Delhi: The Publications Division, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India.

Nehru, Jawaharlal. 1982 [1946], *The Discovery of India*, Calcutta: The Signet Press.

Nehru, Jawaharlal. 1996 [1934-35], *Glimpses of World History: Being Further Letters to His Daughter Written in Prison, and Containing a Rambling Account of History for Young People*, (New York: Jawaharlal Nehru Memorial Fund.

O'Donnell, F. and Papa, M. (2021)«India's multi-alignment management and the Russia– India–China (RIC) triangle»,*International Affairs* 97:3.

Office of the Secretary of Defense. (2001, 20 de septiembre). *The Quadrennial Defense Review 2001*.

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.

Patranobis, Sutirtho. (2015), 'China Reacts Sharply to India-US Statement on South China Sea Dispute', *Hindustan Times*. 26 January. http://www.hindustantimes.com/india/china-reacts-sharply-to-india-us-statement-on-south-china-sea-dispute/story-WOL8UOd3PsG1PMV0qxXaJO.html (acceso 4 abril de 2023).

Parameswaran, Prashanth. (2015). 'India Needs a More Ambitious Foreign Policy, Says Country's Top Diplomat', *Diplomat*, 21 July. http://thediplomat.com/2015/07/india-needs-a-more-ambitious-foreign-policy-says-countrys-top-diplomat/ (acceso 4 abril de 2023)

Pedersen, JØrgen Dige. (2000), 'Explaining economic liberalization in India: state and society perspectives', *World Development*, 28:2, 265-282.

Prime Minister, President of the United States. (2011, 16 de noviembre). *Australia-United States Force Posture Initiatives*. Office of the Prime Minister of Australia.

Pubby, Manu. 2012, 'US says India 'Lynchpin' of Rebalancing Strategy', *Indian Express*. http://www.indianexpress.com/story-print/958842/ (acceso 4 abril de 2023)

Randall L. Schweller y Xiaoyu Pu. (2011) «After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline», International Security, Vol. 36, n. 1. (Summer 2011), pp. 41-72.

Rao, Nirupama. (2012), Speech on 'Indian Foreign Policy in the 21st Century: Challenges and Opportunities', Hudson Institute. http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=8826 (acceso 4 abril de 2023)

Rao, Nirupama. (2013), Speech on 'America's «Asian Pivot»: The View from India' (Brown University, February 4, 2013), Brown India Initiative. http://brown.edu/initiatives/india/sites/brown.edu.initiatives.india/files/uploads/NirupamaRao-America's'AsianPivot'TheViewfromIndia-Brown-IndiaInitiativeSeminar2.4.2013.pdf (acceso 4 abril de 2023)

Rumsfeld, D. H. (2004, 23 de septiembre). Testimony. Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld before the Senate Armed Services Committee. U.S. Senate. *Global Posture*. Washington D. C.

Sameer Lalwani / Happymon Jacob, «Will India Ditch Russia?»,*Foreign Affairs,* 24.01.2023.

Saran, Shyam. 2011, 'Mapping the Indo-Pacific', *Indian Express*, 29 October. http://www.indianexpress.com/news/mapping-the-indopacific/867004/ (acceso 4 abril de 2023)

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).

Schelling, T. (1966) Arms and Influence. Yale University Press.

Schelling, T. (1980) The Strategy of Conflict. Harvard. (2nd Edition)

Shangri-La Dialogue. (2012, 2 de junio). The U.S. Rebalance Towards the Asia-Pacific: Leon Panetta. *The IISS Asia Security Summit*.

Singh, Manmohan. 2012, PM's Opening Statement at Plenary Session of India-ASEAN Commemorative Summit, Government of India. http://www.aseanindia.com/pms-opening-statement-at-plenary-session-of-india-asean-commemorative-summit/ (acceso 4 abril de 2023).

Singh, Manmohan. 2013, PM's Address to Japan-India Association, Japan-India Parliamentary Friendship League and International Friendship Exchange Council, Ministry of External Affairs. http://pmindia.nic.in/speech-details.php?nodeid=1319 (acceso 4 abril de 2023)

Sinha, Yashwant. 2003, 'When Elephants Move', *Outlook*. 1 October. http://www.outlookindia.com/article.aspx?221594 (acceso 4 abril de 2023)

SIPRI (2023). *SIPRI Arms Transfers Database: Importer/Exporter TIV Tables*. Disponible en: https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php [Consulta: 10 de marzo de 2023]

Smith, Stephen. (2011), Speech by Stephen Smith MP Minister for Defence, 'Australia and India Building the Strategic Partnership', at the Asia Society. Mumbai, Department of Defence. http://www.minister.defence.gov.au/2011/12/10/minister-for-defence-australia-and-india-building-the-strategic-partnership/ (acceso 4 abril de 2023)

Snyder, G. (1984) «The Security Dilemma in Alliance Politics», World Politics, 36, 4. July. pp. 461-2.

Sparke, Matthew. 2007, 'Geopolitical Fears, Geoeconomic Hopes, and the Responsibilities of Geography', *Annals of the Association of American Geographers,*, 97:2, 338–349

Sparke, Matthew. 2013, *Introducing Globalization: Ties, Tensions, and Uneven Integration*, Chichester, West Sussex, UK: Blackwell Publishing.

Steinberg, J. B. (2009) «China´s Arrival: The Long March to Global Power». U.S. Deputy Secretary of State Center for a New American Security. 24 September 2009.

The Secretary of Defense (1998). *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region. East Asian Strategy Report 1998*. The Secretary of Defense. Washington.

Turn Your Eyes to China. Premier Wen. December 10, 2003, speech at Harvard University, People's Daily Online, December 12, http://english.peopledaily.com.cn/200312/12/eng20031212_130267.shtm

Unnithan, Sandeep. (2011), 'Lone Dissenter', *India Today*. 11 April. http://indiatoday.intoday.in/story/defence-minister-a-k-antony-reins-in-military-ties-with-the-us/1/134697.html (acceso 4 abril de 2023)

U.S. Department of Defense, United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region (February 1995). http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19950227.O1E.html

U.S.-China Economic and Security Review. Commission. «China's Overseas United Front Work. Background and Implications for the United. States», 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

Varadarajan, Siddharth. (2015). 'China or US? India Must Have a Master Strategy in this Poker Game', *Hindustan Times*. 29 January. http://www.hindustantimes.com/ht-view/china-or-us-india-must-have-a-master-strategy-in-this-poker-game/story-SMr6R3YG9BjDPKJOGNd71J.html (Consultado 4 abril de 2023).

Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*, Addison-Westley.

Xi Jinping Address at the Conference.The Central Conference on Work Relating to Foreign Affairs. Beijing. 2014/11/29.

Xinhua News Agency (2004) «Full Text of Chinese Premier's Press Conference», March 14, 2004, Disponible en: http://english.people.com.cn/200403/15/eng20040315_137493.shtml

Zoellick, R. (2005) «Whither China: from Membership to Responsibility», National Committee on US-China Relations. 21 September.

*David García Cantalapiedra**
Universidad Complutense

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

84/2023 7/12/2023

Blanca Palacián de Inza

El inestable triángulo Sudán-Chad-Libia

El inestable triángulo Sudán-Chad-Libia

Resumen:

El conflicto armado en Sudán, su tercera guerra civil, impacta y se deja alimentar por la inestabilidad reinante en la región, que la convierte en un peligroso polvorín ante el que la opinión internacional se tapa los ojos.

Existe un sistema de alianzas y servidumbres en la región, que resulta indispensable para el sostenimiento del mercado de combatientes y mercenarios que se refugian en un país u otro a conveniencia.

En este documento de análisis se van a desentrañar las dinámicas regionales de apoyos, riesgos y amenazas particulares y compartidas.

Palabras clave:

Sudán, Chad, Libia, triángulo, guerra civil, inestabilidad.

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 Unstable Chad-Sudan-Libya Triangle

Abstract:

The armed conflict in Sudan, now in its third civil war, has been shocked and fuelled by the instability in the region. The situation has turned into a dangerous recipe for a bigger disaster. International opinion is not paying attention.

There is a system of alliances and servitudes in the region. This is indispensable for sustaining the market of fighters and mercenaries who take refuge in one country or another at their convenience.

This paper will unravel the regional dynamics and particular and shared risks and threats.

Keywords:

Sudan, Chad, Libya, triangle, Civil War, instability.

Introducción

No es la primera vez que el triángulo que conforman Chad, Sudán y Libia se incendia, lo que alimenta una situación regional de conflicto latente o directamente abierto. La región ya se tambaleó en 2011 y 2017 y dejó, como una de sus consecuencias, la existencia de un mercado de combatientes transfronterizos que no da tregua.

El conflicto armado en Sudán tiene como fecha de inicio el mes de abril de 2023 con el enfrentamiento de los generales Al-Burhan, que ostenta la jefatura del Estado y de gobierno y ejerce el mando del ejército del país; y Hemedti del lado de los paramilitares de las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés: Rapid Support Forces). Los distintos apoyos regionales a uno u otro bando prolongan la guerra, avivan viejas heridas de convivencia y frustran —hasta la fecha— todos los intentos necesarios de alto el fuego para paliar la magnitud de la emergencia humanitaria.

En este documento se van a analizar estas dinámicas regionales: cómo influye el conflicto armado a sus vecinos Libia y Chad, y a su vez, cómo participan estos de manera directa o indirecta en el mantenimiento del mismo.

Por un lado, el general del autoproclamado Ejército Nacional Libio, Khalifa Haftar ha explicitado su apoyo a las RSF sudanesas desde el inicio del conflicto, posicionándose en el mismo bando que Emiratos Árabes y Rusia, y en contra de Egipto. Por su parte, Chad no ha declarado su apoyo oficial a ningún bando. No obstante, Hemedti está relacionado con militares y políticos chadianos, puesto que él mismo es descendiente de nacionales árabes de aquel país, y su familia vive a ambos lados de la frontera.

Estas posiciones ejemplifican la dinámica de la región consistente en apoyar a los grupos rebeldes del país vecino, de forma más o menos explícita, pero también de compartir la situación de inestabilidad y los riesgos y amenazas aparejados a la misma.

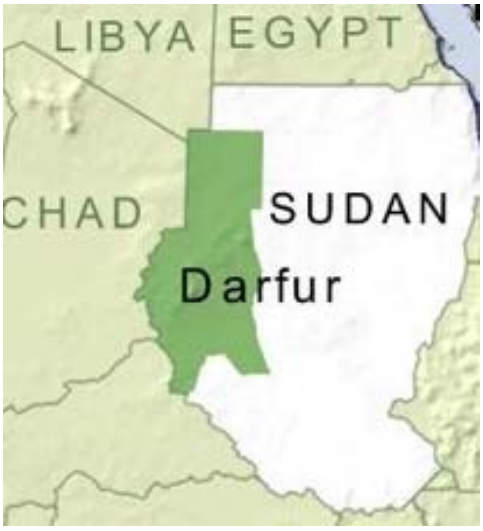


Figura 1. Mapa político de la región

Sudán

El enfrentamiento entre los dos generales sudaneses en contienda por el control del Estado retrata la batalla entre la élite político-militar del centro del país, encarnada en el general Al-Burhan; y la élite militar emergente de Darfur, siendo su cabeza visible el general Hemedti, pastor de camellos darfurí.

Es precisamente en la región de Darfur —que tiene el tamaño de España—, donde la creciente intensidad del conflicto de la mano de las victorias de las RSF genera unas dinámicas de violencia que hacen temer un capítulo más en el terror vivido en principios del milenio de la mano de las divisiones étnicas[1].

La gravedad de la situación es de tal calado, que el portavoz del secretario general de la ONU se ha pronunciado al respecto, señalando que hay informes que indican la existencia de una violencia a gran escala de tinte interétnico[2]. En el mismo sentido se ha manifestado[3] Josep Borrell aludiendo a una «aparente campaña de limpieza étnica» contra la comunidad masalit no árabe de Darfur Occidental. Con mayor contundencia

[1] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Sudan's Collapse and the Demise of Peacemaking». Podcast. 10/11/2023. Disponible en: Sudan's Collapse and the Demise of Peacemaking | Crisis Group
Nota: Todos los enlaces están activos con fecha de 4 de diciembre de 2023.
[2] AGENCE FRANCE-PRESSE. «L'ONU s'inquiète de l'« escalade » des violences interethniques au Darfour», *La Presse*. 4/12/2023. Disponible en: La Presse
[3] AGENCE FRANCE-PRESSE. «EU 'Appalled' By Reports 1,000 Killed In Darfur». 12/11/2023. Disponible en: Barron's

aún se expresa Adam Mousa Obama, del grupo Darfur Victim Support, que habla de genocidio en la zona occidental de Darfur[4].

Libia

Tras la caída y asesinato de Gadafi, Libia se encuentra dividida en dos. A instancias de Naciones Unidas se estableció un gobierno interino en el año 2021, el Gobierno de Unidad Nacional (GNU), con sede en Trípoli, en el oeste de Libia. Mohamed Menfi fue elegido presidente del Consejo Presidencial del Estado de Libia con Abdul Hamid Dbeibé como primer ministro. Este gobierno tenía el encargo de preparar las elecciones presidenciales y parlamentarias que debían celebrarse en diciembre de 2021.

En marzo de 2022, el país se vio fracturado con la formación del Gobierno Nacional de Estabilidad (GNS), administración paralela en el este del país, actualmente bajo la dirección del general Jalifa Haftar. Este recibe el apoyo de Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Rusia. Por su parte, el Gobierno de Unidad Nacional recibe el apoyo de Estados Unidos, la Unión Europea (con la excepción francesa), Turquía y Catar.

La comunidad internacional reconoce el gobierno de Menfi y Dbeibé, pero este convive de facto con el gobierno autoproclamado en el este de Libia. Cada coalición cuenta con sus propias instituciones de gobierno y sus estructuras militares.

En semejante contexto de división y caos, empeorado por las inundaciones que Libia ha sufrido hace tan solo unos meses, conviene situar la influencia en Libia de la guerra en el vecino Sudán y viceversa.

Haftar apoya activamente a Hemedti. Además de la devolución de apoyos prestados en el pasado, a ambos les une su rechazo a la subordinación al poder civil. Este posicionamiento les ha orientado a la creación de una estructura militar paralela tanto en Libia, en el caso de Haftar; como en Sudán, por parte de Hemedti[5].

Según el analista Emadeddin Badi[6], a estos lazos de lealtad se le suman otros dos elementos: los vínculos de ambos con los tráficos ilícitos en la región de Fezzan, y el

[4] AHMED, Kaamil y SALIH, Zeinab Mohammed. «Sudan's cycle of violence: 'There is a genocide going on in West Darfur'», *The Guardian*. 21/11/2023. Disponible en: Sudan's cycle of violence: 'There is a genocide going on in West Darfur' | Global development | The Guardian

[5] TASCI, Ufuk Necat. «Haftar and Hemedti: Two sides of the same coin», *The New Arab*. 1/5/2023. Disponible en: Haftar and Hemedti: Two sides of the same coin (newarab.com)

[6] Emadeddin Badi es investigador y analista político en Atlantic Council.

apoyo militar que comparten por parte de Emiratos Árabes[7]. Los dos tienen, además, el soporte del Grupo Wagner ruso[8]. En líneas generales, los apoyos extranjeros en el conflicto sudanés son los mismos que se involucraron en la guerra libia.

En cualquier caso, parece claro que el apoyo de Haftar a Hemedti podría contribuir a la prolongación del conflicto sudanés que, a su vez, agrava la inestabilidad ya existente en Libia.

Otro elemento por destacar es el hecho de que Haftar puede estar apoyando a Hemedti en contraprestación por la ayuda que este le brindó cuando intentó tomar Trípoli en 2019. Este vínculo ejemplifica la importancia del sistema de alianzas y servidumbres en la región, que resulta indispensable para el sostenimiento del mencionado mercado de combatientes y mercenarios que se refugian en un país u otro a conveniencia. La situación de inestabilidad en la frontera entre Libia y Sudán les beneficia a ambos. En ella reina un profundo vacío de seguridad y una ausencia absoluta de instituciones y servicios. Los distintos grupos armados de ambos países, han explotado estas debilidades afianzándose en esta región y organizando y desplegando operaciones a uno y otro lado de la línea de demarcación.

Uno de los grupos que operan en esta zona, son los Janjaweed, milicia de entre cuyas filas nacieron las RSF. Los militantes de este grupo armado son, desde hace años, aliados de Haftar. Ambos se han ayudado mutuamente a tomar posiciones estratégicas en el sureste de Libia.

En cualquier caso, resulta de especial interés resaltar que, como expone Musa Tehusay[9], la paz en Libia se verá afectada negativamente tanto si Hemedti sale victorioso de la contienda como si no. Esto es porque, en este último caso, el sur de Libia vería potenciada su condición de santuario de combatientes al sumarse aquellos derrotados en el conflicto sudanés. En caso de victoria de las RSF, la situación no sería muy diferente puesto que es previsible que Hemedti fortalezca su apoyo a aquella región a la que tanto debe.

Ante la posibilidad de una prolongación del empate táctico que alargaría la duración del conflicto, es esperable que el sur de Libia fortalezca su papel de retaguardia de las RSF,

[7] TASCI, Ufuk Necat. *Op. cit.*
[8] CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. «Civil Conflict in Libya». 19/9/2023. Disponible en: Civil Conflict in Libya | Global Conflict Tracker (cfr.org)
[9] Musa Tehusay, investigador libio especializado en África.

en especial de apoyo logístico, lo que sin duda empeoraría las deterioradas condiciones de seguridad de esta zona. Esta situación de inseguridad con visos de agravamiento independientemente de cómo discurran los acontecimientos, dificulta, además, la posibilidad de celebrar elecciones en Libia[10].

Chad

El tercer país ligado a la situación de conflicto de esta región es la República del Chad. Su papel en este triángulo es el de receptor de retornados y refugiados de sus vecinos, de Sudán mayoritariamente. Además, desde su independencia colonial, Darfur ha sido refugio para los rebeldes chadianos. Se completa, de este modo, el triángulo fronterizo que alberga a rebeldes de una procedencia u otra al otro lado de la demarcación.

Antes de que estallara el conflicto armado, Sudán acogía a una de las mayores poblaciones de refugiados del continente. Estos migrantes, acompañados por nuevos movimientos, en su mayoría de mujeres y niños, provocados por la guerra, buscan refugio principalmente en el vecino Chad. Por este motivo, la escalada de violencia en Sudán ha desembocado en una crisis humanitaria de altas proporciones también en el país vecino. Las cifras oscilan mucho según informa una organización u otra. ACNUR calculaba, a finales del mes de julio de 2023, que más de 2 millones de personas habían huido en busca de refugio seguro desde el inicio del conflicto. De esa cifra, tres cuartas partes se calcula que son desplazados internos y el resto refugiados y retornados[11].

[10] AGENZIA NOVA. «Sudan, analysts at "Nova": this is why the conflict could also have repercussions in Libya». 21/4/2023. Disponible en: Sudan, analysts at "Nova": this is why the conflict could also have repercussions in Libya (agenzianova.com)

[11] ACNUR. «Sudán: el país olvidado que sigue en guerra». 25/7/2023. Disponible en: Sudán: el país olvidado que sigue en guerra | eAcnur

Figura 2. Refugiados sudaneses en Chad. Fuente: MSF

El polígono regional de inestabilidad que se retroalimenta se amplía con el concurso del país más joven del mundo. Sudán del Sur también sufre la avalancha de refugiados y retornados.

Las más de 50 organizaciones humanitarias presentes en Sudán del Sur están al borde del colapso porque no tienen fondos para cubrir las necesidades de tanta gente en un lugar tan desprovisto de todo: solo se ha concedido el 10 % de los 1.238 millones de euros solicitados en 2023 para esta emergencia humanitaria. No es una crisis mediática. «Lo que estamos viendo es una falta de respuesta absoluta», advierte Dominique Hyde, directora de relaciones externas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Además de la desproporcionada crisis de refugiados, Chad convive con otros riesgos y amenazas. Una de ellas es la inestabilidad política. El presidente Mahamat Déby Itno ostenta el cargo de manera provisional tras la muerte de su antecesor, que era su padre, en 2021. Esta transicionalidad se alarga al mismo ritmo que lo hace la sombra del descontento y su represión. Existe un foco de conflicto abierto desde el mes de mayo en la región de Tibesti con grupos armados en esa zona y también en el norte de la vecina República Centroafricana. Otra amenaza más es la vivida en la frontera occidental, tras el golpe de Estado en Níger.

La inseguridad socioeconómica es otra de las grandes lacras que sufre Chad. A pesar de tener abundantes recursos naturales y una población relativamente pequeña —17 millones de personas—, no abandona los últimos tres puestos del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas[12].

La región es actualmente un polvorín. A los condicionantes de inestabilidad ya señalados, se suma la situación de inseguridad de la frontera entre Sudán y Chad, que abarca 1.400 kilómetros.

Ya desde la independencia de Chad, grupos de rebeldes chadianos encontraban refugio en Darfur. Destaca el hecho de que, antes de dar el golpe de Estado que le dio el poder en 1990, Idriss Déby y su milicia tenían su base de operaciones en Darfur. A su vez, en ocasiones, Chad ha dado cobijo a grupos rebeldes darfuríes, como en la época del anterior presidente Idriss Déby.

La inestabilidad que provocaba este intercambio de apoyos, provocó que en 2010 Sudán y Chad encontraran indispensable firmar un pacto de no agresión que, si bien, sigue vigente en el nivel político, no lo es en una escala más informal debido a las conexiones de clanes y a los favores debidos entre un lado y otro de la frontera[13]. Es muy probable que por dicho pacto y el deseo de no enfrentarse a su vecino, el gobierno de Déby haya elegido no declarar oficialmente su apoyo a ninguno de los dos bandos de la contienda sudanesa y se presente como mediador en la misma.

El conflicto armado sudanés posibilita crecientes oportunidades, no solamente para los rebeldes chadianos, sino para las fuerzas opositoras y terroristas de toda la región. En Libia encuentran cobijo grupos chadianos, fundamentalmente del grupo étnico Goran y combatientes árabes. En 2021, el líder del grupo rebelde Front for Change and Concord in Chad, Mahamat Mahadi Ali, organizó una incursión a Chad desde su refugio en el sur de Libia. Aunque su ataque fue repelido, quedó patente la fuerza de este grupo y las posibilidades que ofrece la inestabilidad regional para este tipo de actuaciones. Este grupo podría estar contando con el apoyo del Grupo Wagner. A su vez, en Chad se

[12] Información disponible en: https://hdr.undp.org/
[13] PICCO, Enrica. «The Fallout in Chad from the Fighting in Darfur», *International Crisis Group*. 10/8/2023. Disponible en: The Fallout in Chad from the Fighting in Darfur | Crisis Group

refugian militantes de grupos terroristas como Boko Haram o Estado Islámico del África Occidental.

La situación de inestabilidad de Libia se ofreció como el refugio que habían perdido estos grupos tras el mencionado acuerdo de paz de 2010 entre Chad y Sudán. En dicho acuerdo, estos dos países se comprometieron a no apoyar a los grupos armados de su vecino. No obstante, la situación de conflicto y caos en Sudán, y de manera especial en Darfur, posibilita la reubicación de estos grupos en Chad. Su proximidad a la capital, Djamena, podría facilitar el desarrollo de incursiones para el aprovechamiento de mercados ilícitos como el de armas[14], drogas, combustible o vehículos.

Conclusiones

El triángulo que conforman Chad, Sudán y Libia está en alerta roja una vez más. Las dinámicas de apoyo entre los grupos armados de uno u otro país les hacen poderosos y extraordinariamente nocivos para la estabilidad y el bienestar de la población. La situación regional es de conflicto permanente de desigual latencia.

Es apropiado hablar ya de la tercera guerra civil sudanesa. También es correcto hablar de un nuevo genocidio en Darfur. Y no conviene olvidar la magnitud de la crisis humanitaria regional que está siendo ignorada.

Cuanto más se permita, por acción e inacción de la comunidad internacional, que se prolongue el conflicto en Sudán, más probabilidades hay de que actores como los grupos rebeldes regionales o los mercenarios rusos se beneficien y fortalezcan a costa de cientos de vidas humanas.

[14] MICALLEF, Mark *et al*. «After the storm: Organized crime across the Sahel-Sahara following upheaval in Libya and Mali», *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*. 2019. Disponible en: After_the_storm_GI-TOC.pdf (globalinitiative.net)

Figura 3. Janjaweed still Attacks. Autor: Mike Keefe. 11/4/2007

Las perspectivas de futuro no se presentan halagüeñas para la región. Sirva de ejemplo el caso de Chad. Una victoria de Hemedti haría peligrar el papel supuestamente transicional del presidente chadiano Déby, pero también su derrota, puesto que los chadianos árabes podrían intentar tomar el poder. Y en ningún caso parece real un escenario en el que Hemedti renuncie a Darfur, cuyo oro es el sustento de su fuerza.

El mismo día de cierre de este trabajo, 4 diciembre de 2023, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha puesto fin a la misión política UNITAMS en Sudán a petición de su gobierno.

No hay visos de pronta resolución del conflicto y eso contribuirá, sin duda, a que se agrave aún más la situación de inseguridad en toda la región. Como apuntábamos al comienzo de este trabajo, la región es un peligroso polvorín.

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

85/2023 12/12/2023

Mónica Román González

Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental (2): Rusia

Interacción de las grandes potencias en Asia Oriental (2): Rusia

Publicado originalmente en: Asia Oriental, la interdependencia como causa de conflicto

Editado en septiembre de 2023

Resumen:

La progresiva importancia de Asia Oriental para Rusia ha hecho del vector oriental de su política exterior una prioridad. Por un lado, la presencia de la Federación Rusa en la región se ha visto limitada debido a su creciente subordinación ante China como demuestra el rechazo ruso al concepto de Indo-Pacífico, calificado por Moscú como un intento estadounidense de contener a Beijing. Sin embargo, la deriva de las relaciones sino-rusas es percibida con reticencia por ciertos sectores del Kremlin al ser considerada cualquier dependencia del gigante asiático un escenario contrario a los intereses rusos. Esta situación, sumada al progresivo deterioro de sus relaciones con Occidente, ha hecho que el gran objetivo ruso de recuperar un estatus relevante en el sistema internacional pase por alcanzar una diversificación de sus aliados en Asia Oriental.

Palabras clave:

Indo-Pacífico, Estados Unidos, India, China, Rusia, Asia Oriental.

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.

Rusia entre Asia y Europa: equilibrando su alianza con la RPC y sus intereses globales

En un contexto marcado por el progresivo deterioro de las relaciones ruso-occidentales, la región de Asia Oriental ha adquirido una persistente importancia para los intereses de la Federación Rusa hasta convertirse en una de las prioridades regionales dentro de su actual política exterior.

Además de la autoridad vertical[1] que determina la acción exterior rusa, el papel de Asia Oriental para los intereses rusos depende de la multidimensionalidad en el discurso de política exterior existente en el país, donde coexisten una serie de corrientes como el occidentalismo, el nacionalismo y el eurasianismo, las cuales funcionan en lógicas excluyentes o bien en complementariedad (Kotz y Weir, 2007: 285-286).

De esta manera, determinada por una singular combinación entre el anhelo por un pasado glorioso y una mirada pragmática al futuro, la actual política exterior rusa se caracteriza por una multivectorialidad que hace del espacio postsoviético un área prioritaria de acción junto a las dimensiones occidental y asiática (Freire, 2011: 50-53). Como señala Magda Leichtova (2016: 23), tal apuesta explica por qué hoy Rusia crea coaliciones más flexibles con diferentes actores internacionales dependiendo de la eventual situación existente.

Ya en la década de los noventa, con la llegada de Yevgeny Primakov al Ministerio de Relaciones Exteriores en enero de 1996, surgiría en Rusia el interés por reforzar los vínculos con los países de Asia Oriental. Contrariamente a las políticas pro-occidentales implementadas por su antecesor, Andrey Kozyrev, la denominada “Doctrina Primakov” abogaba por el multivectorialismo y por la multipolaridad internacional con el propósito de hacer de contrapeso a la hegemonía norteamericana en el sistema unipolar entonces existente (Morales Hernández, 2018: 428).

Manteniéndose esta apuesta por la multipolaridad y la multivectorialidad, desde la llegada de Vladimir Putin al poder en el año 2000 el principal objetivo de la política exterior rusa ha sido lograr una estabilidad económica que dotase al país de la capacidad

[1] Acuñado por las élites rusas, el término ruso *vlastnaya vertikal* es utilizado para hacer referencia al sistema jerárquico de gobierno designado en Rusia caracterizado por la subordinación de todos los órganos de poder con el objetivo de garantizar un papel dominante del Presidente (Shevtsova, 2005: 7). En materia exterior, son los artículos 80 y 86 de la Constitución Rusa (1993) los que así lo establecen.

de retomar la anhelada relevancia internacional y de convertirse en un actor independiente capaz de contrarrestar a Occidente (Mankoff, 2009: 11-12).

Por otro lado, si bien su alianza con China resulta esencial para alcanzar tales propósitos, el progresivo ascenso del gigante asiático como potencia internacional y el consiguiente aumento de su influencia regional ha resultado en el acercamiento de países que tradicionalmente han pertenecido a la órbita rusa hacia Beijing, lo que supone un desafío a afrontar para Moscú (Trenin, 2016: 11).

En este contexto, Asia Oriental se ha convertido en una zona de especial interés para la Federación Rusa a todos los niveles. El *"Pivot to Asia"* ruso sería implementado por Vladimir Putin desde el inicio de su tercer mandato en 2012 y se vería acelerado dos años después con el deterioro de las relaciones ruso-occidentales por el conflicto en Ucrania. Así, con el objetivo de convertir al país en una potencia conectada a Asia, la nueva estrategia rusa buscaría especialmente modernizar el Lejano Oriente ruso y forjar las relaciones tanto con China como con los países de Asia Oriental (Korolev, 2016: 55).

Enmarcados en la región de Asia-Pacífico, en el que hasta ahora era el vigente Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa (2016) se reconocía la creciente importancia de estos países para los intereses rusos. En primer lugar, se recogía la notable relevancia que la región adquiría para el país al desplazarse hacia Asia-Pacífico el centro del poder global:

> «The world is currently going through fundamental changes related to the emergence of a multipolar international system. The structure of international relations is becoming increasingly complex. Globalization has led to the formation of new centres of economic and political power. Global power and development potential is becoming decentralized, and is shifting towards the Asia-Pacific Region, eroding the global economic and political dominance of the traditional western powers» (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2016)».

La Federación Rusa aborda así la región desde una perspectiva global percibiéndose el auge de esta última en términos de reequilibrio global. Por ello, este nuevo vector basado en una renovada participación en la zona se deriva del deseo ruso de asumir un perfil

destacado como actor independiente a nivel internacional y de resurgir como potencia (Melvin, 2021: 5) (Lo, 2019: 4). En otras palabras, al considerarse esencial un nuevo orden global basado en relaciones más equitativas entre las principales naciones, el auge de la región concuerda con los intereses de Moscú en relación al orden existente. Esto explica los intentos del país a la hora de reafirmar su postura como actor desligado de Occidente y enfocado en la construcción de su propia base de poder en Eurasia (Trenin, 2013: 3) (Korolev, 2016: 59).

En efecto, diversos analistas coinciden en identificar la crisis financiera de 2008 como el principal punto de inflexión para el Kremlin a la hora de plantear un giro hacia el este en la política exterior rusa. Ocurrida un año después del discurso en la Conferencia de Seguridad de Múnich de Vladimir Putin (2007) en el que el Presidente ruso dejó clara su posición contra Occidente y la hegemonía estadounidense, la relativa solidez de los países asiáticos ante los efectos de dicha crisis harían que esta región se percibiese en el imaginario ruso como el nuevo centro de poder global (Østevik y Kuhrt, 2018: 78).

Por otro lado, debido a la modernización que experimentan los países de la zona en lo que se refiere a sus capacidades militares, Rusia encuentra en ellos una oportunidad para promover sus ventas de armas. Siguiendo los datos proporcionados por SIPRI (2023), durante las últimas dos décadas el país euroasiático ha sido el principal suministrador armamentístico de Asia Oriental y el Sudeste Asiático a nivel regional. Paralelamente, entre sus cinco principales clientes en este sector, Rusia encuentra a tres países procedentes de estas regiones como son los casos de India, China y Vietnam.

A excepción de Corea del Sur y Japón, aliados regionales de Estados Unidos, los datos muestran que Rusia ha sido el principal proveedor de armas a nivel bilateral de los países de Asia Oriental siendo sus cifras muy superiores a las que estos países tienen con el resto de sus proveedores. Si bien el caso más significativo es el de Vietnam al alcanzar cantidades cercanas al 80% en lo que se refiere a importaciones armamentísticas rusas, actualmente con la creciente dependencia rusa de China el gigante asiático puede persuadir a Moscú para reducir tales ventas a Hanoi atendiendo a sus pretensiones sobre el Mar de China Meridional. Si a ello se le añade el desempeño del equipo militar ruso en la guerra de Ucrania y el desgaste del mismo, puede preverse una búsqueda de fuentes alternativas por parte de Vietnam (Storey, 2022: 8).

Sin embargo, al existir una evidente complementariedad entre el que constituye uno de los principales exportadores energéticos a nivel mundial y las economías regionales pobres en energía, la principal oportunidad para Rusia a la hora de proyectarse como actor de relevancia en la región reside en el ámbito energético (Lo, 2019: 12-13). Si bien el vector oriental de la política energética rusa ya empezó a tomar forma en la Estrategia Energética de la Federación Rusa del año 2010, en la vigente Estrategia Energética aprobada en el año 2020 ya se establece como prioridad el aumento de exportaciones a la región como paso para alcanzar una diversificación del comercio energético (Government of the Russian Federation, 2020: 75).

Hasta ahora para conectar las exportaciones rusas con la zona son destacables algunos proyectos energéticos como el oleoducto *Eastern Siberia-Pacific Ocean* (ESPO) o el gasoducto *Power of Siberia* dirigidos principalmente hacia China, la *joint-venture* ruso-vietnamita *Vietsovpetro* y el proyecto *Sakhalin I.* Este último constituye la principal fuente de suministro de gas natural licuado hacia la región, lo que permite a Rusia operar activamente en un mercado donde se destaca la demanda de Taiwán, Japón y Corea del Sur (Sakhalin Energy, 2021: 67). Esto explica el interés de los países de Asia Oriental a la hora de invertir para la explotación conjunta de yacimientos de gas o la construcción de plantas de gas natural licuado en Yamal (Karaganov y Bordachev, 2018: 13).

Para contrarrestar los efectos de las sanciones occidentales en el mercado energético, Rusia busca acelerar su giro hacia Asia siendo prioritario para el Gobierno reorientar la infraestructura básica hacia el vector oriental. Como señala la Agencia Internacional de Energía en su último informe anual de 2022, se prevé un aumento de las exportaciones energéticas rusas hacia Asia. Pese a que esta tendencia ya puede observarse en el caso del petróleo, en lo que respecta a las exportaciones gasísticas tardará en tomar forma dada la necesidad de importantes inversiones en infraestructura especialmente si se pretende conseguir que el mercado oriental alcance las cifras que el mercado europeo ofrecía a Moscú antes de la invasión (IEA, 2022: 56).

La reciente salida de empresas internacionales de Rusia afecta a la viabilidad de proyectos energéticos ligados al mercado asiático como el mencionado proyecto *Sakhalin I* o el anhelado *Power of Siberia 2* que conectaría al país con Mongolia y China ampliando las capacidades exportadoras hacia tales destinos. A estos desafíos a nivel logístico se le añade la incertidumbre en torno a la demanda procedente de Asia, donde

el abanico de países que han impuesto sanciones contra Moscú comprende en esta ocasión a mercados como el de Japón y Corea del Sur (Shagina, 2022: 107-109).

Estos proyectos dependen asimismo de las condiciones de aquellas regiones orientales pertenecientes a la Federación Rusa por donde transitan y operan los mismos: Siberia y el Lejano Oriente ruso. Situadas en la zona oriental del vasto territorio ruso, estas regiones representan un desafío tanto financiero como de seguridad para el Kremlin debido a su patente subdesarrollo y a sus problemas demográficos o migratorios. Para hacer frente a tal situación, Moscú encuentra en la inversión de las economías asiáticas una rápida vía para garantizar su modernización y consiguiente estabilidad socioeconómica (Mankoff, 2015: 67-71).

Pueden identificarse como principales esfuerzos la adopción de los programas y fondos de "Desarrollo del Lejano Oriente y la Región de Baikal", la creación del Ministerio para el Desarrollo del Lejano Oriente y diversas mejoras de infraestructura como la renovación del Ferrocarril Transiberiano que tienen como objetivo convertir Vladivostok en un centro de cooperación con Asia (Korolev, 2016: 53) (Karaganov y Bordachev, 2018: 13-14). Respecto a esto último, es a su vez destacable la creación a través del Decreto Presidencial No. 250 del 19 de mayo de 2015 del *Eastern Economic Forum* (EEF), un foro anualmente celebrado en Vladivostok creado con el explícito fin de promover el desarrollo del Lejano Oriente Ruso y la cooperación con la región asiática.

Dada su tímida contribución al PIB nacional a pesar de ser el Distrito Federal más extenso del país, el subdesarrollo del Lejano Oriente Ruso y su difícil integración con las economías asiáticas no sólo suponen un reto en términos económicos, sino también de seguridad. Así lo reconocía el propio Vladimir Putin (2013):

> «I will stress again that government and private sector resources should go toward development and achieving strategic objectives. For example, let's look at such objectives as developing Siberia and the Far East. This is our national priority for the entire 21st century. The challenges we will need to tackle are unprecedented in their scale, which means we must take unconventional approaches […] What's also important is to create conditions here that will be competitive with key business centres of the Asia-Pacific region. Such conditions should apply to authorisation

procedures for construction, connecting to electricity networks, and passing through customs. We will make active use of the Far East Development Fund in order to resolve infrastructure issues in these territories (Putin, 2013)».

Para afrontar los problemas que este territorio presenta, el Ministerio de Defensa ruso decidió crear el Comando Estratégico Conjunto "*OSK East*" también conocido como *Eastern Military District* (EDM), el cual absorbería los Distritos Militares de Siberia y el Lejano Oriente incluyendo la Flota del Pacífico (Weitz, 2019: 919). Este actúa como elemento disuasor ante la presión demográfica china sobre las regiones señaladas, así como ante los acontecimientos que ocurren en territorio asiático como las disputas territoriales de las Islas Kuriles y Sakhalín que aún marcan las relaciones ruso-japonesas.

Tales enclaves constituyen para Rusia una importante vía de acceso al Mar de Okhotsk y a la base naval de Petropavlosk en la península de Kamchatka (Hamzah *et al*, 2020: 294-295). A ello hay que sumarle la importancia estratégica que estas han adquirido para Moscú como resultado de la dinámica de poder regional y de la desconfianza rusa hacia el que constituye uno de los principales aliados de Estados Unidos en la región (Østevik y Kuhrt, 2018: 81-82).

Como resultado de la invasión de Ucrania, las tensiones sobre dichas islas han alcanzado un nuevo nivel. Mientras que Japón pondría fin a la cooperación económica tras las sanciones contra Rusia, el país europeo decidió detener las conversaciones de paz y revocar varios acuerdos de movilidad. Hasta entonces, como señala Dimitri Trenin (2016: 15), los objetivos rusos respecto a la estabilización de sus relaciones con Tokio eran la atracción de los recursos nipones para desarrollar el Lejano Oriente ruso y la consolidación de este último país como mercado para sus exportaciones energéticas.

Otro aspecto de interés para Rusia en términos de seguridad respecto a Asia Oriental es la cuestión de Corea, donde Moscú ha tratado de posicionarse como actor intermediario con el objetivo de resolver de manera pacífica las tensiones persistentes:

«Russia is interested in maintaining traditionally friendly relations with the Democratic People's Republic of Korea and the Republic of Korea and will seek to

> ease confrontation and de-escalate tension on the Korean Peninsula, as well as achieve reconciliation and facilitate intra-Korean cooperation by promoting political dialogue. Russia has always championed a non-nuclear status for the Korean Peninsula and will support its denuclearization in every possible way, believing that this objective can be attained through the six-party talks (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2016)».

Como potencia nuclear, dicha postura responde a la preocupación rusa ante el posible estallido de un conflicto militar a las puertas de sus fronteras. De la misma forma, Rusia ha tratado de equilibrar su posición dados los intereses histórico-militares y económicos que ligan al país a Corea del Norte y Corea del Sur, respectivamente. No obstante, en la práctica cualquier implicación rusa en la cuestión se ha visto relegada a un segundo plano debido al papel de China y Estados Unidos, quiénes son los principales aliados de las partes implicadas (Trenin, 2016: 16).

En el caso de Taiwán, Rusia sigue una política similar a la que sigue en otras cuestiones de seguridad relativas a China como es el caso del Mar de China Meridional. Sobre estas, Moscú ha reiterado que no tiene intención de involucrarse optando así por una postura teóricamente neutral marcada por la crítica al papel estadounidense, el cual es calificado por el Kremlin como “intromisión” (Kapoor, 2020: 20-21). En el caso concreto de Taiwán, la postura rusa se ha visto tradicionalmente marcada por el reconocimiento de la isla como parte de la República Popular China desde 1949. De esta forma, más allá de sus limitadas relaciones con Taipéi en el ámbito económico y cultural, el firme reconocimiento de la soberanía de Beijing sobre la isla descarta algún tipo de condena rusa ante cualquier posible acción china sobre esta (Trenin, 2016: 17).

Para la Federación Rusa es esencial mantener buenas relaciones con China, siendo la estabilidad de estas últimas reconocidas dentro del imaginario ruso como una necesidad existencial a pesar de la desconfianza histórica que marca la alianza de conveniencia entre ambas partes. Por esta razón, en lo que se refiere a sus actuaciones en Asia Oriental, Moscú encuentra inevitable mantenerse al margen de aquellos conflictos en la zona particularmente si estos involucran a Beijing (Trenin, 2016: 22).

De la misma manera, la progresiva importancia atribuida a la región analizada dentro de la política exterior rusa puede explicarse también a partir de la planificación estratégica de Estados Unidos hacia el "Indo-Pacífico" (Kuhrt, 2018: 255). Este último concepto ha sido ampliamente criticado desde Rusia, donde se considera que tal definición responde a un intento no sólo de contener a China sino también por promover en Asia un sistema de dos bloques análogo a aquellos desarrollados en Europa durante la Guerra Fría (Melvin, 2021: 3-4). En palabras del actual Ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergey Lavrov (2020):

> «A new concept was coined: Indo-Pacific strategies. Not Asia-Pacific but Indo-Pacific strategies. Initiated and promoted first of all by the United States, Australia, Japan, Republic of Korea. When we asked the initiators about the difference between Indo-Pacific strategies, and Asia-Pacific Regional Cooperation, they said, "Well, Indo-Pacific is more open, more democratic." If you look at it closely, I wouldn't go into the details, it is not at all the case. It's an attempt, I think, to reconfigure the existing structures in Asia-Pacific region. And to move from ASEAN-centred consensus seeking forms of interaction, to something which would be divisive (Lavrov, 2020)».

Como señala Neil Melvin (2021: 9), este concepto amenaza varios objetivos clave de Rusia en la región como pueden ser la construcción de alianzas más allá de la establecida con Beijing, la vinculación de aquellos procesos de integración euroasiáticos que cuentan con un liderazgo ruso tanto con Asia como con las organizaciones regionales asiáticas existentes y la necesaria diversificación en el continente que resulta cada vez más vital para Moscú a la hora de contrarrestar el constante deterioro de sus relaciones con el bloque occidental.

En términos generales, además de pasar por alto aquella arquitectura regional utilizada hasta ahora por la Federación Rusa para fortalecer su papel en la zona analizada, reconocer el concepto de Indo-Pacífico implicaría reconocer la forma estadounidense de gobernar los asuntos regionales y hacer así peligrar el proyecto *Greater Eurasia* que abarca el territorio comprendido desde Europa Occidental hasta Asia Oriental y en el que Moscú juega un papel central (Shavlay, 2021: 105).

Dado que la presión por adoptar una estrategia propia del Indo-Pacífico presenta para el Kremlin un dilema estratégico respecto a cómo responder positivamente a ello sin antagonizar a China, el país ha optado por intensificar sus esfuerzos a la hora de fortalecer su enfoque regional a través de la arquitectura multilateral existente y tratando de asegurar su presencia en áreas consideradas importantes a nivel estratégico (Lo, 2019: 3-5). Para ello, han sido emprendidas variedad de medidas de respuesta como la intensificación de la diplomacia o mediación regional, el fortalecimiento de su presencia militar o la necesaria diversificación de sus relaciones con los países de la región para evitar quedar relegado como un actor subordinado a China (Melvin, 2021: 21-22).

En consecuencia, las autoridades rusas ven en el fortalecimiento de su papel en los principales procesos de integración regionales una oportunidad para asentar su presencia en la zona. Es destacable la participación del país en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) desde su creación en 2001 como sucesor de "Los Cinco de Shanghái", en el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) desde 1998 y en la Cumbre de Asia Oriental (EAS) desde 2011, así como su estrecha colaboración con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN).

Más allá de las oportunidades que ofrecen a Rusia los países de la región, el aumento de la influencia rusa en la misma resulta de gran importancia para el país tanto a la hora de obstaculizar los esfuerzos estadounidenses por expandir su proyección más allá de sus aliados tradicionales en la zona, como a la hora de contrarrestar su dependencia frente a una China en expansión (Gorenburg y Schwartz, 2019: 10). A pesar de ello diversos analistas coinciden en que, si bien el "*Pivot to Asia*" ha sido retóricamente una prioridad en materia exterior para la Federación Rusa, a la hora de implementarse en la práctica este no ha ido realmente más allá del reforzamiento de los vínculos sino-rusos y de una significativa ampliación de su presencia en los principales foros interestatales asiáticos.

A tenor del actual contexto internacional de aislamiento como consecuencia de la invasión a gran escala de Ucrania, es bastante probable que Rusia trate de corregir estos errores e intensifique sus esfuerzos sobre una región que en los últimos años ya ha ganado importancia para sus intereses. De esta manera, la intensificación de sus relaciones con los países asiáticos se está convirtiendo no en una elección, sino en una

necesidad que puede paralelamente favorecer a una mayor presencia rusa en los asuntos mundiales cuyo centro de poder se desplaza progresivamente hacia Asia.

Una tendencia que parece confirmarse con lo establecido en el nuevo Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, el renovado documento estratégico aprobado el pasado 31 de marzo de 2023 que sustituye al de 2016 y que ofrece una amplia visión de la que será la trayectoria de la acción exterior del país a corto o medio plazo:

> «A comprehensive deepening of ties and enhancement of coordination with friendly sovereign global centres of power and development, which are located on the Eurasian continent and committed to approaches which coincide in principle with the Russian approaches to a future world order and solutions for key problems of the world politics, is particularly important for achieving strategic goals and major objectives of the foreign policy of the Russian Federation (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2023)».

Bibliografía

Constitution of the Russian Federation adopted by popular vote on 12 December 1993, with amendments approved by all-Russian vote on 1 July 2020. Disponible en: http://archive.government.ru/eng/gov/base/54.html [Consulta: 01 de febrero de 2023]

Decreto del Presidente de la Federación Rusa No. 250 del 19 de mayo de 2015. *O Vostochnom ekonomicheskom forume* [Sobre el Foro Económico Oriental]. President of Russia, Kremlin.ru. Disponible en: http://kremlin.ru/acts/bank/39708 [Consulta: 04 de marzo de 2023]

Freire, M. R. (2011). *A Rússia de Putin: Vectores Estructurantes de Política Externa*. Série Cosmopolis. Almedina.

Gorenburg, D., y Schwartz, P. (2019). "Russia's Relations with Southeast Asia". *IFRI. Russie. Nei. Reports,* (26), pp. 1-51. Disponible en: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/gorenburg_schwartz_russia_relations_southeast_asia_2019.pdf [Consulta: 05 de marzo de 2023]

Government of Russia, Government of India & Government of China. 2015, *Joint Communiqué of the 13th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China*, Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1233638.shtml (acceso 4 abril de 2023)

Government of the Russian Federation. (2020). *ENERGETICHESKAYA STRATEGIYA Rossiiskoi Federatsii na period do 2035 goda* [Energy Strategy of the Russian Federation for the period up to 2035]. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation dated June 9, 2020 No. 1523. Disponible en: http://static.government.ru/media/files/w4sigFOiDjGVDYT4IgsApssm6mZRb7wx.pdf [Consulta: 10 de marzo de 2023]

Hamzah, M. K. ; Esmael, A. A. y Abbas, F. S. (2020). "The Future of Russian-Japanese Relations in Light of the Crisis in the Kuril Islands". *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 25(1), pp. 291-304. Disponible en: https://www.redalyc.org/jatsRepo/279/27963086029/27963086029.pdf [Consulta: 03 de marzo de 2023]

Jessop, Bob. (2003), *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, Cambridge: Polity Press.

Jessop, Bob. (2010), 'Cultural political economy and critical policy studies', *Critical Policy Studies*, 3:3-4, 336-356.

Kapoor, N. (2020). "Russia's Relations in Southeast Asia since 2014: Continuity and Change". *Observer Research Foundation (ORF) Occasional Paper*, (267), pp. 1-43. Disponible en: https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2020/08/ORF_OccasionalPaper_267_Russia-SEA.pdf [Consulta: 06 de marzo de 2023]

Karaganov, S. y Bordachev, T. (2018). "Toward the Great Ocean – 6: People, History, Ideology, Education. Rediscovering the Identity". *Valdai Discussion Club Report*. Disponible en: https://valdaiclub.com/files/19357/ [Consulta: 09 de marzo de 2023]

Korolev, A. (2016). "Russia's Reorientation to Asia: Causes and Strategic Implications". *Pacific Affairs*, *89*(1), pp. 53–73. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/24779265 [Consulta: 03 de marzo de 2023]

Kotz, D. M. y Weir, F. (2007). *Russia's Path from Gorbachov to Putin: The Demise of the Soviet System and the New Russia.* London: Routledge.

Kuhrt, N. (2018). "Asia-Pacific and China", en: Tsygankov, A. P. (Ed.). *ROUTLEDGE HANDBOOK OF RUSSIAN FOREIGN POLICY.* Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, pp. 254-269.

Lavrov, S. (2020): "Russian Foreign Minister on 'Myopic Definition of the Indo-Pacific'", en: *Raisina Dialogue 2020, Day 2.* India, New Delhi, January 14th-16th. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=NwlgjfvQFVM [Consulta: 02 de marzo de 2023]

Leichtova, M. (2016). *Misunderstanding Russia: Russian foreign policy and the West*. London: Routledge.

Lo, B. (2019). "Once More With Feeling: Russia And The Asia-Pacific". *Lowy Institute,* pp. 1-26. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/Bobo%20Lo_Russia%20and%20the%20Asia-Pacific_Web.pdf [Consulta: 03 de marzo de 2023]

Mankoff, J. (2009). *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Mankoff, J. (2015). "Russia's Asia Pivot: Confrontation or Cooperation?". *Asia Policy,* (19), pp. 65-88.

Mearsheimer, *J.* (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001.

Ministry of External Affairs, *Reaching New Heights of Cooperation Through Trust and Partnership,* India-Russia Joint Statement during visit of Prime Minister to Vladivostok, 05.09.2019.

Melvin. N. (2021). "Russia and the Indo-Pacific Security Concept". *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI).* Disponible en: https://static.rusi.org/277_russia_ip.pdf [Consulta: 01 de marzo de 2023]

Menon, Shivshankar. (2012), Speaking Notes at Workshop on Kautilya - Kautilya Today, Institute for Defence Studies and Analysis. http://www.idsa.in/keyspeeches/ShivshankarMenon_KautilyaToday (acceso 4 abril de 2023)

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (2016). *Foreign Policy Concept of the Russian Federation* (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on

November 30, 2016). Disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/2542248 [Consulta: 28 de febrero de 2023]

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. (2023). *The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation* (approved by Decree of the President of the Russian Federation No. 229, March 31, 2023). Disponible en: https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/ [Consulta: 01 de abril de 2023]

Morales Hernández, J. (2018). "La comunidad de expertos sobre política exterior en Rusia", en: Ministerio de Defensa (Ed.). *Boletín IEEE,* (11), pp. 422-440. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2018/boletinieee11.pdf [Consulta: 28 de febrero de 2023]

Østevik, M., y Kuhrt, N. (2018). "The Russian Far East and Russian Security Policy in the Asia-Pacific Region", en: Blakkisrud, H.; y Wilson Rowe, E. (Eds). *Russia's Turn to the East,* Palgrave Pivot, Cham, pp. 75-94.

Putin, V. V. (2007). *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*. Munich. Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034 [Consulta: 06 de febrero de 2023]

Putin, V. V. (2013). *Presidential Address to the Federal Assembly*. The Kremlin, Moscow. Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/news/19825 [Consulta: 03 de marzo de 2023]

Sakhalin Energy. (2021). *Sustainable Development Report 2020*. Yuzhno-Sajalinsk,

Sakhalin Energy Investment Company Ltd. Disponible en: http://www.sakhalinenergy.ru/upload/iblock/170/GRI-Report_2020_English.pdf [Consulta: 07 de marzo de 2023]

Sameer Lalwani / Happymon Jacob, "Will India Ditch Russia?," *Foreign Affairs,* 24.01.2023.

Shagina, M. (2022). "Russia's Demise as an Energy Superpower". *Survival, 64(4),* pp. 105-110. Disponible en: https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2022/08/russias-demise-as-an-energy-superpower [Consulta: 10 de marzo de 2023]

Sharma, Rajeev. 2013, 'More Proactive Russian Role Needed in Indo-Pacific: Shyam

Saran', *Russia-India Report*. 14 October. http://indrus.in/world/2013/10/14/more_proactive_russian_role_needed_in_indo-pacific_shyam_saran_30125.html (acceso 4 abril de 2023)

Shavlay, E. P. (2021). "India's And Russia's Approaches To The Indo-Pacific—Marrying The Two". *Russia In Global Affairs* 19(1), pp. 98-116. Disponible en: https://eng.globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2021/03/098-116.pdf [Consulta: 03 de marzo de 2023]

Shevtsova, L. (2005). *Putin's Russia*. Washington D.C: Carnegie Endowment for International Peace.

Storey, I. (2022). "The Russia-Ukraine War and Its Potential Impact on Russia's Arms Sales to Southeast Asia". *ISEAS-Yusof Ishak Institute,* ISSUE: 2022 (47), pp.1-11. Disponible en: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/04/ISEAS_Perspective_2022_47.pdf [Consulta: 10 de marzo de 2023]

Trenin, D. (2013). "Russia And The Rise Of Asia". *Carnegie Endowment for International Peace: Carnegie Moscow Center,* pp. 1-15. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/resrep13005 [Consulta: 05 de marzo de 2023]

Trenin, D. (2016). "Russia's Asia Strategy: Bolstering the Eagle's Eastern Wing". *IFRI, Russia/NEI Center,* (94), pp. 5-21. Disponible en: https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/russieneivisions/russias-asia-strategy-bolstering-eagles-eastern-wing [Consulta: 08 de marzo de 2023]

Tsygankov, A. (2012). *Russia and the West from Alexander to Putin: Honor in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weitz, R. (2019). "Russian Military Power and Policy in the Far East", en: Blank, S. J. (Ed). *The Russian Military in Contemporary Perspective*, United States Army War College Press, Strategic Studies Institute (SSI).

*Mónica Román González**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

86/2023 13/12/2023

David Ramírez Morán

Large Language Models: los nuevos actores de acceso al conocimiento

Large Language Models: los nuevos actores de acceso al conocimiento

Resumen:

Desde el lanzamiento de ChatGPT, en noviembre del año pasado, la popularización de la inteligencia artificial es un hecho. Su disponibilidad y aplicabilidad al día a día del público general supone una importante diferencia con respecto a la llegada de otras tecnologías que también supusieron un punto de inflexión en la evolución de la humanidad.

Detrás de este nuevo hito tecnológico hay cuestiones técnicas de ámbitos muy diversos que abarcan la economía, la sociedad, la política, la seguridad, la educación, la industria e incluso el clima. Disponer de la tecnología constituye un baluarte de las capacidades científicas, lo que da lugar a la carrera que se está produciendo, que se analiza en este documento.

Palabras clave:

Inteligencia artificial, competencia tecnológica, conocimiento, información.

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.

Large Language Models: the new actors for knowledge access

Abstract:

Since the launch of ChatGPT, in November last year, the popularization of artificial intelligence is a fact. Its availability and applicability in the daily life of general public conveys an important difference in relation with the arrival of other technologies that also conveyed an inflexion point in the evolution of humanity.

Behind this new technological epoch, there are technical questions of very diverse domains that entail the economy, society, politics, security, education, industry and even climate. The availability of this technology is a stronghold of scientific capabilities, what gives place to the race currently in course analysed in this document.

Keywords:

Artificial intelligence, technological competence, knowledge, information.

Introducción

Hace poco más de un año desde la introducción de ChatGPT como una herramienta de inteligencia artificial de uso general. Se trata de uno de los productos de los que se conocen como grandes modelos de lenguaje. Estas herramientas de inteligencia artificial utilizan un procesamiento estadístico para analizar grandes volúmenes de información en forma de textos sobre multitud de materias, y son capaces de dar respuesta a las cuestiones planteadas por los usuarios mediante el establecimiento de un diálogo de pregunta y respuesta.

La tecnología, que venía desarrollándose desde hace ya bastantes años, ha pasado a ser un servicio a disposición de toda la población. Proporciona funcionalidades que pueden ser utilizadas para cubrir necesidades que, hasta ahora, o bien no era posible obtener, o se conseguían por otras vías. Entre otras muchas opciones, es posible conseguir respuestas a dudas específicas mediante la utilización de la información recopilada y tratada durante el entrenamiento del sistema, mientras que también es posible que el usuario proporcione información específica para llevar a cabo operaciones como el resumen o extracción de ideas principales de textos, la traducción de contenidos a otros idiomas o modificaciones como la transformación del estilo en el que está redactado un texto para ajustarlo a la forma de escribir de una institución o una persona.

La disponibilidad general de la herramienta ha dado lugar a una creciente identificación de aplicaciones, fruto de la aproximación de usuarios con unos perfiles más diversos que exploran la aplicabilidad de la nueva tecnología a la resolución de sus problemas específicos. La especialización de estos perfiles y su experiencia, desde el curioso accidental hasta el académico más reputado, también está permitiendo detectar los problemas y riesgos que la utilización de estas tecnologías puede suponer.

La enorme potencialidad que se identifica en esta tecnología la convierte también en un vector de interés comercial, mientras que la disponibilidad de la tecnología, su regulación y las consecuencias que su uso puede acarrear son cuestiones sobre las que los Estados deben trabajar, pues son muchos los factores legales, regulatorios, estratégicos y geopolíticos asociados a un servicio disponible de forma global que, hoy en día, están proporcionando empresas privadas.

La IA generativa llega al público general

La velocidad con la que se alcanzaron los cien millones de usuarios de ChatGPT, en menos de dos meses, estableció un récord en la incorporación de usuarios a un nuevo servicio de Internet. El interés despertado por esta tecnología, desde que se hiciese accesible al público general en noviembre de 2022, superó las capacidades de los sistemas desplegados para prestar el servicio y fueron muchos los usuarios que tuvieron que esperar antes de poder obtener la respuesta a una de sus preguntas.

Siete meses después se produjo la primera disminución del tráfico que soportaban los servidores, de alrededor de un 10 %, lo cual puede atribuirse a la finalización de los periodos docentes de la gran mayoría de actividades educativas[1], a una pérdida de interés por parte de los usuarios o a la migración a las versiones de pago y el uso de vías alternativas de acceso, como son el buscador Bing de Microsoft o directamente a través de las API automatizadas que la empresa OpenAI pone a disposición de los desarrolladores[2].

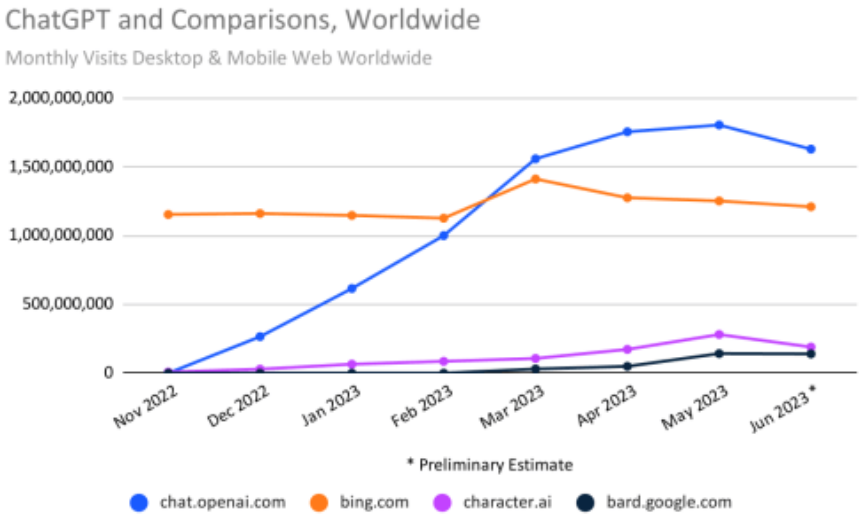


Figura 1. Evolución de las visitas a servicios LLM desde móviles y ordenadores. Fuente: similarweb.com

[1] QUACH, Katyanna. «Now that you've all tried it ... ChatGPT web traffic falls 10 %», *The Register*. 7 de julio 2023. Disponible en: https://www.theregister.com/2023/07/07/traffic_to_chatgpt/
Nota: Todos los enlaces del documento están activos con fecha 12/12/2023.
[2] CARR, David F. «ChatGPT Drops About 10 % in Traffic as the Novelty Wears Off», *Similarweb*. 16 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.similarweb.com/blog/insights/ai-news/chatgpt-traffic-drops/

ChatGPT es la punta de lanza de un fenómeno, el de los *Large Language Models*, que ha supuesto un verdadero espaldarazo para la popularización de la inteligencia artificial. El éxito cosechado ha obligado al rápido despliegue de alternativas en una carrera por el posicionamiento ante un mercado potencial con tan elevada demanda latente. Google lanzaba Bard como alternativa a ChatGPT, basado en LaMDa, y Meta cuenta con LLaMa, los cuales constituyen alternativas comerciales esperables entre gigantes de Internet que deben conseguir su mercado a través de la competencia.

Mientras tanto, en China eran varias las empresas que publicitaban el lanzamiento de productos propios[3], Tongyi Qianweb de Alibaba Cloud, Tiangong de Kunlun Tech o Ernie de Baidu, en lo que representa, además de una respuesta comercial para aquellos ámbitos donde no se prima el origen de la tecnología, una respuesta estratégica dentro del enfrentamiento tecnológico que se está produciendo entre Estados Unidos y China. Ningún aspirante a *hegemón* tecnológico puede permitirse carecer de una herramienta que otro aspirante posee.

Lanzar un nuevo producto de características tan complejas como un LLM no está al alcance de todas las empresas, y menos de forma inmediata. Microsoft recurrió a la asociación exclusiva con OpenAI[4], desarrolladora del modelo GPT, y está proporcionando las funcionalidades de la versión GPT-4 a través de su buscador Bing, frente a la versión menos avanzada, GPT-3.5, que es la que dio lugar a la revolución en ChatGPT.

Otra vía para aprovechar la revolución es incorporar las funcionalidades de la herramienta bajo los prismas de adaptar las capacidades del sistema a sectores específicos o proporcionar mecanismos para hacer frente a los problemas e inconvenientes que pueden surgir de la utilización de esta tecnología.

La necesidad de control y la complejidad de su implementación no son cuestión baladí cuando el entrenamiento del sistema se realiza de forma automatizada y su funcionamiento debe responder a limitaciones éticas, políticas o legales de difícil

[3] CHENG, Evelyn. «China's A.I. chatbots haven't yet reached the public like ChatGPT did», *CNBC*. 28 de abril de 2023. Disponible en: https://www.cnbc.com/2023/04/28/how-chinas-chatgpt-ai-alternatives-are-doing.html

[4] «OpenAI forma una exclusiva asociación con Microsoft para construir nuevas tecnologías de super cómputo en Azure AI», *News Microsoft*. 23 de julio de 2019. Disponible en: https://news.microsoft.com/es-xl/openai-forma-una-exclusiva-asociacion-con-microsoft-para-construir-nuevas-tecnologias-de-super-computo-en-azure-ai/

interpretación, cuya transgresión puede conllevar graves consecuencias para el prestador del servicio y, lo que es más importante, para la seguridad de los usuarios.

En este sentido, los despliegues acelerados pueden constituir un serio riesgo para los propietarios ante la aparición de comportamientos indeseados, como le ocurriera a Microsoft con la robot conversacional Tay, basada en inteligencia artificial, que tuvo que ser desactivada un día después de su lanzamiento por los resultados racistas y xenófobos que empezó a generar, fruto de su interacción incontrolada con los usuarios (claramente malintencionados) en 2016[5].

El acceso a la información

Cómo se accede a la información ha ido cambiando desde el origen de la escritura hasta la actualidad. Ciñéndose a los últimos años, es posible identificar cuatro vías que han ido posicionándose como las opciones de referencia.

Actualmente son las redes sociales el principal punto de acceso a la información en los países desarrollados. Proporcionan información inmediata sobre lo que está ocurriendo y están desplazando poco a poco a los medios de comunicación tradicionales, como son prensa, radio y televisión.

Sin embargo, todavía conservan una relevancia importante porque aportan algo que en las redes sociales es más difícil de conseguir: la fiabilidad. También permiten algo que en las redes sociales es mucho más complicado y es la cuestión del archivado de la información mediante hemerotecas que, con los contenidos digitales, son más difíciles de gestionar y poner a disposición de la sociedad.

[5] «Tay, la robot racista y xenófoba de Microsoft», *BBC News Mundo*. 25 de marzo de 2016. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160325_tecnologia_microsoft_tay_bot_adolescente_inteligencia_artificial_racista_xenofoba_lb

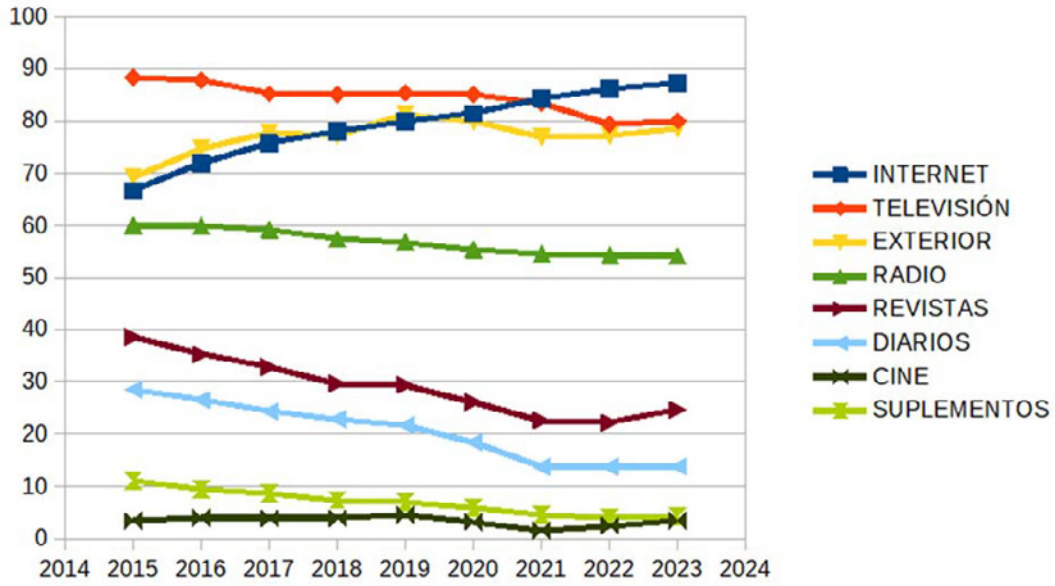


Figura 2. Evolución de la penetración de los medios (Datos de EGM AIMC www.aimc.es)

Indiscutible es el puesto predominante que ocupa todavía Internet cada vez que es necesario acceder a información. Entiéndase este todavía como diferencia entre el Internet tal y como se venía utilizando, con respecto al nuevo modelo de relación mediante los LLM. Si bien no constituye en la mayor parte de los casos la fuente de la información a partir de la que se trabaja, sí que proporciona las referencias a contenidos, publicaciones e informaciones específicas. Si hay algo especialmente destacable de este modelo es la infoxicación, como se denomina el exceso de información que se obtiene al realizar una búsqueda en Internet sobre cualquier tema. Constituye en la práctica un problema porque, hoy en día, la información disponible en Internet accesible de forma abierta es muy numerosa. Su calidad es, *a priori*, desconocida, aunque el origen de esta información (la página web en la que está ubicada) así como el tipo de información de que se trata (piénsese en el contenido de un blog frente a una página web de una institución) permite al usuario evaluar, en cierta medida, la fiabilidad de la información.

En el ámbito académico son las fuentes documentales tradicionales como libros y publicaciones periódicas, físicas u *online*, las fuentes de referencia. Tanto el editor como organismos independientes se encargan de evaluar la calidad de la publicación mediante estrictos procedimientos de verificación, que se ve reafirmada por metainformación como el número de citas y las filiaciones de los autores que publican en esas fuentes.

Este ecosistema ha ido evolucionando para incorporar los nuevos medios de comunicación, y la llegada de los LLM puede suponer un punto de inflexión en su evolución como nunca se había producido. Cada vez hay una mayor tendencia de los usuarios a las fuentes gratuitas, especialmente si el acceso a la información a través de ellas es más sencillo. En esto, las redes sociales destacan especialmente porque el usuario se convierte en consumidor casi pasivo de los contenidos que los algoritmos seleccionan como más relevantes para ese usuario. Se cubre así el modelo de consumo de información general.

Para consultas más concretas, se está produciendo una migración de la utilización de buscadores de contenidos hacia la utilización de LLM. En este caso se produce un cambio importante porque al usuario ya no se le proporcionan datos sobre dónde puede haber información de interés, sino que el algoritmo selecciona información considerada relevante y la elabora de forma que se presente al usuario como un contenido completo que no requiere procesado adicional. El proceso de elaboración filtra los contenidos en una operación que elimina informaciones de dudosa fiabilidad por motivos estadísticos, pero que también elimina los metadatos que permitirían evaluar la fiabilidad de la información obtenida en el cada vez menos frecuente caso de que el usuario decidiera contrastarla.

Cuestiones de base

Los sistemas LLM se vienen desarrollando desde hace ya bastantes años mediante el perfeccionamiento de la técnica de *word embedding*, consistente en determinar la palabra o palabras que deberían aparecer a continuación con base en estadísticas y otros procedimientos algorítmicos. La llegada de los transformadores entrenados, de donde provienen las iniciales P y T de GPT, supuso un punto de inflexión que han aplicado gran parte de las soluciones actualmente disponibles.

El funcionamiento de los LLM es fruto de aplicar algoritmos de aprendizaje de máquina a corpus de conocimiento con los que se entrena la inteligencia artificial a partir de los cuales se obtiene una configuración de los parámetros de funcionamiento del sistema para que, al aplicar a la entrada una petición de información, una pregunta o un enunciado, tratando su contenido, se proporcione una salida en los términos que se le ha solicitado.

Como indicaba el responsable de un experimento en el que se sometía el LLM GPT3 a superar el análisis de obtención de licencia como médico, se trata de una máquina que no genera conocimiento y se limita a proporcionar una salida relacionada con los contenidos utilizados para el entrenamiento del sistema. Este modo de funcionamiento conlleva que el sistema no va a poder generar información nueva de forma consciente, sino que la salida presentará una secuencia de palabras que, idealmente, se corresponde con la respuesta a la solicitud de entrada, limitada por la precisión de la información con la que se ha conseguido entrenar la máquina y de la que no hay forma de certificar la precisión, exhaustividad y exactitud de la respuesta, mientras que tampoco es posible establecer la relación de esta con la información de entrenamiento o las relaciones de parámetros que han dado lugar a la respuesta obtenida.

Surgen así diversos problemas en el funcionamiento del sistema.

El primer problema son las limitaciones del propio sistema en cuanto a complejidad máxima que puede manejar, lo que afectará a parámetros como la exhaustividad y exactitud del sistema. Se está hablando de billones de parámetros que deben ajustarse mediante el procedimiento de entrenamiento.

Otro problema estriba en la interpretación que el sistema realiza del texto de la solicitud de información. Dos preguntas con pequeñas diferencias entre ellas pueden originar resultados con diferente grado de precisión o exhaustividad.

Hoy, y dada la extrema complejidad del sistema, resulta imposible establecer con claridad y precisión los criterios, datos e información que ha utilizado para la elaboración de las respuestas. Se trata de una caja negra que proporciona resultados bajo criterios de naturaleza eminentemente estadística mediante la concatenación de una palabra tras otra hasta componer párrafos y textos enteros.

El corpus de entrenamiento del sistema es un factor vital pues, fruto de los principios de funcionamiento del sistema, toda aquella información o relaciones que no sea posible extraer a partir de la información proporcionada no existe. El sistema no va a poder elaborar teorías o conclusiones que se desvíen del conocimiento contenido en el corpus de entrenamiento. De hecho, en algunos casos se ha detectado el desarrollo de capacidades denominadas especiales, por cuanto parecen generar resultados cuyos fundamentos o relación no se encontraban de forma evidente en la información de

entrada[6]. En estos casos, el sistema ha sido capaz de detectar esas relaciones menos evidentes, lo que ha sido interpretado por los usuarios como el desarrollo de intuición o inteligencia general por parte del sistema.

Por otra parte, están los resultados considerados alucinaciones, por las que las respuestas proporcionadas por el sistema no se corresponden con la realidad. El sistema va a generar una respuesta a la pregunta planteada y seleccionará el contenido estadísticamente a partir de la información que contiene. Si se le pregunta, por ejemplo, qué países son miembros de la OTAN, podría generar una lista con un número arbitrario de países y estos podrían ser aliados o no. Se trata de texto correctamente escrito pero cuyo contenido puede no ser correcto[7]. No hay mecanismo que permita determinar la corrección de la información y queda a discreción del usuario establecer el nivel de confianza que deposita en ella. Este comportamiento se ha llegado a denominar como «loros estocásticos»[8] por cuanto se trata de un sistema que simplemente reproduce información sin criterio ni conocimiento alguno sobre ella.

Además del entrenamiento para la puesta en funcionamiento del sistema, algunas de las soluciones disponibles en este momento también pueden aprender a partir del contenido de las peticiones previas de información de los usuarios. Surge así el dilema de si esta información se puede utilizar para resolver las consultas de otros usuarios o solamente la del usuario en cuestión. La información adicional aportada por el usuario contribuiría al entrenamiento del sistema, pero también podría dar lugar a fugas de información si la información sensible y privada apareciera directamente en las respuestas a otros usuarios.

Los principios de funcionamiento de los LLM están siendo criticados incluso por reputados expertos en inteligencia artificial, por cuanto consideran que no es posible conseguir la AGI Artificial General Intelligence, la inteligencia artificial general con capacidad de pensar y razonar como un humano a partir de un LLM. Su arquitectura no

[6] CLABURN, Thomas. «Large language models' surprise emergent behavior written off as 'a mirage'», *The Register*. 16 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.theregister.com/2023/05/16/large_language_models_behavior/
[7] SMITH, Craig S. «Hallucinations could blunt ChatGPT's Success», *IEEE Spectrum*. 13 de marzo de 2023. Disponible en: https://spectrum.ieee.org/ai-hallucination
[8] BENDER, Emily M. y GEBRU, Timnit. «On the Dangers of Stochastic Parrots: Can Language Models Be Too Big?», *ACM Digital Library*. 3 de marzo de 2021. Disponible en: https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/3442188.3445922

se presta a la comprensión y elaboración de conceptos complejos, sino que genera información de forma estadística[9].

Acceso y soberanía de la tecnología

Las barreras de acceso a ciertas tecnologías son elevadas, fruto de un trabajo de desarrollo de productos donde la componente privada ha sido muy importante. De esta forma se ha producido una falta de visibilidad sobre la tecnología en desarrollo que ha permitido que tecnologías que van a resultar cada vez más imprescindibles para actores estatales y privados estén hoy fuera del alcance incluso de Estados y organizaciones internacionales, cuando se prima la soberanía y autonomía estratégica eligiendo proveedores locales.

Estas barreras, dada la facilidad e interés existente, lo cual no exime de una compensación económica al proveedor, en que se implanten las soluciones actualmente disponibles, se ven todavía más potenciadas no en término de altura, pues el coste de desarrollar las alternativas en dimensiones económicas y temporales pueden aproximarse, sino en anchura o resistencia, porque la disponibilidad de soluciones dificulta motivar la inversión en etapas madurativas de la tecnología muy por detrás del estado del arte, y también pueden surgir problemas en relación con la propiedad intelectual, dado el riesgo que supone desarrollar capacidades equivalentes cuando en el mercado existe ya una solución implantada.

A este último respecto, hay que destacar que las soluciones actuales responden en la mayor parte de los casos a un modelo comercial privado respaldado por una empresa privada con intereses económicos difíciles de acercar a las necesidades de Estados cuyas necesidades de contratación individuales, si no una gota en el océano, sí se pueden comparar al aporte de un río a la masa líquida del planeta. El poder concentrado en estos proveedores de servicio es muy grande y las consecuencias se han dejado ya sentir con escenarios similares cuando, tras la implantación de la normativa de protección de datos en la Unión Europea, una de las principales redes sociales amenazó con interrumpir la prestación del servicio en territorio europeo. Recientemente se ha dado a conocer la sanción que se ha impuesto a esta misma compañía por tratar de eludir la

[9] CLARK, Lindsay. «Artificial General Intelligence remains a distant dream despite LLM boom», *The Register.* 4 de julio de 2023. Disponible en: https://www.theregister.com/2023/07/04/agi_llm_distant_dream/

normativa de protección de datos basándose en una interpretación interesada de excepciones que se utilizaron para sustentar la continuación de su actividad.

La relevancia que se atribuye a los LLM lleva a que los Estados y organizaciones supragubernamentales deban abordar la gestión del desarrollo, el acceso y la dependencia de estas tecnologías. Como ha venido ocurriendo en las últimas décadas en las cuestiones más relacionadas con la tecnología, se ha producido un fenómeno de empuje de esta para que fuera aplicada a problemas existentes.

Incluso hay Estados que o bien han restringido su uso, o bien son objeto de veto del uso de las tecnologías abiertas al público general. Los motivos por los que varios Estados han restringido o prohibido el empleo de LLM disponibles *online* son diversos. Entre ellos figuran países como Rusia, China, Corea del Norte, Cuba, Irán, Siria o Italia[10].

Del grupo, resulta muy relevante la presencia de Italia, que vetó el acceso a la plataforma desde su territorio debido a cuestiones relativas a la protección de datos. Este veto puso en vilo a un gran número de usuarios europeos ante la posibilidad de que los argumentos esgrimidos en Italia se utilizaran en otros países de la Unión Europea para vetar el acceso.

Ucrania también estuvo en la lista debido a la imposibilidad de determinar la utilización por parte de ciudadanos del territorio de Crimea, bajo control ruso.

A título de ejemplo, OpenAI, la empresa creadora de ChatGPT, mantiene una lista de países que pueden utilizar la API para acceder a sus servicios y, por motivos de bloqueo, prohibición u omisión, se han excluido los siguientes países:

- Afganistán
- Bután
- República Centroafricana
- Chad
- Eritrea
- Suazilandia
- Irán
- Libia
- Sudán del Sur

[10] www.digitaltrends.com/computing/thiese-countries-chatgpt-banned/

- Sudán
- Siria
- Yemen

Fugas de información

En la sociedad de la información, los datos son los principales activos de las personas y las organizaciones. La confidencialidad se convierte así en una cuestión de seguridad básica como queda refrendado por la normativa sobre protección de datos de la Unión Europea.

Son bastantes las empresas que han limitado o vetado el uso de las herramientas generativas debido a las dudas que se plantean en cuanto a la preservación de la confidencialidad de la información[11]. Dentro de la lista se encuentran grandes empresas tecnológicas, que *a priori* deberían presentar una menor desconfianza sobre el mundo digital, así como otras empresas en las que las cautelas resultan razonables por tratar cuestiones de seguridad nacional, como Northrop Grumman, que trabaja en proyectos de defensa.

Cuando se solicita al sistema la elaboración de un resumen o una transformación de un contenido, ya sea la reescritura con un estilo diferente o su traducción a otro idioma, requiere proporcionarle al sistema la información que se desea transformar.

Los sistemas pueden utilizar la información proporcionada por los usuarios para afinar su funcionamiento. En este caso, la información proporcionada por un usuario puede utilizarse de manera indirecta para generar las respuestas a las preguntas de otro usuario. Se puede producir una fuga de conocimiento por la que el LLM utilice la información de un usuario para dar la respuesta a otro usuario.

Un incorrecto diseño del sistema también puede dar lugar a la fuga de información mediante un ciberataque que explote unas medidas de seguridad insuficientes que permitan acceder a los datos individuales, confidenciales por contrato, por parte de terceras personas. Durante unos días, la información de los usuarios de ChatGPT estuvo

[11] MOK, Aaron. «Amazon, Apple, and 12 other major companies that have restricted employees from using ChatGPT», *Business insider*. 11 de julio de 2023. www.businessinsider.com/chatgpt-companies-issued-bans-restrictions-openai-ai-amazon-apple-2023-7

expuesta debido a la vulnerabilidad de una de las librerías usadas para su despliegue[12]. La vulnerabilidad permitía que los usuarios pudieran acceder a la información de los chats de otros usuarios arbitrarios. Toda la información introducida en el chat con el que se interactúa con el sistema podía aparecer en el chat de otro usuario. Si se había introducido un texto para resumirlo o traducirlo, el texto podría aparecer tal cual en el chat de otro usuario.

La labor de *prompt engineer*, es decir, del experto encargado de generar la pregunta en los términos adecuados para obtener exactamente la respuesta que se desea obtener, puede ser también una fuente de fuga de información. Para elaborar la pregunta se está haciendo uso del conocimiento del experto sobre el área en cuestión. Si bien el funcionamiento del sistema no traslada esta información al procesado de información de otros usuarios, el prestador del servicio recibe la pregunta ajustada en términos precisos y puede extraer información relevante en relación con el tema requerido. Imagínese la solicitud de información sobre una investigación en la que se excluyan específicamente una o varias líneas de trabajo actuales de ese ámbito. Y a ello se pueden añadir los metadatos de la conexión, lo que podría utilizarse con fines de inteligencia geoestratégica.

Para la obtención de respuestas de mayor calidad se está pidiendo al usuario la realización de preguntas contextualizadas. La introducción de contexto constituye una transferencia de conocimiento. Se está educando a las LLM para que respondan a las preguntas propias. Pero esta experiencia, este conocimiento, se está transfiriendo a la IA. Quizá no lo utilice inmediatamente para la generación de contenidos de otros usuarios, porque se puede incurrir en riesgos como la revelación de información sensible presente en las solicitudes de información (datos personales o confidenciales) o de sesgo por la inclinación ideológica del usuario que está accediendo a las capacidades del LLM. En un futuro puede utilizar esta información para la generación de conocimiento. Constituye un proceso de aprendizaje del sistema en el que todos los usuarios que hacen uso de él se convierten en profesores improvisados que están transfiriendo sus conocimientos mediante la elaboración de preguntas que incluyen aquellos datos relevantes que se utilizan para la particularización de las respuestas.

[12] KOVACS, Eduard. «ChatGPT Data Breach Confirmed as Security Firm Warns of Vulnerable Component Exploitation», *Securityweek*. 28 de marzo de 2023. Disponible en: www.securityweek.com/chatgpt-data-breach-confirmed-as-security-firm-warns-of-vulnerable-component-exploitation/

El efecto Kessler del dominio cognitivo

Los buscadores de Internet rastrean los contenidos para indexarlos y proponerlos como respuesta ante la búsqueda de un usuario de cierta palabra clave. Pese a que los algoritmos de adquisición, tratamiento y priorización de la información utilizados para proporcionar las respuestas a las búsquedas de los usuarios son propietarios (solo conocidos por un grupo de individuos limitado), es posible deducir cuestiones sobre ellos. La capacidad de procesar información disponible de forma abierta, condición necesaria para que los sistemas de barrido del contenido de internet puedan acceder a ella de forma anónima, es limitada. Resulta evidente también que se tarda cierto tiempo en incorporar la nueva información disponible al corpus a partir del cual se elaboran las respuestas y los criterios de selección y priorización de estas.

La web es la plataforma que aloja la información general a partir de la que están trabajando sistemas LLM de propósito general. Los contenidos generados por individuos, organizaciones y colectivos constituyen el conocimiento que los sistemas analizarán para ajustar los parámetros que darán lugar a las respuestas requeridas.

Mucha de la información disponible actualmente en internet también es fruto de la denominada Web 2.0 en la que el usuario se convertía en *prosumidor*, término en el que se aunaba el papel de consumidor de los contenidos disponibles con el papel de productor de nuevos contenidos que se ponían a disposición de otros usuarios a través de blogs y otros medios de colaboración.

La llegada de los LLM puede producir una nueva fuente de información disponible en Internet si los usuarios empiezan a distribuir los contenidos generados. En el entrenamiento de nuevos LLM se tendrá en cuenta esta información y se producirá un efecto de realimentación por el que nuevos contenidos se generarán a partir de información ya elaborada de contenidos anteriores. En el caso de existir errores en algún punto de la cadena, estos se irán perpetuando a medida que más y más ciclos de elaboración de la información los vayan convirtiendo en información estadísticamente más relevante. Evitar esto requeriría identificar los contenidos generados de forma automatizada para evitar su uso en el entrenamiento de nuevos sistemas. Sin embargo, los sistemas que se están desarrollando para detectar cuándo un contenido ha sido

generado de forma automatizada o por una persona tienen unas tasas de acierto y fiabilidad ante falsos positivos y falsos negativos muy poco prometedoras[13].

De esta forma, se produciría un efecto similar al efecto Kessler[14] del dominio espacial. Este efecto describe un escenario de reacción en cadena por el que un residuo espacial, al colisionar con otro objeto en órbita, genera más residuos que colisionarán con más objetos hasta que la evolución exponencial del número de residuos y colisiones haría inviable la utilización de la órbita por resultar imposible preservar la integridad de una plataforma allí ubicada.

La presencia creciente de información de dudosa calidad en el dominio cibernético, que puede ser a su vez fuente de entrenamiento de nuevos sistemas, los haría inútiles ante la imposibilidad de utilizarlos de forma confiable y productiva. No poder diferenciar entre un contenido cierto y un contenido manipulado o directamente falso, generado por una inteligencia artificial o no, minaría los fundamentos de la confianza y la difusión de la información en internet hasta hacerlo, en la práctica, inútil para cualquier cuestión práctica más allá de la localización de cierta información no sensible o fácilmente contrastable.

Los efectos de los LLM sobre la enseñanza

La facilidad de acceso del público general a herramientas LLM ha generado una profunda preocupación en el sector académico pues invalida los mecanismos establecidos para el entrenamiento y la formación de los estudiantes cuando se hace un uso inapropiado.

Tareas como la elaboración de documentos sobre temas específicos, que conllevan un proceso de recopilación de información, lectura, asimilación de contenidos y elaboración de un documento a partir de la información tratada y la experiencia adquirida por el alumno, dejan de tener sentido. Todo esto lo puede hacer en un corto intervalo de tiempo el sistema LLM. El alumno solo tiene que introducir los términos bajo los que el sistema elabora el documento y lo obtendrá de acuerdo con esos criterios. Sin embargo, el

[13] ARNETT, Stephanie. «Así de fácil es engañar a las herramientas de detección de textos generados por IA», *Technology review.* 12 de julio de 2023. Disponible en: https://www.technologyreview.es/s/15532/asi-de-facil-es-enganar-las-herramientas-de-deteccion-de-textos-generados-por-ia

[14] KESSLER, Donald J. y COUR-PALAIS, Burton G. «Collision frequency of artificial satellites: The creation of a debris belt. Journal of Geophysical Research», *Space Physics*, Vol. 83 Issue A6. 1 june 1978. Disponible en: https://doi.org/10.1029/JA083iA06p02637

producto deseado de este proceso no es el documento como tal, sino las habilidades y capacidades desarrolladas por el estudiante, así como el conocimiento asimilado. El alumno habrá satisfecho las obligaciones, pero no habrá adquirido las destrezas necesarias.

El problema no se limita únicamente a la falta de desarrollo de las capacidades del alumno. La evaluación de su desempeño, que requiere de pruebas objetivas con las que poder determinar la adquisición de los conocimientos requeridos, también se convierte en un desafío. El objeto de la evaluación, especialmente en aquellos ámbitos académicos en los que se proporciona un título cuya obtención habilita para el desarrollo de ciertas tareas profesionales, es la certificación de que el alumno cuenta con unas capacidades mínimas para desarrollar profesionalmente una actividad. Con los nuevos modelos educativos, que promueven la evaluación por competencias de forma continua, en lugar de los tradicionales exámenes o las pruebas de evaluación puntuales, tareas como la descrita resultan inútiles a estos efectos.

En el ámbito de la educación, sobre todo en aquellas materias que se prestan a un sesgo ideológico, son muchos los riesgos que se corren. Los principios de funcionamiento de los sistemas pueden llevar a que los resultados obtenidos sigan las tendencias, dando lugar a su amplificación desde el sistema educativo. Aquellas ideas que aparecen más veces reflejadas en internet se primarán sobre posturas que reciben menos respaldo.

Pero este riesgo puede ser debido a cuestiones fuera de las limitaciones o características de los LLM y resultar de la intervención directa sobre el procedimiento de selección de la información. Se pueden establecer mecanismos en el sistema para que los resultados que proporcione respalden o refuten ciertas ideas. Puede convertirse así en una herramienta con la que transmitir la ideología a través de la educación que recibe el alumnado.

Aun así, también resulta imprescindible incluir estas herramientas en los ciclos educativos. Hay tareas en las que resultan de gran utilidad, como puede ser la traducción de contenidos o la extracción de las ideas principales de documentos extensos. Saber utilizarlas correctamente puede aumentar el rendimiento de los alumnos. Para ello deben conocer cómo acceder a sus funcionalidades, identificar correctamente aquellas funciones en las que pueden servir de ayuda o apoyo y desarrollar un sentido crítico que permita evaluar la calidad y validez de los resultados obtenidos.

Cuestiones medioambientales en el punto de mira

La tecnología de la computación ha estado en el punto de mira desde el punto de vista energético desde que, inicialmente, un ordenador tenía un consumo de electricidad comparable al de una ciudad pequeña. Dotarle de la energía necesaria para desarrollar su función constituía un ejercicio de ingeniería comparable al del propio desarrollo del sistema. Con el paso de los años, la complejidad tecnológica ha ido dando paso a la preocupación por el consumo eléctrico en sus dos dimensiones, en razón al coste de la energía necesaria por un lado y, también, en cuanto a la huella climática del consumo de energía en términos de toneladas de gases de efecto invernadero o equivalente.

El consumo de agua requerido para la refrigeración de los centros de datos también está[15] bajo la lupa de los organismos más relacionados con el impacto ambiental. Los algoritmos basados en *blockchain*, especialmente los basados en pruebas de trabajo, sobre los que se sustentan la mayor parte de las criptomonedas, han fijado el interés en el elevado consumo de energía y agua asociado a una necesidad de computación elevada. El agua es otro factor que también está activando los indicadores de alerta.

Fruto de tratarse de un producto comercial proporcionado por una empresa, independientemente de que pueda utilizarse de forma gratuita, la información de la que se dispone sobre las principales actividades del sistema es escasa. Ante la falta de información concreta y precisa, no es posible elaborar métricas que permitan determinar el consumo asociado al funcionamiento del sistema, tanto para su entrenamiento como para elaborar cada una de las respuestas[16].

Con la sensibilidad existente en la actualidad ante el elevado consumo de energía asociado a las nuevas técnicas basadas en algoritmos masivos, también se están alzando voces que alertan sobre el elevado consumo de los modelos de lenguaje. El uso de la tecnología conlleva dos procesos bien diferenciados que comparten la característica de que requieren un consumo de energía muy elevado. En primer lugar, el entrenamiento del sistema, por el cual se trata el corpus de información mediante el que

[15] HIDALGO, Mar. *El consumo de energía y agua en los centros de datos: riesgos de sostenibilidad*. Documento de Análisis IEEE 69/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA69_2022_MARHID_Datos.pdf (consultado 15/5/2023)

[16] SAUL Josh and BASS Dina. «Artificial Intelligence Is Booming—So Is Its Carbon Footprint», *Bloomberg*. 9 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-03-09/how-much-energy-do-ai-and-chatgpt-use-no-one-knows-for-sure

se ajustan los parámetros de funcionamiento para conseguir el sistema final, se ha estimado en el consumo de alrededor de 90 días de una población de 3.000 personas.

Una vez entrenado el modelo, cada vez que un usuario hace uso del servicio, también se produce el consumo de energía necesario para tratar su información de entrada, acceder a los datos necesarios y elaborar la respuesta necesaria y transmitirla al usuario. Esta operación, que conlleva un consumo muy por debajo del requerido para el entrenamiento del sistema, se repite por cada usuario que utiliza el servicio, dando lugar a un crecimiento del consumo directamente relacionado con el número de personas, así como el número de aplicaciones para los que se utiliza la nueva tecnología disponible.

Empiezan a plantearse soluciones fruto de la experimentación en situaciones reales donde soluciones de complejidad menor podrían proporcionar soluciones más adecuadas con menor consumo de recursos. Por un lado, reduciendo el número de parámetros utilizados para controlar el funcionamiento de la red, lo que redunda en un proceso de aprendizaje generalmente más corto, una implementación más sencilla y que requiere menos energía para elaborar cada respuesta. Por otro lado, reduciendo también el corpus de conocimiento a partir del cual se entrena la red. Un corpus más pequeño proporcionará un entrenamiento menos particularizado (será más difícil obtener resultados distintos, ante pequeñas variaciones de la solicitud de entrada), normalmente más corto en el tiempo y que, con una correcta selección del corpus, puede proporcionar respuestas de mayor calidad con una complejidad del sistema menor.

Conclusiones

El impacto que la llegada de los grandes modelos de lenguajes está teniendo destaca tanto por la velocidad con la que se ha producido la incorporación de sus funcionalidades en multitud de tareas como en la potencialidad que se le atribuye para modificar el día a día de los ciudadanos.

Son muchos los ámbitos donde existe una concienciación sobre los riesgos que la tecnología puede suponer para la privacidad y la seguridad de la información. Sin embargo, en el ámbito general de la sociedad, cuestiones como estas quedan relegadas al ponerlas en contraste con la posibilidad de utilizar gratuitamente una tecnología que da respuesta a necesidades que hasta hace poco no se prestaban a otra solución automatizada.

Desde el mundo empresarial se están generando respuestas como la limitación del uso de estas tecnologías entre los empleados, ante los riesgos de fugas de información que pueden afectar a los negocios. Los LLM (entendidos de forma amplia como herramientas de trabajo de propósito general) se mantienen así fuera de las cadenas de suministro de las empresas. Pese a los acuerdos de prestación de servicios y la legislación que protege la información, existe desconfianza sobre la correcta preservación de esta que puede ser sensible al abandonar las fronteras de las empresas. Sin embargo, las empresas del sector están haciendo una intensa campaña sobre las ventajas y funcionalidades que la utilización de estas tecnologías puede proporcionar para el incremento de la productividad, la reducción de costes y el desarrollo de productos que hasta hace muy poco eran impensables.

Internacionalmente se observa también la reserva con la que los diferentes actores están considerando las herramientas desarrolladas por terceros Estados. La creación de múltiples herramientas con fines similares responde a varias necesidades como la seguridad de suministro, la confianza en las tecnologías, el control sobre las herramientas y, de forma también muy relevante, la importancia que supone la provisión de este tipo de sistemas tecnológicamente avanzados a terceros países en términos económicos, estratégicos y geopolíticos.

Al igual que ocurre con la implantación de las que se venían denominando nuevas tecnologías, fruto de la complejidad y de la especificidad de la tecnología, existe un desconocimiento generalizado que da lugar a una falta de las prevenciones necesarias para disponer de un servicio seguro para los usuarios. La necesidad asumida por todo tipo de actores de incorporar las tecnologías, incluso en estadios poco contrastados, ante el riesgo de que un acceso tardío haga imposible ocupar un papel importante en el entorno de competencia feroz, está dando como resultado que personas sin un conocimiento suficiente de las capacidades y riesgos tengan que tomar decisiones. También el efecto moda y los efectos de imagen que aporta la incorporación de esta tecnología, con visos de convertirse en el nuevo internet, a la dialéctica de las empresas e instituciones a sus clientes y usuarios, alimentan el crecimiento exponencial que se ha producido en tan poco tiempo.

Las transformaciones que puede ocasionar la implantación de estas tecnologías de forma generalizada vienen acompañadas de nuevos riesgos. Todos los niveles de la sociedad se van a ver involucrados en las nuevas soluciones, por lo que es necesario

establecer los mecanismos que permitan el control de los escenarios inéditos para evitar situaciones indeseadas o catastróficas por la materialización de riesgos que están siendo identificados continuamente ante las oportunidades que se abren a futuro.

*David Ramírez Morán**
Analista principal del IEEE
@darammor

Documento
Análisis

87/2023 21/12/2023

Francisco José Dacoba Cerviño

El segundo jinete del Apocalipsis

El segundo jinete del Apocalipsis

Resumen:

La guerra, ese segundo jinete del Apocalipsis, no deja de sembrar nuevos conflictos alrededor del globo, al tiempo que no se cierra ninguno de los escenarios abiertos en los últimos años. Palestina ha relegado a Ucrania en las portadas de los informativos, como previamente había sucedido con Afganistán, el Sahel, el resto de África, el Oriente Medio más allá de Gaza o algunos puntos de Iberoamérica y de Asia. No por olvidados estos conflictos dejan de ser relevantes: merecen que les sigamos prestando la atención necesaria.

Palabras clave:

Guerra.

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

The second horsemen of the Apocalypse

Abstract:

War, that second horseman of the Apocalypse, continues to open new conflicts around the globe, while none of the scenarios opened in recent years are closed. Palestine has replaced Ukraine in the front pages of the news. As had previously happened with Afghanistan, the Sahel, the rest of Africa, the Middle East beyond Gaza, or some parts of Latin America and Asia. Even though they are forgotten, they are still relevant, and they deserve that we do not stop paying them the necessary attention.

Keywords:

War.

> Y vi aparecer otro caballo, rojo como el fuego.
>
> Su jinete recibió el poder de desterrar la paz de la tierra, para que los hombres se mataran entre sí; y se le dio una gran espada.
>
> Apocalipsis, 6:4

Al finalizar cada año, en el Instituto Español de Estudios Estratégicos hacemos balance del número de conflictos armados activos, y también de aquellos focos de tensión que puedan derivar en lo anterior. Y de entre los muchos casos que jalonan el mapamundi, nos vemos obligados a seleccionar solo una mínima parte, los más graves o los más cercanos, incluso los más olvidados, para analizarlos en detalle y ofrecérselos a ustedes en nuestra publicación anual *Panorama Geopolítico de los Conflictos.* En la presente ocasión, la edición correspondiente a este 2023 que finaliza.

El escenario de conflictividad global en 2023, monopolizado por la guerra en Ucrania, se ha visto sacudido en la recta final del año por la sorpresiva incursión de combatientes palestinos de Hamás en territorio israelí y la posterior reacción de las Fuerzas de Defensa de Israel (IDF) contra la franja de Gaza. La guerra en Ucrania había venido concitando la atención mundial durante los últimos meses, pero corre ahora el riesgo de pasar a un segundo plano de la actualidad ante los acontecimientos en Oriente Medio, lo cual es una pésima noticia para Kiev. Además, el fracaso inicial de la invasión de Ucrania desencadenada el pasado 24 de febrero de 2022, que pretendía la toma de control de la totalidad del país, avoca a la cronificación del conflicto. Sea mayoritariamente en formato de combates convencionales, como hasta ahora, o de confrontación híbrida, la guerra en Ucrania seguirá tensionando el entorno europeo, aun cuando vaya gradualmente desapareciendo de los titulares informativos. El conflicto se encuentra en un callejón sin salida, convertido en una guerra de desgaste, que ninguna de las partes se puede permitir perder.

Esta guerra afecta de manera directa a Europa y, por lo tanto, a España. Porque supone un *shock* energético, económico, migratorio y político, por el riesgo de escalada, consecuencia de lo anterior, y por focalizar todo el interés de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica en el este de Europa. Esta atención casi exclusiva a lo que sucede en Ucrania, y ahora además a los acontecimientos en Oriente Medio, relega, en la práctica, a la cada vez más inestable vecindad magrebí y saheliana. El Sur también existe, pero…

Las repercusiones de ambos conflictos, Ucrania y Palestina, son de orden global y afectan en mayor o menor medida a los demás, presentes o probables, por lejanos que se encuentren. El más preocupante es, sin duda alguna, el de las aguas del estrecho de Formosa, que vienen siendo lugar propicio para incidentes entre formaciones navales o aéreas de la República Popular China y de los Estados Unidos. Las manifestaciones de los dirigentes de ambas potencias y de otros actores regionales, así como las iniciativas lideradas por Norteamérica para desarrollar una incipiente estructura de seguridad en el Indopacífico (AUKUS, QUAD, Five Eyes, acuerdos bilaterales…), no hacen sino incrementar la sensación de que una guerra por Taiwán podría ser una posibilidad no tan inverosímil, aunque no en el corto plazo. Más probable parece que se profundice en la *political warfare* en curso, en particular en el conflicto en los ámbitos cibernético y de la información, y que la situación siga siendo de un equilibrio inestable, como ha sucedido durante los últimos cincuenta años. La repercusión de una intervención militar china en Taiwán sería imprevisible y el primer gran perjudicado podría ser la propia China, a la que no interesa asumir graves consecuencias comerciales o económicas. China dispone de buenas cartas y, si tiene paciencia y las juega bien, Taiwán verá comprometida su independencia *de facto,* en algún momento futuro.

El Sur también existe, pero…

El entorno de seguridad en la vecina región del Magreb/Sahel no cesa de deteriorarse. La guerra de Libia y catorce golpes de Estado, exitosos o no, desde 2019 en la franja subsahariana son buena prueba de ello. En la última década, las intervenciones europeas, con un papel preponderante de Francia, han tenido un resultado decepcionante, del que es ejemplo la expulsión de la antigua metrópoli de países francófonos como Malí y Burkina Faso. El hueco dejado está siendo rápidamente ocupado por Rusia y por otras potencias; China especialmente, pero no solo, también Turquía, Israel, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, India…

El último golpe de Estado, al menos en el momento de escribir estas líneas, se produjo, si no exactamente en el Sahel, sí en sus proximidades, en Gabón, en agosto de 2023. Unas semanas antes, en Níger, fue el propio responsable de la guardia presidencial quien depuso a su protegido, el presidente Mohamed Bazoum, mientras las calles se llenaban, como en ocasiones anteriores en países vecinos, de manifestaciones de apoyo a Rusia y ataques a la delegación diplomática francesa. Este golpe de Estado en Níger no es uno más tras los de Malí (2020, 2021), Burkina Faso (2022) y Guinea-Conakri (2021). Y no lo es por el riesgo de desestabilizar, aún más, toda la región. Mientras los militares se centran en la toma del poder, los terroristas yihadistas presionan a la población y controlan cada vez más territorio. Por otro lado, esta crisis nigerina ha sacado a la luz la ardua batalla de posicionamiento estratégico que se está llevando a cabo en el Sahel. Más allá de las divergencias dentro de la CEDEAO y de la Unión Africana, las potencias extranjeras pugnan por la influencia que redibujará un nuevo equilibrio de poder en la región. Todas las miradas están puestas ahora en el Chad: ¿Será esta la siguiente pieza del tablero subsahariano en cambiar el bando proeuropeo por el más prometedor de los mercenarios de Wagner?

Burkina Faso ha pasado ya por este trance, cada vez más frecuente, del cambio de alianzas geopolíticas. El país se enfrenta, desde hace algunos años, a un conflicto marcado por la creciente violencia yihadista e intercomunitaria, especialmente en las regiones limítrofes con Malí y Níger. A ello hay que añadir los golpes militares de enero y septiembre de 2022, que no han hecho más que empeorar la situación en unos momentos en los que la salida de Francia del país ha venido acompañada por una mayor presencia de Rusia. Encontrar una solución definitiva a este conflicto, más allá de la respuesta militar, y evitar que la situación de Burkina Faso se desborde por los países vecinos exige tener en cuenta las raíces locales y sociales de la crisis, que transcienden su dimensión de seguridad. Solo una acción internacional concertada y enérgica que tenga en cuenta estos factores y que priorice la cooperación regional y el desarrollo de la población podrá dar respuesta a un conflicto convertido en el epicentro de la crisis de seguridad que está desestabilizando el Sahel.

Alejado también de los titulares de la actualidad se encuentra Sudán, país en el que, tras el prometedor derrocamiento del longevo dictador Al Bashir, se ha desatado ahora la guerra entre dos fuerzas militares que no hacen sino dejar en agua de borrajas las felices perspectivas que el apartamiento del antiguo presidente había desatado. La situación no deja de deteriorarse, poniendo en riesgo la estabilidad de una zona ya muy inestable, con no pocos conflictos en otros puntos cercanos. La crueldad y las atrocidades habituales en una guerra civil provocan un gran número de desplazados y refugiados, las repercusiones de la situación en Ucrania hacen prever una alarmante inseguridad

alimentaria debida a la escasez de grano procedente del mar Negro y no se vislumbra una intervención internacional, auspiciada por las Naciones Unidas, que pueda poner fin al conflicto. Muy al contrario, la injerencia de terceras potencias anuncia un probable empeoramiento de la situación al cerrar las puertas a un posible entendimiento entre las partes.

Dos escenarios más merecen especial atención: el golfo de Guinea y la República Democrática del Congo. La crisis de seguridad que atraviesa el Sahel se está expandiendo a los países costeros al norte del golfo de Guinea: Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana, además del ya citado golpe de Estado en Gabón. Hasta hace poco, los expertos en contraterrorismo desconfiaban de la capacidad de los yihadistas para expandirse por el litoral del África occidental, porque estos Estados, a diferencia de sus vecinos, son más estables políticamente y tenían un mayor control de sus fronteras. Aunque los países de la costa no son tan frágiles como los del interior, presentan vulnerabilidades estructurales, perpetuadas por una división norte-sur en cuanto a desarrollo y oportunidades económicas. A estas circunstancias se añade el factor religioso: a diferencia del Sahel, los países del golfo de Guinea cuentan con una población cristiana numerosa y unas élites que a veces han tendido a marginar a los musulmanes. De esta manera, los grupos yihadistas están siendo muy eficaces a la hora de explotar el resentimiento contra el Estado entre las comunidades fronterizas y de reclutar a jóvenes musulmanes al sur del Sahel.

La República Democrática del Congo, por su parte, lleva décadas sufriendo un conflicto que, si en principio se podía achacar a causas endógenas, combinadas con la interferencia de Estados vecinos, fundamentalmente Ruanda, ha acabado dependiendo casi exclusivamente de factores externos. Las mutaciones que el conflicto ha sufrido han generado una casta política y militar cuyos intereses coadyuvan a la continuación de las tensiones en los territorios del este, sin que el enorme esfuerzo que la ayuda exterior ha llevado a cabo (la misión más numerosa de la ONU, primero MONUC y luego MONUSCO, y la ingente cantidad de dinero y ayudas de los Estados donantes) haya sido capaz de romper el círculo vicioso de política y violencia que se ha instalado en el país, para sufrimiento de la población.

Los «olvidados»…

Con todos los ojos puestos en Palestina y en Ucrania, son casi relegados al olvido otros conflictos que en su momento llamaron nuestra atención. Tal es el caso de la guerra en Yemen, de la situación interna en Myanmar, El Salvador, Colombia, Bosnia y Herzegovina y Sinkiang, donde los uigures siguen siendo víctimas de la represión china.

El conflicto armado yemení, activo durante más de ocho años, es una guerra periférica dentro de lo que se conoce como la «guerra fría de Oriente Medio», propiciada por los intereses antagónicos de Irán y Arabia Saudita. Su impacto es devastador y ha originado la mayor crisis humanitaria que se recuerda. Sin embargo, la intervención decisiva de China para tratar de reducir las tensiones entre ambas potencias regionales, así como el preocupante desarrollo de los acontecimientos en Palestina, ha introducido parámetros nuevos que requieren actualizar la situación en el escenario yemení. Se están produciendo intensas negociaciones diplomáticas para conseguir una desescalada, pero lo cierto es que la búsqueda de un acuerdo de paz está resultando difícil. El último periodo de tregua, renovado dos veces y prolongado durante seis meses, terminó en fracaso y los combates han vuelto a intensificarse.

Sin resolver se encuentra también el conflicto civil en Myanmar, lo que hace necesaria una actualización, ya que el país está inmerso en una situación de inestabilidad compleja y multifacética. Desde el golpe de Estado de febrero de 2021, el conflicto ha ido evolucionando hasta devenir en una guerra civil en la que están interviniendo múltiples actores. A los opositores prodemocracia se han unido los numerosos grupos étnicos del país que tradicionalmente se han opuesto de manera violenta al gobierno central. La violencia continúa, el proceso electoral prometido por la Junta Militar se ha retrasado y tanto China como los Estados Unidos comienzan a influir en el conflicto apoyando, cómo no, a bandos distintos. Por otro lado, las potencias regionales, principalmente en el entorno de la ASEAN, se encuentran divididas entre las que promueven un diálogo entre las partes para acabar con el conflicto y las que prefieren una política de no injerencia en asuntos internos de los países miembros.

En la República de El Salvador nos encontramos a un controvertido presidente, Nayib Bukele. Algunos lo consideran el dirigente más destacado en décadas, mientras que otros lo ven como un líder autoritario más. En marzo de 2022, Bukele lanzó una ofensiva

contra las pandillas que habían aterrorizado a la población durante años. Esto llevó a la detención y encarcelamiento de más de 75.000 personas, muchas de ellas acusadas de homicidio. Para iniciar esta campaña se declaró el estado de excepción y se limitaron derechos fundamentales, como la presunción de inocencia. Se ha informado de detenciones ilegales, alegaciones de tortura y un alto número de muertes relacionadas con la operación, según diversas organizaciones de derechos humanos a nivel nacional e internacional. A pesar de estas restricciones a las libertades, la población valora la posibilidad de vivir en un entorno más tranquilo.

El programa conocido como Paz Total, lanzado por el presidente de Colombia, Gustavo Petro, se alinea con los planes y procesos de sus predecesores, a los que puede considerarse que, por su nivel de ambición, desborda. Precisamente por ello, su ejecución, aun en sus primeros estadios, está encontrando grandes dificultades. Para impulsarlo se requiere de un gran capital político, pero el disponible tras las elecciones de 2022 se está viendo laminado por diversos escándalos de corrupción, ajenos al proceso de normalización. Negociar con grupos criminales y de narcotraficantes presenta, *de facto,* grandes dificultades en términos jurídicos —ya sea a nivel nacional o internacional—, políticos, éticos…, y eso por no hablar de la fiabilidad del cumplimiento de lo acordado.

Los Balcanes están lejos de solventar los diferendos que han quedado aletargados tras la forzada finalización del conflicto de los años noventa, con la firma de los Acuerdos de Dayton. En Bosnia y Herzegovina, concretamente, las soluciones imaginativas no están funcionando de manera adecuada. Un país, dos entidades, tres nacionalidades, tres religiones… Las buenas intenciones chocan con la realidad, y basar el futuro de un país tan complejo en, precisamente, gestionar la complejidad de su composición social y diluir al mismo tiempo lo que podría cohesionarlo no es lo deseable. Tras casi tres décadas y miles de millones de euros gastados por la comunidad internacional, la herida sigue abierta.

Desde 1949 Pekín ha oscilado entre tolerar la autonomía de la comunidad uigur musulmana en la región de Sinkiang y su integración forzosa en el proyecto de unidad nacional. Los inicios del siglo XXI, en especial los sangrientos atentados yihadistas de 2014, marcaron el punto de partida de una política de «sinización» de los uigures que llega hasta la actualidad y es revestida de lucha contra el terrorismo. Factores como las

denuncias de violaciones de los derechos humanos, la aplicación de sanciones internacionales, el riesgo de yihadismo en la región y el hecho de que Sinkiang alberga recursos naturales de interés estratégico para China perpetúan la represión de los uigures. Represión aún más férrea, si cabe, mediante el uso de recursos tecnológicos de control de la población por parte del Gobierno.

Los «no cinéticos», de momento…

Pero no solo de conflictos armados se alimenta la conflictividad generalizada a nivel global, por lo que es necesario considerar también otras áreas temáticas que, por su potencialidad de escalada y por su influencia presente o futura en el empleo de los sistemas de armas en el combate, merecen especial atención.

El renovado orden nuclear al que el mundo se enfrenta no es más que la consecuencia de un nuevo orden global. Tras un período de reducción en los gastos militares al calor del final de la Guerra Fría, se viene produciendo en los últimos años un repunte muy significativo de los mismos, tanto en armamento convencional como nuclear. De vuelta al escenario ucraniano, es evidente que el hecho de que este país no disponga de armamento nuclear ha jugado en su contra a la hora de sufrir la invasión de la que ha sido objeto. O, dicho en otras palabras, si Ucrania no hubiera entregado en 1994 la parte del arsenal nuclear de la extinta Unión Soviética que permanecía en su territorio, más que probablemente la invasión no se hubiera producido. Tal asunción explica que países como Corea del Norte o Irán, u otros de manera más discreta, no cesen en sus esfuerzos por aumentar o alcanzar, en su caso, el acceso a esta tecnología. Mención aparte merece el caso de China, potencia que camina inexorablemente hacia la meta de disponer de un arsenal nuclear a la altura de sus ambiciones geopolíticas.

Muchos son los conflictos que, inevitablemente, quedan fuera de esta edición de 2023. Pero tendremos, dentro de un año, ocasión de recuperarlos, de reincidir sobre los que susciten entonces mayor preocupación y de incluir aquellos que puedan surgir en los próximos meses. La conflictividad creciente, transversal y multiforme de ámbito global augura que trabajo no nos va a faltar.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IEEE
@fran_dacoba

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

OPINIÓN

índice

Documentos
OPINIÓN

583 La cultura de paz, la cultura de defensa y la cultura de seguridad en España. Educación e investigación. Algunas ideas para la Unión Europea. María Pilar Doñate Sanz

597 100 años de Kissinger: Un liderazgo polémico. Laura García Moreno

616 La genética del comerciante tranquilo y el actual Uzbekistán. Jesús Gil Fuensanta

631 Medios blindados en la ofensiva ucraniana de verano: nuevas tácticas, nuevos modelos y nuevas amenazas

655 La guerra Rusia-Ucrania, considerada a partir de la teoría geopolítica del Heartland de Mackinder. Mtro. Filiberto Oropeza Fabián

677 El Proceso de Oslo: Contradicciones de una arquitectura de paz en un entorno regional victimista. Marta González Isidoro

690 Geografía de las finanzas: implementación en materia de seguridad. Juan Carlos Fernández Cela

707 La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva: ¿una alianza eficaz? Jorge Barbero Montero

724 La seguridad energética de China: geopolítica y transición energética. Ander Sierra Ortiz

738 Encuentros peligrosos: los «soldaditos azules» y las tácticas navales híbridas de China Gonzalo Vázquez Orbaiceta

759 China y Afganistán: un desigual matrimonio de conveniencia. Javier Ruiz Arévalo

771 La amenaza yihadista del Sahel occidental se expande al golfo de Guinea. Paula Cabrejas Martínez

787 Despliegue Africano de la Armada: el golfo de Guinea como objetivo estratégico de España. Guillermo Talavera Cejudo

802 La OTAN, más allá de la resiliencia. Francisco Javier Gamboa Herraiz

815 «Ciberproxies»: las APT como factor de riesgo futuro. Josué Expósito Guisado

832 Dragones ancianos: China, Japón y Corea del Sur afrontan el envejecimiento de sus poblaciones. Ignacio M. García-Galán

850 Aproximación a la diplomacia de defensa de los EE. UU. en el Indopacífico. Fco. Javier Saldaña Sagredo

878 Las consecuencias de la adhesión de Irán a la Organización de Cooperación de Shanghái. Lucía Bilbao Calderón
893 La alianza entre Rusia e Irán en el contexto geopolítico actual: vectores de cooperación y poder. Álvaro Sánchez-Rey Navarro
909 El nuevo (des)orden mundial desde el prisma occidental. Miguel López Garay
922 Asociación estratégica Estados Unidos-Vietnam: una nueva fase en la contención a China. Miguel Ángel Melián Negrín
940 Según el big data Rusia ha conquistado Ucrania: la guerra y la falacia de McNamara. Zacarías Hernández Calvo
953 2025: la oportunidad para la preeminencia de España en el espacio. Juan Carlos Andrés Herrero
969 La afectación de diversos conflictos en el aumento de la amenaza procedente del terrorismo yihadista en Occidente. Víctor M. Sánchez
982 La nueva Estrategia de Seguridad Marítima de Europa 2023. Augusto Conte de los Ríos
1009 La importancia del Centro de Satélites de la Unión Europea. Isaac Ballesta Méndez
1022 Hamás: La franquicia palestina de los Hermanos Musulmanes. Alberto Priego Moreno
1034 El cómic como herramienta para combatir la radicalización en el Sahel. Guillermo Rojo Casas
1050 Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica. Borja Llandres Cuesta
1068 Los talibanes frente al terrorismo uigur. La clave de la colaboración sino-afgana. Javier Ruiz Arévalo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

80/2023 2 de octubre de 2023

María Pilar Doñate Sanz *

La cultura de paz, la cultura de defensa y la cultura de seguridad en España. Educación e investigación. Algunas ideas para la Unión Europea

La cultura de paz, la cultura de defensa y la cultura de seguridad en España. Educación e investigación. Algunas ideas para la Unión Europea

Resumen:

A finales del s. XX principios del s. XXI se acuñaría el término cultura de paz por la Organización de las Naciones Unidas frente a un periodo que denominaron de cultura de violencia; en este periodo, España empezaría a hablar de cultura de defensa para crear lazos entre las Fuerzas Armadas y la sociedad al quedar suspendido el servicio militar obligatorio y finalmente, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU., aparecería la cultura de seguridad. Las resoluciones, leyes, planes que han surgido tras cada cultura plantean una adquisición de conocimientos por parte de la población, entre otros, a través del sistema educativo. Si bien, las tres cuentan con un punto de partida diferente, la complejidad de un mundo cambiante acompañado de las tecnologías de la información y la comunicación llevaría a que en la actualidad compartan múltiples líneas de investigación y trabajo: pandemias, efectos derivados del cambio climático, desinformación, etc. Por lo tanto, parecería apropiado que las instituciones, asociaciones que trabajan en la cultura de paz, defensa y seguridad trabajaran conjuntamente contenidos educativos que permitieran avanzar en la constitución de sociedades más resilientes.

Palabras clave:

Cultura de paz, defensa, seguridad, educación, investigación, resiliencia, España, Europa.

*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.

María Pilar Doñate Sanz

The culture of peace, the culture of defense and the culture of security in Spain. Education and research. Some ideas for the European Union

Abstract:

At the end of the 20th century and the beginning of the 21st century, the term culture of peace was coined by the United Nations as opposed to a period called the culture of violence; in this period, Spain began to speak of a culture of defense to create links between the Armed Forces and society when compulsory military service was suspended and finally, after the attacks of September 11, 2001 in the USA, the culture of security appeared. The resolutions, laws and plans that have arisen after each culture require the acquisition of knowledge by the population, among others, through the educational system. Although the three cultures have a different starting point, the complexity of a changing world accompanied by information and communication technologies would lead them to share multiple lines of research and work: pandemics, effects derived from climate change, disinformation, etc. Therefore, it would seem appropriate that institutions and associations working in the culture of peace, defense and security work together on educational content that would allow progress to be made in building more resilient societies.

Keywords:

Culture of peace, defense, security, education, research, resilience, Spain, Europe.

Introducción

Las dos guerras mundiales, la Guerra Fría, las matanzas de Bosnia, Ruanda y Kosovo o las crisis económicas, serían algunos de los acontecimientos que permitirían afirmar a la Organización de las Naciones Unidas que el siglo XX había sido un siglo en el que había prevalecido la «cultura de la violencia». De esta manera en 1989 se acuñaría el término «cultura de paz»[1], en el marco del Congreso Internacional sobre la Paz en la Mente de los Hombres que tendría lugar en Yamusukro (Costa de Marfil). La educación se convertiría en la herramienta para su aprendizaje.

Por otro lado, la «cultura de defensa» empezaba a aparecer en documentos estratégicos y bibliografía en el periodo en el que el servicio militar obligatorio se suspende, siendo Francia el primer país en tomar la decisión en 1996, siguiendo España la misma senda en 2001. Se convertiría así en un objetivo del Ministerio de Defensa crear lazos entre las Fuerzas Armadas y la población civil, entre otros, adquiriendo conocimientos sobre su trabajo en un sentido amplio (misiones, historia, investigación) a través del sistema educativo. No obstante, la complejidad del contexto mundial habría llevado a ampliar la definición al reconocerse que todos los riesgos y amenazas no podrían ser afrontados con una respuesta militar. La implicación por lo tanto de la población parecería necesaria.

Finalmente, la «cultura de seguridad», o espíritu de seguridad (según países), empezaría a abrirse paso como consecuencia de los cambios acaecidos en las últimas décadas. El *Informe sobre Desarrollo Humano de 1994* haría referencia a la seguridad humana señalando que «tal vez en distintos lugares las amenazas a su seguridad sean diferentes —el hambre y la enfermedad en los países pobres y los estupefacientes y el delito en los países ricos— pero esas amenazas son reales y van en aumento»[2].

En efecto, tal y como ya apuntó la ONU en 1994 las amenazas iban en aumento y el 11 de septiembre de 2001 los atentados de EE. UU. así como los atentados en 2004 en Madrid marcarían el calendario en las agendas de seguridad. A partir de entonces,

[1] Véase *Historia de la Cultura de Paz. Orígenes de la Fundación Cultura de Paz*, p. 8. https://fund-culturadepaz.org/wp-content/uploads/2021/03/Historia-de-la-Cultura-de-Paz.pdf (consultado el 23 de agosto de 2023).
[2] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, p. 4. https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatspdf.pdf (consultado el 23 de agosto de 2013).

países como España elaborarían «estrategias de seguridad»[3] donde se pondría de manifiesto la complejidad de las amenazas, la necesidad de respuestas multidisciplinares y la importancia de la formación de la ciudadanía.

Por lo tanto, la «cultura de seguridad» también debería aprenderse en el sistema educativo, aunque la particularidad de esta cultura es que ya contaba con un lugar tanto con la «cultura de paz» como con la «cultura de defensa».

Así, se plantearía como hipótesis que la «cultura de paz», «la cultura de defensa» y la «cultura de seguridad» contarían con el sistema educativo como medio para formar a la población, y aunque partían de diferentes líneas de investigación, en la actualidad muchos de los temas que afectan a las tres culturas han confluido. Esta situación permitiría un diálogo entre las asociaciones, instituciones, etc. que trabajan cada cultura para elaborar materiales, debatir la posibilidad de crear una asignatura, cómo incluir conocimientos en el sistema educativo, entre otros, para avanzar con mayor celeridad hacia una sociedad resiliente.

Para validar la hipótesis, se llevará a cabo una aproximación a la «cultura de paz», «la cultura de defensa» y la «cultura de seguridad», a través de las definiciones, propuestas de inclusión en la educación, los ámbitos de investigación que aparecen en documentos oficiales, incluyendo además ejemplos de organizaciones que trabajan en cada una de ellas.

La cultura de paz en España. Educación e investigación

En 1989, tal y como se ha hecho referencia en la introducción, se acuñaría el término cultura de paz en Yamusukro (Costa de Marfil). Haciéndose eco esto, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI la ONU dedicaría una especial atención a la cultura de paz, consagrando varias sesiones al proyecto titulado «Hacia una Cultura de Paz».

De esta manera ya en 1999 la resolución A/Res/53/243 titulada *Declaración sobre una Cultura de Paz* indicaría en su artículo 4 la importancia de la educación para la

[3] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid, 2011. https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf (consultado el 11 de septiembre de 2023).

transmisión de esta[4], idea que continuaría en el 2000, año Internacional de la Cultura de Paz y entre los años 2001-2010 Decenio Internacional de una Cultura de Paz y No Violencia para los Niños del Mundo[5], entendiéndose «cultura de paz» como:

> «La cultura de paz, que está basada en el sentido más amplio y positivo de la paz, es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones y costumbres, comportamientos y modos de vida enfocados al respeto por la vida, los seres humanos y sus derechos; el rechazo de la violencia en todas sus formas; el reconocimiento de la igualdad de derechos del hombre y la mujer; el reconocimiento de los derechos de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información; la adhesión a los principios de democracia, libertad, justicia, desarrollo para todos, tolerancia, solidaridad, pluralismo y aceptación de diferencias y entendimiento entre las naciones, entre los grupos étnicos, religiosos, culturales y de otro tipo y entre los individuos»[6].

Para dar continuidad a esta cultura, España habría publicado varios documentos que permitirían incluir la cultura de paz en el sistema educativo[7].

Como ejemplos, la Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, comprometiéndose en su artículo 2 punto 1 a «Promover que en todos los niveles del sistema educativo las asignaturas se impartan de acuerdo con los valores propios de una cultura de paz, y la creación de asignaturas especializadas en cuestiones relativas a la educación para la paz y los valores democráticos»[8].

[4] NACIONES UNIDAS. A/RES/53/243, 1999. https://fund-culturadepaz.org/wp-content/uploads/2021/02/Declaracion-y-Programa-de-Accion-sobre-una-Cultura-de-Paz.pdf (consultado el 23 de agosto de 2023).
[5] NACIONES UNIDAS. *Cultura de paz. Antecedentes*. https://www.un.org/es/ga/62/plenary/peaceculture/bkg.shtml (consultado el 22 de agosto de 2023).
[6] NACIONES UNIDAS. Asamblea General. A 52/ 191, 5 de agosto de 1997, p. 3. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/210/98/PDF/N9721098.pdf?OpenElement (consultado el 23 de agosto de 2023).
[7] NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General 53/25. Decenio Internacional de una Cultura de Paz y No Violencia para los Niños del Mundo (2001-2010), p. 3. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/776/44/PDF/N9877644.pdf?OpenElement (consultado el 22 de agosto de 2023)
[8] JEFATURA DEL ESTADO. Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, p. 3. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-19785 (consultado el 22 de agosto de 2023).

También en esta línea se dirigiría el *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional de 2021* cuyo propósito es implementar la cultura de seguridad, presentando dentro de las líneas de acción: «el fomento de una educación y cultura de paz»[9].

Por lo tanto la educación sería una de las herramientas de transmisión y esta debería adaptarse a los campos de investigación que se irían ampliando con el paso de los años.

En efecto, las labores de la ONU en cultura de paz se abrían diversificado reflejo de las problemáticas de cada periodo de la historia como así aparece en su página: «Las Naciones Unidas están desempeñando una labor que sus fundadores no habían previsto en 1945»[10]. Un breve ejemplo de algunos de los temas que se han ido incorporando.

Tabla 1. Algunos hitos de la historia de la ONU

AÑO	Temas
1945	Se trata principalmente de los usos pacíficos de la energía atómica, la eliminación de las armas atómicas y otras armas de destrucción masiva
1959	Se reafirma la existencia de los derechos del niño
1974	Primer Congreso sobre Medio Ambiente. Creación PNUMA
1977	Conferencia Mundial sobre la Mujer
1979	Primer periodo sobre desarme
1982	Convención sobre el Derecho del Mar
2003	Convención sobre la Corrupción
2005	Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear
2010	Terremoto de Haití
2014	Ébola
2018	Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular
2020	Coronavirus

Fuente: elaboración propia, información obtenida en https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un

[9] BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO. Orden PCM/575/2021, de 8 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021, por el que se aprueba el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional, p. 70652. https://www.dsn.gob.es/es/documento/plan-integral-cultura-seguridad-nacional (consultado el 23 de agosto de 2023).

[10] NACIONES UNIDAS. Historia de las Naciones Unidas. https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un (consultado el 23 de agosto de 2023).

No obstante, la formación del profesorado, la elaboración de material, la educación formal y no formal, la investigación, entre otros, en cultura de paz, tendría como soporte a asociaciones, institutos, fundaciones. En el caso de España, ya en los años ochenta aparecerían en muchos lugares del territorio.

Un ejemplo es la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ)[11], 1997, comprometida con la cultura y sociedad de paz, la cual reuniría una veintena de organismos. Entre los objetivos: analizar la paz y los conflictos desde una perspectiva multidisciplinar, la promoción de la justicia, el respeto de los derechos humanos y un largo etcétera, como así se muestra a continuación.

Tabla 2. Algunas entidades de la Asociación Española de Investigación para la Paz

Institutos, fundaciones	Año, lugar	Líneas de trabajo
CENTRE DELÀS. DÉSTUDIS PER LA PAU	**1999, Barcelona**	Entidad independiente de análisis de paz, seguridad, defensa y armamentismo dedicada a realizar investigación e incidencia política y social bajo un prisma de cultura de paz, sobre los efectos negativos del militarismo y los conflictos armados. Las principales líneas de trabajo son el comercio de armas, la financiación de la industria armamentista, el gasto militar, las fuerzas armadas, la industria militar, la investigación y el desarrollo (I+D) de armas y las operaciones militares en el exterior.
ESCOLA DE CULTURA DE PAU	**1999, Barcelona**	Institución académica de investigación para la paz de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Objetivo: promover la cultura de paz, investigación sobre los conflictos armados y las crisis sociopolíticas, los procesos de paz, los derechos humanos, la justicia transicional, la dimensión de género y la educación para la paz.
IECAH	**2000, Madrid**	Acción humanitaria y construcción de la paz, en los últimos años expanden trabajo para abordar áreas de emergente interés como la reducción del riesgo de desastres, medio ambiente, migraciones y género, así como otras cuestiones de importancia para la acción humanitaria.
FUNDACIÓN CULTURA DE PAZ	**2000, Madrid**	Fortalecer y promover la cultura de paz, implementando y poniendo en marcha la Declaración y Programa de Acción (1999) por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Apoyo, desarrollo de iniciativas, actividades educativas, divulgativas, reflexión, construcción cultura de paz. Educación para la paz, desarrollo económico y social sostenible, derechos humanos, igualdad, género, paz y seguridad internacional, etc.

Fuente: elaboración propia, información obtenida en https://aipaz.org/centros-aipaz/

[11] AIPAZ. Asociación Española de Investigación para la Paz. https://aipaz.org/centros-aipaz/ (consultado el 23 de agosto de 2013).

Luego, la ONU inició sus pasos tratando principalmente temas como la energía atómica o la eliminación de armas de destrucción masiva, en la actualidad se ha adaptado para hacer frente a los desafíos globales: la pobreza, África, agua, alimentación, cambio climático, democracia, derechos humanos, desarme, descolonización, energía atómica, envejecimiento, igualdad de género, infancia, justicia y derecho internacional, juventud, la seguridad de la infancia y la juventud en la red, macrodatos para el desarrollo sostenible, migración, océanos y derecho al mar, paz y seguridad, población, refugiados, salud, sida, entre otros[12].

La cultura de defensa en España. Educación e investigación

La cultura de defensa, al igual que la cultura de paz, tendrá un origen reciente, propondrá el sistema educativo para la transmisión de conocimientos, ampliará su campo de estudio para adaptarse a cada contexto y contará con entidades para llegar a la población civil que crearán material de trabajo.

En efecto, aparecería en España a finales del siglo XX principios del s. XXI teniendo como punto de partida la suspensión del servicio militar obligatorio. La aproximación al término habría evolucionado en los últimos años. Y aunque no es objeto de este estudio analizar todos los documentos en los que aparece, cabe mencionar por un lado la Ley Orgánica 5/ 2005 de la Defensa Nacional en el artículo 31 donde se interpreta la «cultura de defensa» en los siguientes términos:

> «El Ministerio de Defensa promoverá el desarrollo de la cultura de defensa con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales»[13].

Y, por otro lado, el *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional de 2021* propone como definición para cultura de defensa: «Conjunto de conocimientos que permite a las personas desarrollar juicios u opiniones sobre los instrumentos con que el Estado

[12] NACIONES UNIDAS. *Desafíos globales*. https://www.un.org/es/global-issues (consultado el 23 de agosto de 2023).
[13] BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, p. 11. https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf (consultado el 23 de agosto de 2023).

protege a los ciudadanos de determinados peligros, donde las Fuerzas Armadas son uno de los instrumentos más importantes»[14]. A partir de ambos documentos se pone de manifiesto que si en 2005 eran las Fuerzas Armadas las que salvaguardaban los intereses nacionales, en 2021 es uno de los instrumentos más importantes, siguiendo de esta manera el contenido de la *Directiva de Defensa Nacional 2020* en la que se afirma: «Ya no existen problemas exclusivos de la defensa, pero la defensa forma parte de la solución a cualquier problema de seguridad»[15].

El siguiente aspecto por mencionar sería la inclusión de la cultura de defensa en el sistema educativo para sensibilizar a la población.

En efecto, tal y como se ha señalado la educación aparecería como transmisora y sería el *Plan Director de Cultura de Defensa de 2002*, el que dedicaría el anexo 2 de los planes derivados aprobados en 2003 a la colaboración con el sistema educativo[16]. El objetivo general sería promover los temas relacionados con la paz, la seguridad y la defensa. No obstante, no sería hasta el año 2015 cuando se firmara un acuerdo interministerial entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación.

Una vez puesto de manifiesto el lugar de la educación, el siguiente aspecto a tener en cuenta serían las temáticas de investigación, dado que son las que van a generar los contenidos a enseñar.

Según Inmaculada Marrero Rocha el Ministerio de Defensa a través de la Dirección General de Relaciones Internacionales, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE, en adelante) y el Centro Superior de la Defensa Nacional, tratarían aspectos relacionados con las Fuerzas Armadas: su labor, desempeño, ampliación de funciones o como instrumento de la política exterior española[17].

[14] BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO. Orden PCM/575/2021, de 8 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021, por el que se aprueba el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional, p. 70647. https://www.dsn.gob.es/es/documento/plan-integral-cultura-seguridad-nacional (consultado el 23 de agosto de 2023).
[15] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Directiva de Defensa Nacional 2020, p. 3.
[16] MINISTERIO DE DEFENSA. Directiva n.º 138 de 16 de septiembre de 2003 del Ministerio de Defensa por la que se aprueban los Planes derivados del Plan director de Cultura de Defensa, 2003.
[17] MARRERO ROCHA, Inmaculada. «La investigación como motor de la difusión de la cultura de seguridad y defensa», *Cuadernos de estrategia*, n.º 155. *La cultura de seguridad y defensa, un proyecto en marcha*. 2011, pp. 141-168.

Además, una aproximación al IEEE muestra doce áreas temáticas: terrorismo internacional, no proliferación, cambio climático, inteligencia, energía, mujer, infancia, género, ciberseguridad, conflicto armado o seguridad y defensa[18], reflejo de una defensa que ha evolucionado y mira más allá de la integridad territorial o la protección de fronteras.

Finalmente, con el ánimo de impulsar, promover y difundir el conocimiento en cultura de defensa, se irán creando entidades en España. Algunos ejemplos se muestran a continuación.

Tabla 3. Ejemplos de entidades que trabajan sobre la cultura de defensa (y seguridad)

Institutos, fundaciones,	Año, lugar	Líneas de trabajo
ADALEDE (Asociación de Diplomados en Altos Estudios de la Defensa Nacional)[19]	2003, Madrid	Impulsar el conocimiento, el estudio y la difusión de los temas relacionados con la defensa entre los miembros de la asociación y conjunto de la sociedad española, colaborar con las instituciones del Estado en la labor de difundir actividades y funciones que realizan las Fuerzas Armadas y la Seguridad del Estado o contribuyendo a potenciar la cultura de defensa.
ADESyD (Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa)[20]	2011, Madrid	Contribuir a difundir las cuestiones de seguridad y defensa en la sociedad española, en sus ámbitos estatal, autonómico y local, fomentando la participación social, el intercambio de experiencias o la promoción de estos asuntos en los organismos y redes internacionales que contribuyen a tal fin.
ARTÍCULO 30 (*think thank*)[21]	2013, Lugar (sin especificar)	Promover la difusión de la cultura de defensa, fomentar el debate y participación ciudadana, divulgar contenidos, apoyar actividades docentes y universitarias o colaborar a favor de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad.
ACADEMIA DE LAS CIENCIAS Y LAS ARTES MILITARES[22]	2018, Madrid	Fomentar la cultura militar en el ámbito de la sociedad española, así como las actividades literarias, artísticas y científicas, del pasado, el presente y el futuro, que puedan redundar en beneficio de la promoción de la cultura militar[23].

Fuente: elaboración propia

[18] IEEE. *Temas*, https://www.ieee.es/temas/ (consultado el 23 de agosto de 2023).
[19] ADALEDE. *¿Qué hacemos?* https://adalede.org/actividades-boletines/ (consultado el 23 de agosto de 2023).
[20] ADESyD. *Nosotros*. https://www.adesyd.es/adesyd/presentacion.php (consultado el 23 de agosto de 2023).
[21] ARTÍCULO 30. *¿Qué hacemos?* https://articulo30.org/politica-defensa/constitucion/ (consultado el 23 de agosto de 2023).
[22] ACADEMIA DE LAS CIENCIAS Y LAS ARTES MILITARES. *Objetivos y fines*. https://www.acami.es/la-academia/#objetivos-y-fines (consultado el 23 de agosto de 2023).
[23] Los seis planes derivados del Plan Director de Cultura de Defensa serían: comunicación social, colaboración con el sistema educativo, sociedad-fuerzas armadas, colaboración con administraciones públicas, acción cultural e investigación.

La información expuesta permite afirmar que la cultura de defensa abarca un campo bastante amplio. En el centro se situarían las Fuerzas Armadas y en torno a ellas un abanico de temas de investigación que se van ampliando para dar respuesta a los nuevos desafíos, al igual que sucede con la cultura de paz y como se verá a continuación, con la cultura de seguridad.

La cultura de seguridad en España. Educación e investigación

La cultura de seguridad sería la última cultura en aparecer en España. Su impulso vendría marcado tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y los atentados de 2004 en Madrid, tras constatarse un cambio en el ámbito de la seguridad. Aunque a diferencia de la cultura de paz y la cultura de defensa no contaría con una definición, aparecería una aproximación al término en la *Estrategia Española de Seguridad*[24] *de 2011* según la cual:

> «Las amenazas y riesgos a los que se enfrenta nuestro país han cambiado de forma drástica en las últimas décadas y sus orígenes son múltiples y heterogéneos, desde el terrorismo yihadista hasta las redes del crimen organizado, pasando por los ciberataques. Vivir en una sociedad moderna requiere unas actitudes, aptitudes y conocimientos a un nivel hasta ahora desconocidos. Es necesario promover una mayor cultura de seguridad e impulsar la educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias».

La educación aparecería nuevamente como herramienta. En el artículo 5 de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional se propone que el Gobierno promueva la cultura de seguridad a través de «acciones y planes que tengan por objeto aumentar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los requerimientos de la Seguridad Nacional, de los riesgos y amenazas susceptibles de comprometerla»[25], por lo que es necesario el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional. Protejamos lo cotidiano (2021) propondría la educación entre los ámbitos de actuación y las líneas de

[24] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, 2011, p. 18. https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf (consultado el 23 de agosto de 2023).
[25] JEFATURA DEL ESTADO. Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, p. 87108. https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/29/pdfs/BOE-A-2015-10389.pdf (consultado el 23 de agosto de 2023).

acción: «Formación para lograr una percepción correcta y fundamentada sobre la Seguridad Nacional, su trascendencia para garantizar la vida cotidiana y los esfuerzos que requiere su salvaguarda. Para ello, es necesario generar conocimiento y cultura crítica en el ámbito del sistema educativo»[26].

Los retos de un mundo en evolución también quedarán reflejados en el ámbito de la seguridad y aunque el tema sería amplio, para este análisis se utilizará como recurso el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, para mostrar parte de las temáticas que la componen.

Respecto al Plan Integral cabría señalar la inclusión, en la línea de acción 2 dedicada a la divulgación, su propósito: «Fomentar en la sociedad la transcendencia de la seguridad como factor esencial para garantizar la seguridad humana»[27].

La seguridad humana llevaría consigo un amplio abanico de temas. Desde su aparición en el *Informe sobre desarrollo humano (1994)* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) su finalidad sería reforzar la resiliencia[28] a través de la intervención temprana de los riesgos incipientes, entre ellos la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de la comunidad o política.

De su parte, la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2021*, señalaría como riesgos y amenazas: la tensión estratégica y regional, terrorismo y radicalización violenta, epidemias y pandemias, amenazas a las infraestructuras críticas, emergencias y catástrofes, espionaje o injerencias desde el exterior, campañas de desinformación, vulnerabilidad del ciberespacio, del espacio marítimo, aeroespacial y energética, inestabilidad económica y financiera, crimen organizado y delincuencia grave, flujos migratorios irregulares, proliferación de armas de destrucción masiva, efectos del cambio climático y de la degradación del medio ambiente[29].

[26] *Op. cit*. 70651.
[27] *Op. cit*. 70652.
[28] FONDO FIDUCIARIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA SEGURIDAD HUMANA. *¿Qué es la seguridad humana?* https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/ (consultado el 23 de agosto de 2023).
[29] GOBIENO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, 2021, p. 54. https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021 (consultado el 23 de agosto de 2023).

Quizás por su indefinición o adhesión tanto a la cultura de paz como a la cultura de defensa, serían menos las entidades que propusieran un fomento de la cultura de seguridad. A continuación un ejemplo.

Tabla 4. Ejemplo de entidad cuyo eje de trabajo es la cultura de seguridad

MINERVA INSTITUTE[30]	Madrid, 2022	Fomentar en la sociedad española el conocimiento de la realidad nacional e internacional, así como contribuir al pensamiento y generación de ideas, en el marco de la defensa, la paz y la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos o fomentando la cultura de seguridad

Fuente: elaboración propia

Luego, en la cultura de seguridad se desarrollarían un número importante de temáticas incluidas también en la cultura de paz y en la cultura de defensa, de ahí que, como ejemplos de asociaciones, organismos, etc. que trabajan en la materia servirían también las propuestas en los epígrafes anteriores. Si bien, existiría alguna asociación como Minerva Institute que fomentaría, como así aparece en su web, la cultura de seguridad.

Conclusiones

La cultura de paz, la cultura de defensa y la cultura de seguridad habrían sido acuñadas de manera relativamente reciente, y las tres habrían encontrado en el sistema educativo uno de los lugares idóneos para empezar a sensibilizar a las sociedades, poniéndose en marcha este trámite de manera independiente, salvo para el caso de la cultura de seguridad que acompañaría tanto a la cultura de paz como a la cultura de defensa.

Sin embargo, fruto de los cambios acaecidos en el contexto mundial la evolución de las tres culturas es una constante lo que les habría llevado a una ampliación de los campos de actuación/investigación. El resultado sería que en la actualidad las tres compartirían una parte de temas de interés.

[30] MINERVA INSTITUTE. *¿Quiénes somos?* https://www.minervainstitute.es/ (consultado el 23 de agosto de 2023).

Por lo tanto, se podría plantear la posibilidad de convocar un congreso a nivel nacional que reuniera asociaciones, instituciones, *think thanks*, etc. implicadas en la cultura de paz, defensa y seguridad para debatir y reflexionar conjuntamente, con el ánimo de llegar a acuerdos sobre la mejor manera de impartir contenidos en el ámbito educativo que permitieran avanzar en la conformación de sociedades más resilientes. Un debate que podría reproducirse en el resto de los países miembros de la Unión Europea.

En resumen, y utilizando un párrafo del *Informe 2022* del PNUD «Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad».

> «En el contexto del Antropoceno es crucial abandonar los esfuerzos fragmentados para hacer frente de manera conjunta al cambio climático, la pérdida de biodiversidad, los conflictos, la migración y las personas refugiadas, las pandemias y la protección de datos. Debemos prestar una atención sistemática, permanente y universal a la solidaridad; no como un concepto de caridad opcional, sino como una llamada a buscar la seguridad humana utilizando "los ojos de la humanidad"».

*María Pilar Doñate Sanz**
Doctoranda en Seguridad Internacional (IUGM-UNED) y
Universidad de Angers (Francia), Laboratoire 3LAM

Documento
Opinión

81/2023 5 de octubre de 2023

Laura García Moreno *

100 años de Kissinger: Un liderazgo polémico

100 años de Kissinger: Un liderazgo polémico

Resumen:

Se atribuye a Henry Kissinger la cita: «No seas demasiado ambicioso. Haz una cosa al año, lo que creas que es más importante, y tu carrera se hará por sí misma». Quizá porque nunca es tarde para seguir haciendo carrera o, quizá, porque el polifacético político no sucumbe a la tentación de la ambición, lo cierto es que Kissinger parece seguir aplicándose su propio consejo a la perfección. Una cosa por año. En 2022, escribir su 15.º libro: *Liderazgo: Seis estudios sobre estrategia mundial*. En 2023, un hito si cabe aún mayor: cumplir 100 años. El campo de los estudios estratégicos, el cual da nombre a este Instituto, no podría entenderse en su complejidad sin las contribuciones de uno de los líderes políticos más polémicos de la historia moderna. Es por ello por lo que, este año más que nunca, resulta interesante hacer un repaso por los 100 años de Kissinger y su controvertido liderazgo.

Palabras clave:

Kissinger, centenario, liderazgo, controversia, realpolitik.

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.

100 years of Kissinger: A controversial leadership

Abstract:

Henry Kissinger is attributed with the quote 'Don't be too ambitious. Do the most important thing you can think of doing every year and then your career will take care of itself'. Perhaps because it is never too late to keep making a career or, perhaps, because the versatile politician does not succumb to the temptation of ambition, the truth is that Kissinger seems to continue to apply his own advice to perfection. One thing per year. In 2022, to write his 15th book: Leadership: Six Studies in World Strategy. In 2023, an even bigger milestone: turning 100. The field of strategic studies, for which this Institute is named, could not be understood in its complexity without the contributions of one of the most controversial political leaders in modern history. That is why, this year more than ever, it is interesting to review Kissinger's 100 years and his controversial leadership.

Keywords:

Kissinger, centenary, leadership, controversy, realpolitik.

Se atribuye a Henry Kissinger la cita: «No seas demasiado ambicioso. Haz una cosa al año, lo que creas que es más importante, y tu carrera se hará por sí misma». Quizá porque nunca es tarde para seguir haciendo carrera o, quizá, porque el polifacético político no sucumbe a la tentación de la ambición, lo cierto es que Kissinger parece seguir aplicándose su propio consejo a la perfección. Una cosa por año. En 2022, escribir su 15.º libro *Liderazgo: Seis estudios sobre estrategia mundial*. En 2023, un hito si cabe aún mayor: cumplir 100 años. El campo de los estudios estratégicos, el cual da nombre a este Instituto, no podría entenderse en su complejidad sin las contribuciones de uno de los líderes políticos más polémicos de la historia moderna. Es por ello por lo que, este año más que nunca, resulta interesante hacer un repaso por los 100 años de Kissinger y su controvertido liderazgo.

Brillante, estadista, influyente, académico de Harvard, negociador y Nobel de la Paz. Pero también polémico, cínico, avaricioso y hasta criminal de guerra: todo a la vez. Henry Kissinger, considerado una de las figuras más influyentes de las relaciones internacionales del siglo XX, cumplió 100 años el pasado mes de mayo. Si bien este hecho resulta cada vez menos reseñable, se antoja buena ocasión para rendirle un particular homenaje haciendo un repaso por su no poca controvertida carrera.

Venerado por muchos y detestados por otros, durante más de sesenta años Kissinger se convirtió en el epítome del poder estadounidense en su apogeo, y su nombre ha sido sinónimo de la doctrina de política exterior conocida como «realismo». Generando un debate constante a lo largo de los años, algunos lo consideran uno de los diplomáticos más destacados y visionarios de la historia reciente, mientras que otros lo ven como un personaje controvertido, cuestionando su ética y métodos. Sea como fuere, la figura de Henry Kissinger representa un legado complejo y polarizador, y sus acciones y decisiones continúan generando debate y cuestionamiento ético en la comunidad internacional. Su influencia en la política mundial perdura hasta la actualidad, constituyéndose como un recordatorio constante de la complejidad y las profundas implicaciones morales inherentes al ejercicio del poder en la esfera internacional.

Son diversos los motivos que explican por qué numerosos líderes mundiales —entre ellos los de países competidores de EE. UU.— aún continúan buscando su consejo a pesar de que cesara en su cargo como secretario de Estado de Estados Unidos hace más de cuatro décadas. Sin ir más lejos, hace apenas un mes Kissinger se reunía en

Pekín con el presidente chino, Xi Jinping, quien alababa a su «viejo amigo y su histórica contribución a la promoción del desarrollo de las relaciones sinoestadounidenses»[1], mientras que Kissinger se comprometía a «seguir esforzándose por facilitar el entendimiento mutuo entre ambas potencias»[2].

En este artículo exploraremos las razones por las cuales Kissinger aún genera controversia, haciendo un repaso tanto por sus logros como por las críticas más recurrentes. Primero como asesor de Seguridad Nacional de EE. UU. y después como secretario de Estado, Kissinger intervino en todo el mundo durante la década de 1970, generando debates enconados y consecuencias que aún resuenan hoy en día. Desde su papel influyente en la configuración de la realpolitik y su participación en eventos significativos durante la era de la Guerra Fría, hasta las controversias y críticas que rodean sus acciones, incluida su participación en conflictos como la guerra de Vietnam y las intervenciones en América Latina. Sin embargo, ni siquiera sus críticos más duros pueden negar la habilidad con la que Kissinger gestionó la más importante de todas las relaciones exteriores de Estados Unidos en aquella época: la relación con la Unión Soviética.

Examinaremos los esfuerzos diplomáticos y las negociaciones clave de Kissinger, destacando sus contribuciones a tratados de paz y el establecimiento de alianzas estratégicas. Entre sus logros notables se encuentran la negociación de tratados de limitación de armas con la Unión Soviética *(détente),* la ratificación de acuerdos internacionales de no proliferación nuclear y prohibición de armas biológicas y la apertura de relaciones diplomáticas con China (diplomacia del ping-pong). También se abordarán las preocupaciones éticas y los dilemas morales derivados de su controvertido enfoque pragmático en política exterior. Por las limitaciones que un artículo de esta naturaleza entraña, se dejarán sin abordar muchas intervenciones relevantes de Kissinger en las relaciones internacionales del siglo XX, como la crisis de independencia de Bangladés en 1971; la *shuttle policy* empleada en los esfuerzos de paz entre Egipto e Israel después

[1] ABRIL, Guillermo. «Xi Jinping recibe al centenario Kissinger en un intento de reanimar las relaciones entre China y Estados Unidos», *El País*. 20 de julio de 2023. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2023-07-20/xi-jinping-recibe-al-centenario-kissinger-en-un-intento-de-reanimar-las-relaciones-entre-china-y-estados-unidos.html

[2] REUTERS. «China's Xi gets nostalgic with 'old friend' Kissinger». 21 de julio de 2023. Disponible en: https://www.reuters.com/world/chinas-president-xi-meets-with-henry-kissinger-beijing-2023-07-20/

de la guerra de Yom Kippur en 1973; los Acuerdos de Camp David en 1978; o las crisis en África subsahariana, como Angola y Rodesia.

Este artículo tiene como objetivo arrojar luz sobre el complejo legado de Henry Kissinger y su impacto perdurable en la política internacional.

Realpolitik y su enfoque pragmático

A menudo el pensamiento de Henry Kissinger está fuertemente asociado al realismo político, una filosofía caracterizada por la evaluación fría, objetiva y pragmática de la política exterior y las relaciones internacionales a la luz de los intereses nacionales. En lugar de basarse en ideales o principios abstractos, el realismo considera los intereses concretos de los Estados y la competencia por el poder como factores fundamentales que dan forma a la política internacional. En el marco de este enfoque, Kissinger abogó por una aproximación prudente y cautelosa en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior, sosteniendo que los Estados deben adaptar sus acciones en función de las circunstancias cambiantes y los intereses estratégicos en juego[3]. A menudo, esto implicaba el empleo de tácticas pragmáticas y, en ocasiones, controversiales, con el fin de preservar y promover los intereses nacionales.

Muchos son los autores que señalan al austríaco Klemens von Metternich o al prusiano Otto von Bismarck[4], abanderados de la realpolitik europea clásica, como sus figuras de referencia. Sin embargo, a pesar de estas influencias, a lo largo de su extensa carrera diplomática Kissinger desarrolló su propio enfoque único y sofisticado hacia la política internacional, dejando un impacto duradero en la configuración del orden mundial contemporáneo. Uno de los pilares fundamentales de este enfoque era precisamente la realpolitik, doctrina que marcó la política exterior de Estados Unidos en la década de los años 70 y que buscaba priorizar los intereses nacionales y la estabilidad geopolítica por encima de consideraciones morales absolutas. Lejos de compartir el idealismo promulgado por el presidente Woodrow Wilson, que buscaba la paz universal a través

[3] BEW, J. «The Kissinger effect on Realpolitik», *War on the Rocks*. 29 de diciembre de 2015. Disponible en: https://warontherocks.com/2015/12/the-kissinger-effect-on-realpolitik/

[4] Metternich, estadista austriaco, fue una figura clave en el Congreso de Viena de 1815, donde buscó restablecer el equilibrio político en Europa después de las guerras napoleónicas. Bismarck, por su parte, lideró la unificación de Alemania bajo el Imperio prusiano en la segunda mitad del siglo XIX, utilizando una combinación de diplomacia y conflicto para lograr sus objetivos políticos.

del derecho internacional y la seguridad colectiva y al cual denominaba «la receta para la inacción»[5], Kissinger prefería la acción, aunque las decisiones políticas a veces consistieran en elegir el menor de los males. Como le dijo a su amigo el historiador Stephen Graubard en 1956: «La insistencia en la moral pura es en sí misma la más inmoral de las posturas»[6]. En su famosísima obra *Diplomacia*, Kissinger describe la realpolitik como «la idea de que las relaciones entre los Estados son determinadas por la fuerza bruta, y que el más poderoso prevalecerá»[7].

Las posiciones de Kissinger incluían su respaldo al intervencionismo global, el apoyo a la «respuesta flexible» y su rehusamiento a establecer límites al radio de alcance de la política exterior estadounidense; la firme creencia en la naturaleza interdependiente del sistema internacional; y una concepción bipolar de la esfera internacional, a menudo ignorando las especificidades de las regiones y naciones.

Henry Kissinger abogaba por un enfoque de intervencionismo global, considerando que Estados Unidos debía jugar un papel activo en la arena internacional para salvaguardar sus intereses, garantizar la seguridad nacional y promover sus valores y objetivos políticos. Kissinger creía que una postura aislacionista podría debilitar la posición de Estados Unidos en el escenario mundial y exponerlo a amenazas y desafíos sin una respuesta adecuada[8]. Según sus ideas, la política exterior estadounidense no debía tener límites rígidos o doctrinas fijas que restringieran su acción en el ámbito internacional. Rechazaba la idea de limitar las áreas geográficas en las cuales Estados Unidos podía intervenir o tener influencia, considerando que la política exterior debía ser dinámica y abordar problemas donde fuera necesario. Kissinger concebía la esfera internacional como un escenario dinámico y cambiante, caracterizado por la presencia de situaciones impredecibles y emergentes que requerían una aproximación flexible en su abordaje[9]. Sostenía que Estados Unidos no debía atenerse a una estrategia rígida y predeterminada, sino estar preparado para ajustar sus políticas y acciones en función de las circunstancias cambiantes.

[5] FERGUSON, N. «Meaning of Kissinger: A Realist Reconsidered», *Foreign Affairs*, Vol. 94, No. 5. September/October 2015, pp. 134-138, 139-143. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/24483745
[6] Ibídem.
[7] KISSINGER, H. A. *Diplomacia* (1.ª ed.). Ediciones B, S. A, Barcelona, 1996, p. 518.
[8] OFFICE OF THE HISTORIAN, Foreign Service Institute United States Department of State. «Foreign Relations of the United States, 1969–1976», Volume I. Foundations of Foreign Policy, 1969–1972. Disponible en: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/summary
[9] Ibídem.

En este sentido, abogaba por una toma de decisiones fundamentada en los intereses nacionales y en la evolución del contexto global, en lugar de aferrarse a principios abstractos o dogmas ideológicos. La denominada «respuesta flexible» también se traducía en la capacidad para aprovechar oportunidades diplomáticas, incluso si ello implicaba negociar con adversarios o entablar relaciones con países que sostenían diferencias políticas o ideológicas significativas, con el propósito de forjar alianzas y abordar situaciones que pudieran presentarse como tensas o conflictivas en un principio.

Es característica también la rigidez bipolar de su visión geopolítica. Kissinger veía el mundo principalmente desde la perspectiva de las grandes potencias, especialmente Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría, actores protagonistas que determinaban el curso de los acontecimientos mundiales, cuyas acciones y decisiones influían significativamente en la configuración del orden internacional. Un aspecto central de la realpolitik abrazada por Henry Kissinger es el concepto del equilibrio de poder. Para él, el sistema bipolar que surgió después de 1945 no solo era algo natural y fisiológico, sino también altamente deseable debido a la estabilidad sistémica que garantizaba. Kissinger sostenía que los estadistas debían esforzarse constantemente por preservar la estabilidad y el equilibrio en el sistema internacional. En este sentido, se le atribuye una de sus citas más célebres, que reproduce una afirmación de Goethe: «Si tuviera que elegir entre la justicia y el desorden, por un lado, y la injusticia y el orden, por el otro, siempre elegiría lo segundo»[10].

El enfoque geopolítico de Kissinger era casi de manera exclusiva atlántico y eurocéntrico[11], olvidando a menudo los países en vías de desarrollo, denominados por aquel entonces «tercer mundo», países no alineados con ninguno de los dos grandes bloques, que sin embargo constituían el verdadero núcleo de la competición bipolar. La estrategia de Henry Kissinger se cimentó en tres pilares fundamentales que guiaron su enfoque en la política internacional:

1. Revitalizar la alianza transatlántica con Europa Occidental. Este primer pilar consistió en fortalecer y reactivar las relaciones entre Estados Unidos y las

[10] STARR, H. «The Kissinger Years: Studying Individuals and Foreign Policy», *International Studies Quarterly,* Vol. 24, No. 4. December 1980, pp. 465-496. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/2600286
[11] OFFICE OF THE HISTORIAN, Foreign Service Institute United States Department of State. «Foreign Relations of the United States, 1969–1976», Volume I. Foundations of Foreign Policy, 1969–1972. Disponible en: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/summary

principales potencias europeas: Francia, Alemania y el Reino Unido. Kissinger consideraba que la cooperación estrecha con estas naciones era crucial para mantener la estabilidad y la seguridad en el ámbito internacional. Asimismo, buscaba promover la unidad en la alianza transatlántica con el fin de enfrentar desafíos comunes y preservar los intereses compartidos.

2. Desarrollar el concepto de distensión con la Unión Soviética. El segundo pilar se enfocaba en buscar oportunidades de cooperación y entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, sin obviar la premisa básica de resistir la expansión y contener el poder soviético. Kissinger creía en la importancia de reducir las tensiones y evitar un enfrentamiento directo con la Unión Soviética, mediante el establecimiento de un diálogo constructivo y medidas de distensión. No obstante, no abandonaba la necesidad de mantener una postura firme frente a la influencia soviética en el escenario global.
3. Establecer relaciones con la República Popular China. El tercer pilar se centraba en la apertura de relaciones con la República Popular China, percibida como un actor crucial que podía desempeñar un papel relevante en el equilibrio de poder mundial. Kissinger reconocía el potencial de China como contrapeso geopolítico ante la Unión Soviética, lo que lo llevó a realizar esfuerzos diplomáticos para entablar relaciones con este país y establecer un nuevo rumbo en las relaciones internacionales.

Diplomacia triangular

Tras el desgaste generado por la guerra de Vietnam, Henry Kissinger planteó una reconfiguración del enfoque de la política exterior de Estados Unidos, con el propósito de establecer un equilibrio de poder que garantizara la estabilidad entre los tres actores fundamentales del sistema internacional: la Unión Soviética, Estados Unidos y China. El propósito central de este abordaje, conocido como «diplomacia triangular», consistía en mitigar las tensiones militares y políticas, favoreciendo la creación de un marco propicio para la distensión. La política exterior de la administración Nixon-Kissinger se

fundamentaba en la convicción de que, mediante la alienación de los intereses de dichas potencias, sería posible alcanzar una mayor estabilidad en el orden mundial[12].

En su obra *Los años de la Casa Blanca*[13], Kissinger sostenía que la apertura a China y la distensión con los soviéticos estaban intrínsecamente relacionadas y que ambas políticas estaban destinadas a aprovechar las tensiones preexistentes entre estos Estados en beneficio de los intereses estadounidenses. Según su argumento, era más conveniente para Estados Unidos mantener una posición de acercamiento tanto a Moscú como a Pekín, ya que ello fortalecería la capacidad negociadora del país de manera significativa. «La posición negociadora de Estados Unidos —reiteró en su libro *Diplomacia*— sería más fuerte cuando Estados Unidos estuviera más cerca de ambos gigantes comunistas que cualquiera de ellos del otro»[14]. Más recientemente, en su libro *El Orden Mundial*, volvió a señalar que el diseño de la diplomacia triangular era equilibrar «China contra la Unión Soviética desde una posición en la que América estuviera más cerca de cada gigante comunista de lo que ellos estaban el uno del otro»[15].

Durante más de veinte años, Estados Unidos había rechazado la legitimidad de las autoridades comunistas y condenado su comportamiento violento. Sin embargo, en 1971, Henry Kissinger inició negociaciones secretas con el gobierno de Mao Zedong en Pekín[16]. Esta decisión se fundamentaba en el reconocimiento compartido por Nixon y Kissinger de que China había emergido como una potencia de gran influencia en Asia. Conscientes de la necesidad de adaptarse a la realidad cambiante del escenario internacional, entendieron que Estados Unidos podía obtener beneficios significativos al entablar diálogos con el gobierno de Mao. Para Nixon se trataba de recalibrar las relaciones para ayudarle a sacar al ejército estadounidense de la costosa e impopular guerra de Vietnam. En el otro lado, también para Mao existía un interés por conseguir el reconocimiento mundial de su gobierno frente a la reivindicación contraria de Chiang de Taiwán. Pero también había una preocupación compartida que ayudó a impulsar a ambos líderes hacia el punto culminante de esta nueva política: la Unión Soviética.

[12] Ibídem.
[13] KISSINGER, H. A. *White House Years*. Little, Brown, Boston, 1979.
[14] KISSINGER, H. A. *Diplomacia.* Ediciones B, S. A., Barcelona, 1996.
[15] KISSINGER, H. A. *Orden mundial: Reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia*. Penguin Random House Grupo Editorial España, Barcelona, 2016.
[16] NATIONAL SECURITY ARCHIVE. *The Beijing – Washington Back Channel and Kissinger's Secret Trip to China*. 27 de febrero de 2022. Disponible en: https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB66/

El punto de inflexión fue la histórica visita del presidente Nixon a Pekín en febrero de 1972. Esta cumbre, que sorprendió al mundo y tuvo un éxito considerable, siendo aclamada como la «semana que cambió el mundo», resultó simbólica y sustantiva, pues Nixon fue el primer presidente estadounidense que visitó China continental en el ejercicio de su cargo[17]. La visita contribuyó a romper varias décadas de hostilidad entre EE. UU. y la RPC e inició un nuevo rumbo de cooperación en la relación que, en general, persistió hasta el final de la Guerra Fría. Además, proporcionó a Estados Unidos una imagen revitalizada de su poderío en la región asiática y le otorgó una nueva capacidad para influir en los acontecimientos regionales.

Figura 1. Henry Kissinger con el líder chino, Mao Zedong, y el primer ministro, Zhou Enlai, en 1973 en Pekín. Fuente: AP

A pesar de las críticas y cuestionamientos sobre este giro en la postura estadounidense, esta nueva estrategia demostró ser una victoria para los intereses del país al abrir la puerta a oportunidades diplomáticas y comerciales con China. Además, la aproximación de Estados Unidos a China alteró el equilibrio de poder en el escenario internacional y planteó la posibilidad de una nueva alineación estratégica. La mejora progresiva en las relaciones bilaterales entre China y Estados Unidos despertó inquietudes entre los líderes soviéticos y, según había previsto Kissinger, los instó a buscar una mejora en sus propias interacciones con Estados Unidos. Ante esta situación, la Unión Soviética reconoció la necesidad de buscar una relación más constructiva con Estados Unidos

[17] OFFICE OF THE HISTORIAN, Foreign Service Institute United States Department of State. «Rapprochement with China, 1972». Disponible en: https://history.state.gov/milestones/1969-1976/rapprochement-china

para evitar el aislamiento diplomático y militar que podría resultar del fortalecimiento de la alianza entre Estados Unidos y China.

Esto impulsó el proceso de distensión (*détente*) entre las dos superpotencias y contribuyó a crear un ambiente de mayor apertura y colaboración en las relaciones internacionales, favoreciendo que las conversaciones de control de armas y otros aspectos de la *détente* con la Unión Soviética avanzaran de manera más productiva. La estrategia de distensión se concretó en una invitación para que el presidente Nixon sostuviera un encuentro con el primer ministro soviético, Leonid Brézhnev, en territorio ruso. La cumbre de Moscú, que tuvo lugar en mayo de 1972, fue la primera reunión en suelo soviético entre un presidente estadounidense en funciones y un líder soviético desde la Segunda Guerra Mundial[18]. La reunión no solo fortaleció la distensión, sino que también estableció un marco para la colaboración en asuntos cruciales de seguridad y diplomacia global y condujo a acuerdos concretos que limitaron la carrera armamentista, como el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (SALT I) y el Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM)[19].

Participación en conflictos internacionales

La participación de Henry Kissinger en diversos escenarios de conflictos internacionales ha sido objeto de intensa controversia y críticas a lo largo de los años. Si bien se le atribuye haber desempeñado un papel destacado en la resolución de algunos conflictos, también se le ha acusado de estar involucrado en políticas y maniobras de naturaleza controvertida y de respaldar regímenes autoritarios.

Uno de los episodios más polémicos en los que Kissinger estuvo implicado fue el bombardeo masivo de Camboya durante la guerra de Vietnam. Como asesor de seguridad nacional y posteriormente como secretario de Estado de Estados Unidos, Kissinger apoyó la expansión de las operaciones militares en la vecina Camboya como parte de la estrategia para debilitar a las fuerzas norvietnamitas. Mientras públicamente se defendía una política de vietnamización, o retirada de las tropas estadounidenses para que los survietnamitas pudieran hacerse cargo de las operaciones militares, en

[18] OFFICE OF THE HISTORIAN, Foreign Service Institute United States Department of State. «Détente and Arms Control, 1969–1979». Disponible en: https://history.state.gov/milestones/1969-1976/detente
[19] OFFICE OF THE HISTORIAN, Foreign Service Institute United States Department of State. «Strategic Arms Limitations Talks/Treaty (SALT) I and II». Disponible en: https://history.state.gov/milestones/1969-1976/salt

secreto se intensificó la guerra de Vietnam bombardeando las vecinas Laos y Camboya. Según un informe del Pentágono publicado en 1973, «Henry A. Kissinger aprobó cada uno de los 3.875 bombardeos de Camboya en 1969 y 1970», así como «los métodos para mantenerlos fuera de los periódicos»[20]. Estos bombardeos causaron numerosas víctimas civiles y daños significativos en el país, y la devastación provocada junto con la ocupación parcial llevada a cabo por Estados Unidos en 1970 desempeñaron un papel esencial en la generación de una fragilidad política y social que, a su vez, allanó el camino para la consolidación del régimen genocida de los Jemeres Rojos, al que se le atribuyen cerca de dos millones de víctimas mortales.

Figura 2. Ciudad camboyana de Kampong Tram en agosto de 1973, destruida por los bombardeos estadounidenses. Fuente: AP

Otro ejemplo de la política de indiferencia ante las violaciones de los derechos humanos y la soberanía nacional de Kissinger fue el respaldo otorgado a la dictadura represiva del general Suharto en Indonesia y su posterior invasión de Timor Oriental en diciembre de 1975. Documentos desclasificados por el Archivo de Seguridad Nacional revelan la aprobación explícita dada desde Estados Unidos, otorgada a Suharto apenas horas antes de que las tropas indonesias iniciaran una incursión y ocupación que ocasionó la pérdida de entre 100.000 y 180.000 vidas timorenses[21].

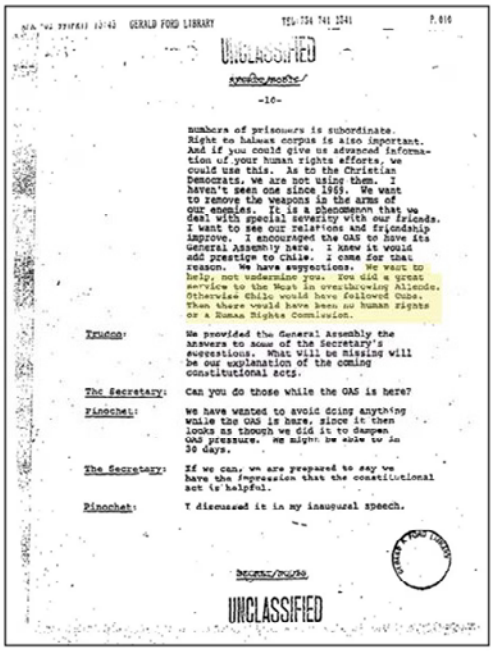
En América Latina Kissinger abogó por una política que buscaba preservar la estabilidad y prevenir la propagación del comunismo. Sin embargo, en muchos casos, esta política

[20] *The Cornell Daily Sun*, volumen 90, número 9. 11 de septiembre 1973. Disponible en: https://cdsun.library.cornell.edu/cgi-bin/cornell?a=d&d=CDS19730911.2.2&e=-------en-20--1--txt-txIN-------

[21] NATIONAL SECURITY ARCHIVE. *East Timor Revisited. Ford, Kissinger and the Indonesian Invasion*. 25 de mayo de 2023. Disponible en: https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB62/index.html

implicó apoyo a gobiernos autoritarios y represivos que se oponían a las fuerzas de izquierda y socialistas en la región. El mundo académico y político ha debatido mucho la implicación de Kissinger en la Operación Cóndor, una red de colaboración entre las dictaduras militares en América Latina durante la década de 1970 dedicada a asesinar a exiliados políticos[22]. Si bien no existe una confirmación categórica de su papel como arquitecto intelectual de la operación, su influencia en la política exterior estadounidense y su relación con líderes de las dictaduras plantean interrogantes significativos.

Un ejemplo que pone de relieve la complejidad de la participación de Kissinger en asuntos de la región se halla en el caso de Chile. Con el motivo del centenario del estadista el Archivo de Seguridad Nacional de Estados Unidos publicó una serie de documentos desclasificados que ponían un énfasis especial en el papel de Kissinger en el derrocamiento de Salvador Allende[23].



GERALD FORD LIBRARY

UNCLASSIFIED

-10-

numbers of prisoners is subordinate. Right to habeas corpus is also important. And if you could give us advanced information of your human rights efforts, we could use this. As to the Christian Democrats, we are not using them. I haven't seen one since 1965. We want to remove the weapons in the arms of our enemies. It is a phenomenon that we deal with special severity with our friends. I want to see our relations and friendship improve. I encouraged the OAS to have its General Assembly here. I knew it would add prestige to Chile. I came for that reason. We have suggestions. We want to help, not undermine you. You did a great service to the West in overthrowing Allende. Otherwise Chile would have followed Cuba. Then there would have been no human rights or a Human Rights Commission.

Trucco: We provided the General Assembly the answers to some of the Secretary's suggestions. What will be missing will be our explanation of the coming constitutional acts.

The Secretary: Can you do those while the OAS is here?

Pinochet: We have wanted to avoid doing anything while the OAS is here, since it then looks as though we did it to dampen OAS pressure. We might be able to in 30 days.

The Secretary: If we can, we are prepared to say we have the impression that the constitutional act is helpful.

Pinochet: I discussed it in my inaugural speech.

UNCLASSIFIED

Figura 3. Una página de los documentos desclasificados de la reunión privada entre Kissinger y Pinochet. Fuente: Archivo de Seguridad Nacional EE. UU.

[22] RABE, S. G. *Kissinger and Latin America: Intervention, Human Rights, and Diplomacy*. Cornell University Press, 2020.

[23] NATIONAL SECURITY ARCHIVE. «Henry Kissinger's Documented Legacy». 25 de mayo de 2023. Disponible en: https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cold-war-henry-kissinger/2023-05-25/henry-kissingers-documented-legacy

Allende, líder socialista, llegó al poder en 1970 a través de elecciones democráticas. Sin embargo, sus políticas de nacionalización de la industria y la distribución de tierras generaron preocupación en Estados Unidos y en el sector empresarial chileno y extranjero. Kissinger y la administración Nixon consideraban a Allende como parte de una ola de gobiernos de izquierda que podrían aumentar la influencia soviética en América Latina. Como resultado, apoyaron a grupos de oposición y a la oposición interna que buscaban derrocar a Allende, llevando a cabo operaciones encubiertas y destinando ayuda financiera y logística a estos grupos. En septiembre de 1973, el gobierno de Allende fue derrocado en un golpe militar liderado por el general Augusto Pinochet. Aunque no existe evidencia concluyente que vincule directamente a Kissinger con la planificación específica del golpe, se ha documentado que la administración Nixon había estado en contacto con líderes militares chilenos y había proporcionado apoyo a la oposición[24].

Tras el golpe Kissinger manifestó públicamente su apoyo al nuevo gobierno chileno, elogiando a Pinochet por «restaurar el orden» y posicionándolo como un aliado anticomunista. Estableció una cercana colaboración y vínculos con el gobierno de Pinochet, que ha sido objeto de críticas debido a las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas por el régimen del dictador, incluyendo torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. La convergencia entre Kissinger y Pinochet suscita interrogantes en torno a la ponderación de intereses geopolíticos nacionales por encima de consideraciones éticas y humanitarias. En esta línea, se ha argumentado que la priorización de los imperativos geopolíticos de Estados Unidos en la relación con Chile prevaleció sobre la promoción de valores democráticos y la salvaguardia de los derechos humanos.

[24] OFFICE OF THE HISTORIAN, Foreign Service Institute United States Department of State. «The Allende Years and the Pinochet Coup, 1969–1973». Disponible en: https://history.state.gov/milestones/1969-1976/allende

Figura 4. Pinochet y Kissinger en su oficina, en junio de 1976 en Santiago de Chile.
Fuente: BETTMANN (GETTY IMAGES)

En naciones como Argentina y Uruguay se llevaron a cabo complejas operaciones encubiertas que, según testimonios y documentos históricos, habrían sido apoyadas por intereses estadounidenses y respaldaron regímenes de corte autoritario. Durante los años 70 y principios de los 80, Argentina vivió bajo el régimen militar conocido como la Junta Militar, instaurado tras el golpe de Estado de marzo de 1976 que derrocó el gobierno de Isabel Perón y alzó a Jorge Rafael Videla como presidente de la nación. Este régimen estuvo caracterizado por la desaparición forzada de personas, la tortura y la represión brutal de aquellos que eran considerados opositores al gobierno en el marco de la denominada «guerra sucia»[25]. De acuerdo con documentos desclasificados del Archivo Nacional de Seguridad, Kissinger dio su aprobación a la guerra sucia, en la que fueron asesinadas hasta 30.000 personas[26].

En Uruguay, un golpe militar en 1973 llevó al establecimiento de un régimen autoritario que duró hasta 1985. Durante este período, se llevaron a cabo operaciones represivas similares, incluyendo la tortura y el asesinato de opositores políticos. Documentos desclasificados y testimonios sugieren que la Administración estadounidense tenía

[25] *EL PAÍS*. «45 años del golpe de Estado en Argentina, en imágenes». 24 de marzo de 2021. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2021/03/23/album/1616527693_701956.html
[26] NATIONAL SECURITY ARCHIVE. *Transcript: U.S. OK'd 'dirty war*. 4 de diciembre de 2003. Disponible en: https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB104/index.htm

conocimiento de estas actividades y proporcionó apoyo al gobierno uruguayo[27], incluyendo entrenamiento militar y asesoramiento en técnicas de contrainsurgencia.

Estados Unidos veía a estos regímenes autoritarios como aliados en la lucha contra la expansión del comunismo y estaban dispuestos a apoyarlos en su lucha contra los grupos de izquierda y guerrillas. Dichas intervenciones, lamentablemente, desencadenaron un sombrío episodio caracterizado por la represión de movimientos populares y las flagrantes violaciones a los derechos humanos. Aunque la vinculación directa y personal de Kissinger con estas operaciones está sujeta a un constante debate y análisis, es innegable que su posición influyente en el gobierno de Estados Unidos y su autoridad en la toma de decisiones a nivel internacional han suscitado críticas en relación con su posible complicidad en estos eventos trágicos. La percepción de que sus acciones y decisiones podrían haber contribuido, de una u otra manera, a la consecución y sostenimiento de regímenes opresivos y a la desestabilización de la democracia y los derechos humanos en la región, ha llevado a cuestionamientos fundamentales en torno a la interacción entre los imperativos geopolíticos y las responsabilidades éticas y humanitarias en la diplomacia y las relaciones internacionales.

Secreto y falta de transparencia

La falta de transparencia en la toma de decisiones y el secretismo con el que Kissinger manejó algunas políticas también ha sido objeto de críticas. La percepción de falta de rendición de cuentas y opacidad ha alimentado la controversia en torno a su figura. Durante su mandato como asesor de Seguridad Nacional y posteriormente como secretario de Estado de los Estados Unidos, Kissinger consolidó su imagen como un estratega político astuto y reservado, que se sentía cómodo en los medios de la diplomacia secreta[28]. En 1972, cuando la periodista italiana Oriana Fallaci pidió a Kissinger que explicara su popularidad, este respondió: «El punto principal surge del hecho de que siempre he actuado solo»[29].

[27] NATIONAL SECURITY ARCHIVE. «Henry Kissinger's Documented Legacy». 25 de mayo de 2023. Disponible en: https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cold-war-henry-kissinger/2023-05-25/henry-kissingers-documented-legacy
[28] ROMERO, J. «Henry Kissinger. El orden estable, garantía de paz. Ideas sobre prevención de conflictos», *Cuaderno de Estrategia n.º 111*. Ministerio de Defensa, 2020, pp. 189-215. Disponible en: https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVMDefensa/es/consulta/registro.do?id=110198
[29] FALLACI, O. *Interview with History*. Liveright Publishing Corporation, New York, 1976.

Su estilo de toma de decisiones se caracterizó por la preservación de gran parte de la información y detalles de manera confidencial, inclusive en relación con sus pares y al público en general. Los documentos desclasificados por el Archivo Nacional de Seguridad han arrojado luz sobre esta falta de transparencia, que fue evidente en varios aspectos de su gestión. En primer lugar, Kissinger a menudo llevó a cabo negociaciones y diálogos diplomáticos en privado, sin una divulgación adecuada de los detalles y los compromisos alcanzados. Esto generó preocupaciones sobre la falta de transparencia en la formulación de la política exterior y sus implicaciones a largo plazo, socavando la capacidad del público para evaluar y debatir las decisiones tomadas en su nombre.

Además, Kissinger fue objeto de acusaciones de llevar a cabo operaciones encubiertas y actividades ilegales sin el conocimiento o consentimiento del Congreso de Estados Unidos. Por ejemplo, se ha afirmado que acciones como los bombardeos en Camboya y las intervenciones en América Latina carecían de la debida autorización y supervisión del poder legislativo. La falta de transparencia en la toma de decisiones de Kissinger también se extiende al ámbito de la política de desarme nuclear. Durante su tiempo como secretario de Estado, Kissinger participó en negociaciones nucleares con la Unión Soviética, pero gran parte de los detalles y los acuerdos alcanzados se mantuvieron en secreto. Esto generó preocupaciones sobre la opacidad en las políticas de armas nucleares y el riesgo de una carrera armamentista sin la debida supervisión y debate público. Esta falta de transparencia y rendición de cuentas se considera una violación del sistema de balances y contrapesos en una democracia.

Influencia en la política exterior contemporánea

El legado de Kissinger sigue siendo objeto de un amplio debate y discusión. Por un lado, se le ha señalado como un posible criminal de guerra, asociado a acciones como el bombardeo encubierto en Camboya, el derrocamiento de un gobierno democrático en Chile y el respaldo a regímenes autoritarios en América Latina. Por otro lado, también es considerado un brillante estadista que jugó magistralmente las piezas del tablero mundial realizando movimientos como el acercamiento a China y la Unión Soviética, y cuya excelente diplomacia salvó a Estados Unidos tras el desastre de Vietnam. No hay lugar para grises en estas valoraciones. Con todo, sin entrar en evaluaciones de carácter

moral, es fácil deducir la envergadura histórica que acompaña a la figura de Kissinger, quien personificó el poder internacional de Estados Unidos y tuvo una contribución fundamental en la formulación de su política exterior. Su enfoque pragmático y su destreza para entablar negociaciones con diversos actores a nivel internacional han dejado una impronta perdurable en el planteamiento con el que Estados Unidos aborda las relaciones internacionales.

Uno de los aspectos más destacados de la influencia de Kissinger en la política actual es su concepción de equilibrio de poder, la diplomacia y el enfoque pragmático de las relaciones internacionales. Kissinger creía en la importancia de establecer relaciones estratégicas con diferentes países, incluso con aquellos con los que Estados Unidos tenía diferencias significativas: China y la URSS. En el contexto actual, el equilibrio de poder mundial sigue exigiendo que ninguna gran potencia o alianza de potencias controle los principales centros de poder de la región de Eurasia, que sigue siendo la masa continental dominante en el mundo y alberga a la mayor parte de la población y los recursos mundiales. Para Estados Unidos, mantener relaciones más constructivas con China y Rusia que las que estos países mantienen entre sí, sigue siendo una opción razonable en el paisaje que ha surgido en la era pos Guerra Fría.

A pesar de haber transcurrido varias décadas desde su salida del cargo, la influencia ejercida por Kissinger en la arena internacional perdura de manera notoria. Kissinger se ha mantenido activo como asesor en la esfera internacional, brindando orientación y consejo a líderes gubernamentales y figuras influyentes en distintas naciones. Su trayectoria histórica en la diplomacia y su capacidad para comprender la complejidad de los asuntos globales le permiten aportar perspectivas valiosas en la toma de decisiones. Su experiencia en la gestión de crisis y en la construcción de puentes entre actores divergentes le otorgan un estatus exclusivo como recurso en situaciones de alta complejidad.

Como decíamos en la introducción, incluso hoy, con 100 años, la figura de Henry Kissinger sigue siendo una referencia de peso a escala mundial. En una entrevista realizada en mayo por *CBS Sunday Morning*[30] con motivo de su centenario se le

[30] CBS News. «Henry Kissinger on a potential artificial intelligence arms race». 7 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.cbsnews.com/news/henry-kissinger-at-100-artificial-intelligence-global-tensions-and-addressing-his-critics/

preguntó: «Si uno de sus ayudantes llamara a Pekín y dijera: 'Al Sr. Kissinger le gustaría hablar con el presidente Xi', ¿aceptaría su llamada?».

«Hay muchas posibilidades de que me cogiera la llamada, sí», respondió.

¿Y el presidente ruso Vladímir Putin? «Probablemente, sí».

Si un presidente viniera y te dijera: «Henry, ¿volaría a Moscú y hablaría con Putin?».

«Me inclinaría a hacerlo, sí», dijo Kissinger. «Pero sería un asesor, no una persona activa».

Dos meses después de esta entrevista Xi Jinping daba una calurosa bienvenida a Henry Kissinger en Pekín. Algo que considerar.

*Laura García Moreno**
Analista
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

82/2023 6 de octubre de 2023

*Jesús Gil Fuensanta**

La genética del comerciante tranquilo y el actual Uzbekistán

La genética del comerciante tranquilo y el actual Uzbekistán

Resumen:

El 2023 supone un año de elecciones (anticipadas) en Uzbekistán, un pivote de las repúblicas centroasiáticas. Son bastantes los sufragios que han tenido lugar allí durante la última década, pero no significan inestabilidad local, sino todo lo contrario, viéndose más reforzado el Gobierno tras los recientes de julio de 2023.

Desde el comienzo de la Antigüedad clásica, la zona entre los ríos Amu Darya y Syr Darya, ha tenido la imagen de comerciantes dados al diálogo entre las fuentes de los viajeros. Esa impronta no queda disipada, sino reforzada, con la dinámica sociopolítica y económica del Uzbekistán local.

Ahora, y como desde ciertos períodos de la remota antigüedad, el país aparece como una encrucijada clave para los designios de la nueva China.

Palabras clave:

Asia Central, Uzbekistán, elecciones, genética, ajedrez, 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 Genetics of the Quiet Trader and present-day Uzbekistan.

Abstract:

2023 marks an (early) election year in Uzbekistan, a pivot of the Central Asian republics. There are quite a few that have taken place during the last decade, but they do not mean local instability, quite the opposite, with the government being more strengthened after the recent ones in July 2023.

Since the beginning of classical antiquity, the area between the Amu Darya and Syr Darya rivers has had the image of traders given to dialogue between the sources of travellers. This imprint is not dissipated, but reinforced, with the socio-political and economic dynamics of local Uzbekistan.

Now, and as since certain periods of remote antiquity, the country appears as a key crossroads for the designs of the new China.

Keywords:

Central Asia, Uzbekistan, Elections, Genetics, Chess, China.

Introducción: la estabilización de Asia Central durante el pasado y presente del comerciante «sogdiano»

> «Hoy día existe mayor democracia y empuje socioeconómico en Uzbekistán que en algunos países occidentales».
>
> *(Palabras de otro observador español, Universidad de la Diplomacia Internacional, Tashkent, 10 de julio de 2023)*

Si bien consta mención acerca de los habitantes del Jorezm en documentos provenientes de la era precristiana, fue a partir de la Antigüedad tardía cuando abundaba en las fuentes, especialmente por parte de viajeros «orientales» a la zona; en ellas se compartía la mención del carácter de afable comerciante sobre el antiguo habitante del territorio entre los ríos Amu Darya y Syr Darya, *grosso modo* parte del actual Uzbekistán[1].

Mientras una fuerte crisis económica se cernía sobre la Roma de finales del siglo II[2], la zona de la Bactriana y Sogdiana experimentaba un apogeo, prolongado hasta los comienzos de nuestra era cristiana, de «la Ruta de la Seda»; entonces aconteció una época de bonanza y estabilidad comercial en la región hasta el punto de que para las fuentes chinas llegó a asociarse siempre el mercader de la ruta con individuos sogdianos o bactrianos.

Posteriormente, problemas surgidos en la China septentrional a lo largo del siglo IV conllevaron el abandono de las rutas *Han* hacia Afganistán y el Indostán.

Pero Asia Central experimentó importantes acontecimientos posteriores, durante los siglos V-VII, que provocaron una destacada revitalización comercial del territorio sogdiano-afgano de la época, coincidiendo con la difusión del cristianismo hasta la India, lugar por donde entonces se inventaba la cifra 0 y el juego de estrategia por antonomasia, el ajedrez.

Durante la época soviética, en la República Socialista de Uzbekistán (RSU) nacía en su distrito de Samarcanda, el presidente fundador del Uzbekistán postsoviético, Islam Abduganievich Karimov. Muchos de los destinos del país desde mediados de los años

[1] Cf. FA-HSIEN, *Narración de Fa-hsien* (Fa-hsien Chuan). Traducción al español de Juan Antonio Colinas Aguirrebengoa. Asociación Española de Orientalistas, Madrid, 1978.
[2] Cf. WALBANK, F.W. *La pavorosa revolución. La decadencia del Imperio romano en Occidente*. Alianza editorial, Madrid, 1978.

ochenta del siglo XX hasta buena parte de la segunda década del siglo XXI vendrían marcados por su figura. Treinta largos años que para la memoria colectiva de la mayor parte de los ciudadanos de Uzbekistán han supuesto una estable y pacífica existencia.

El futuro del país desde mediados de la segunda década del siglo viene delimitado por su proyección de futuro de manos de algunos de sus antiguos colaboradores, encabezados por el nuevo presidente Shavkat Mirziyoyev, antiguo primer ministro de Karimov.

Con Mirziyoyev se continúa de manera mas acelerada la consecuencia de la política oficial uzbeka de «paso a paso» de mano de los clanes políticos de Tashkent y Samarcanda, aquellos que prevalecían en el país a la muerte de Karimov, y el clan de Fergana de donde procede el presidente.

Uzbekistán es un país que en los últimos años ha iniciado una serie de reformas en el plano económico con el fin de diversificar en todo lo posible su economía, y con una importante apuesta en el sector agrícola e industrial, este con una destacada producción textil.

Ruslan Abaturov, investigador principal del Centro de Investigación y Reformas Económicas (CERR), nos ofrece datos sobre las esperanzas económicas del país centroasiático[3].

En ellos se observa que, a pesar de la persistencia de la inestabilidad geopolítica, la situación económica en enero-junio de este año fue a grandes rasgos favorable en los países vecinos. En Kazajistán, la economía creció un 5 %, mientas que en Kirguistán se incrementó un 3,9 %. Los datos oficiales de China mostraban un crecimiento del PIB cercano al 5,5 %. Y según las estimaciones del Ministerio de Desarrollo Económico de la Federación Rusa, el PIB de Rusia creció un 0,6 % de enero a mayo en comparación con el mismo período del año anterior.

Según el mismo CERR, la agricultura y ganadería uzbecas mostraron una tasa de crecimiento de la producción en torno al 3,8 %; superaba al mismo período durante el año precedente, cuando solo era de un 2,7 %.

A más de medio millar de kilómetros de distancia de la capital, en la cuña sur del país,

[3] Disponible en: https://cerr.uz (consulta 21/8/2023).

no lejos de la frontera afgana y la cordillera del Pamir, se encuentra la ciudad de Qarshi en medio de un fértil oasis. No solo es un lugar con una buena agricultura diversificada (sus melones están entre los mejores de Asia Central) sino que es el epicentro de una región clave en la producción de gas natural. La producción de badeas de la zona ha logrado incluso una expansión sostenida en los mercados de la Unión India.

Su nombre, fortaleza, dominando el río Kashka, un tributario del Amu Darya, nos lleva al pasado de la ruta de la seda, cuando la antigua Najshab/Ërkurgan (la Qarshi histórica) rivalizaba con Samarcanda.

La zona de esta capital provincial había dedicado en época soviética parte importante de sus recursos agrarios a la producción de algodón. Hoy la región del Kashka ha sabido diversificarse, y actúa en cierto modo como un buen espejo del resto de la economía del país.

El desafío del cambio climático sigue siendo el mayor reto con que cuenta la zona, pero por causas diferentes a aquellas de la zona norte del Amu Darya, con el ejemplo del mar de Aral. En Qarshi se trata de la lucha contra un desierto histórico, el Karakum, aquel fronterizo con Turkmenistán. Tal disputa ha llevado a que el sistema, de origen medieval, de pozos subterráneos, los kuduk, de la zona de Qarshi, fuese clave en la producción agraria de la zona del Kashka Darya.

El «comerciante uzbeco» en el marco de la vida sociopolítica del actual Uzbekistán

Durante el cambio del primer al segundo milenio de la era cristiana, hubo constancia de la presencia de Samarcanda o Tashkent en las redes de intercambio internacionales de la época.

El pasado medieval de Tashkent, actual centro político del país, tiene poco que envidiar a Samarcanda. Son diversas las crónicas chinas que refieren la importancia de la ciudad durante los albores de la Edad Media europea[4].

[4] Cf. XUANZHANG. *The Great Tang Dynasty Record of the Western Regions (Datang Xiyu ji)*. Traducción al inglés de Rongxi Li, Berkeley (California), Numata Center for Buddhist Translation and Research, 1995.

El año 2023 supone además para Uzbekistán un año de elecciones presidenciales adelantadas, puesto que las hubo previas en octubre de 2021. La flamante capital uzbeca reflejaba recientemente todo este fenómeno.

El presidente Mirziyoyev se presentaba como candidato independiente para un tercer mandato en las elecciones que se celebraban el nueve de julio. Pero contaba por vez primera con el apoyo de dos partidos, uno de ellos el habitual gran contendiente de las elecciones previas, el Milliy Tiklanish, el partido del renacimiento nacional.

Hay un fenómeno local durante las votaciones que puede ser llamativo en el marco de las tensiones polarizadoras políticas de Occidente en la actualidad: compartir comida entre los distintos compromisarios durante el día de las elecciones. En la tradición uzbeca y centroasiática se considera de buena educación ofrecer la comida que han traído los compañeros del mismo partido a todos los delegados rivales. Lo contrario sería un mal auspicio y además contrario a las reglas de buen comportamiento.

La otra gran oponente al presidente Mirziyoyev en las recientes elecciones presidenciales, por su peso en la sociedad civil, fue Robakhon Makhmudova, primera vicepresidenta del Tribunal Supremo, y candidata de Adolat SDP, el partido socialdemócrata.

En los anteriores plebiscitos presidenciales de 2021, la candidata del XDP (O‘zbekiston Xalq Demokratik Partiyasi), heredero «intelectual» del antiguo partido comunista, Maqsuda Vorisova, consiguió una segunda posición, con el 6,65 % del sufragio total, revertiendo para entonces la norma general del pasado cuando el candidato del partido Milliy Tiklanish solía lograr habitualmente el segundo lugar entre los candidatos más votados. En este caso, Alisher Qadirov, economista y filólogo educado en la universidad del Egeo en Turquía durante la primera mitad de los años noventa, líder del partido en los años recientes, logró un tercer puesto aquel octubre, con un 5,49 % del total de los votos. Su partido tiene una ideología conservadora, de tinte nacionalista uzbeco y que aboga por restringir el pasado cultural ruso en el país. El partido del renacimiento nacional había obtenido un honroso lugar durante las elecciones parlamentarias, previas a la pandemia, de 22 diciembre 2019/5 enero 2020; el número de escaños alcanzado entonces fue de 36 sobre un total de 150. Debemos mencionar que entonces el partido en el gobierno, el ÖzliDEP obtuvo 53 diputados parlamentarios. Cabe citar que durante

estas elecciones se exigía una cuota mínima de un 30 % de candidatas por partido.

Ya la primera candidata presidencial de Adolat en 2007 fue una doctora en medicina, Diloram Gafurjanovna Tashmukhamedova. En los años recientes, el partido ha ido ganando adeptos en la sociedad, y ha pasado de ser el grupo con menor número de afiliados en sus inicios (con solo unas pocas decenas de miles hace una década) a un referente de la sociedad política del país.

En julio de 2023, tres líderes congratularon desde un primer momento la nueva elección del presidente Mirziyoyev, aquellos de Kazajistán, Rusia y China.

Tal como he comprobado en una reunión celebrada el 10 de julio pasado en uno de los sótanos del Hotel Intercontinental de Tashkent, algunas personas insistían, pese a alabar la tranquila, estable y organizada votación, en una presunta manipulación de las elecciones mediante tecnología de inteligencia artificial importada de China. Por el contrario, mi observación y estadística directa (debido a mi nombramiento como observador internacional para estos comicios) de las urnas en los diferentes colegios electorales de Qarshi, donde no se depositan las papeletas en sobres, como es costumbre en el país, implicaban una estimación propia cercana al 85 % en los votos a favor del candidato ganador, cercana a los resultados finales pues.

Puede llamar la atención del visitante occidental en las elecciones uzbecas el hecho de que existan bastantes rectores universitarios que formen parte del Senado o Congreso, cuando no miembros de la Comisión Electoral. De entrada, ofrece un buen auspicio sobre la estabilidad del sistema y sociedad uzbeca.

Si bien la procedencia educativa está diversificada en el marco de los delegados académicos durante las elecciones, advierto sobre el terreno principalmente dos bloques que destacan entre ellos: aquellos regidores procedentes de carreras de ciencias y los filólogos de diversas ramas.

La Biblioteca Nacional de Tashkent es un edificio majestuoso, que impresiona expresamente al visitante. De hecho, llama mucho la atención el tamaño que presentan los edificios y habitaciones para albergar libros en ciudades de Asia Central.

A diferencia del pasado, cada vez son más frecuentes los debates mediáticos previos a los sufragios, pero la abundante presencia de prensa y letra impresa sobre las elecciones

durante el período del malogrado presidente Islam Karimov ha dado paso a la digitalización de la lectura, lo cual ha afectado de forma irreversible a la lectura de periódicos durante la vida cotidiana, habitual en otras repúblicas de la zona si tenemos en cuenta la cada vez menor presencia de papel impreso en contextos orientales.

Tenemos el caso de la República de Turquía, actual Türkiye, donde la consigna habitual cuando se preguntaba sobre la falta de periódicos o libros en los aeropuertos o aviones era achacar el fenómeno a una de las restricciones de la pandemia. Pero es cierto que allí en el pasado se veían pocos lectores de libros impresos entre los usuarios de transportes públicos o los beneficiarios de parques públicos. Consideramos que no se debe exportar a Asia Central, puesto que no es un buen síntoma social. En ese aspecto debería de volverse a viejos hábitos túrquicos de lectura de otros tiempos, como se daba el caso en los tiempos previos a la pandemia.

Por el contrario, sí se presenta un curioso fenómeno cultural vehemente en el Uzbekistán actual, que es en cierto modo una vuelta a una de las habitudes de la época soviética: la práctica del ajedrez, hoy en día con cada vez mayor aceptación entre los jóvenes uzbekos.

De hecho, el ajedrez constituye uno de los mayores impactos mundiales de la «marca Uzbekistán» en la actualidad. Además, la práctica del llamado «boxeo neuronal» tiene un uso como herramienta geopolítica en los países al «oriente de Berlín», especialmente desde el período de Stalin.

En época soviética, los países que formaban parte de la URSS y sus satélites contribuyeron a que el «bloque del Este» fuese aquel predominante en el ajedrez. Sin embargo, dentro de los esquemas mentales de los dirigentes de Moscú se daba preferencia entre los candidatos de campeones mundiales a aquellos ajedrecistas de aspecto «ruso», postergando ajedrecistas de aspecto «oriental»; de ahí la victoria interna geopolítica entre las repúblicas soviéticas «periféricas» cuando afloraban nombres vencedores «no rusos», o igualmente cuando se produjo la derrota del (hoy diputado) ruso Anatoli Kárpov frente al azerbaiyano Garri Kaspárov. Por otra parte, el ajedrez no fue tan solo una imposición cultural rusa de la época soviética, sino que se trataba de una costumbre arraigada en los países del Cáucaso y orientales.

En estos momentos Asia Central es un foco importante para los campeonatos de ajedrez,

donde la India permanece en el número dos del ranking mundial de países. En 2022, Uzbekistán quedó entre los veinte primeros en la Olimpiada Ajedrecista de Chennai (India) donde participaron ciento ochenta naciones; el país ha proporcionado continuos campeones en los últimos años, llegando a expresar la admiración por parte de los especialistas occidentales en el deporte.

El apoyo oficial uzbeco al deporte es por lo tanto muy visible, como incluso podía colegirse de los jóvenes ajedrecistas jugando al mismo durante los sufragios en el exterior de los colegios en Qarshi.

Durante el 2026, la próxima Olimpiada Mundial de Ajedrez tendrá lugar en Tashkent, lo cual supone un gran logro geopolítico para el país.

Estos deportistas tienen en el esquema político oriental un estatus semejante al de los astros del fútbol; no debemos olvidar que el primer presidente, Askar Akayev, de la Kirguistán postsoviética fue un destacado maestro ajedrecista. Asia Central fue asimismo cuna de algunos de los mejores jugadores clásicos de la historia del ajedrez. Tenemos el caso del legendario Rashid Nezhmetdinov, natural de Aktobe (Kazajistán), para muchos especialistas uno de los mejores expertos en ataques en el marco de este deporte y que destacó en los años de primacía mundial soviética, pese a las «preferencias rusas» de la época. Durante el período análogo incidió entre los mejores puntos, un punyabí, de orígenes muy humildes, Mir Sultan Ján, otro jugador proverbial, que comenzó sus pasos como maestro en la India británica y pasó luego a ser una destacada gloria nacional de Pakistán. Para las potencias medias de la zona, suponía un ejemplo de primer gran logro para los objetivos de alcance internacional.

Durante la Olimpiada Ajedrecista de Chennai, tanto Rusia como China no pudieron participar en el campeonato; el caso ruso se debió a la prohibición derivada de la guerra con Ucrania, y la cuestión para el gigante asiático oriental partía de restricciones del COVID-19. Además, tal como fue habitual durante el período del epicentro de la primera Guerra Fría, el equipo de EE. UU. tuvo una mediocre actuación en la reciente olimpiada de la capital del estado indio de Tamil Nadu, perdiendo ante el mismo equipo indio, tal como lo hacía a mediados del siglo XX contra equipos soviéticos.

Dentro de las campeonas femeninas mundiales, el ajedrez presenta también un fuerte impacto geopolítico en la mentalidad oriental. En este ranking Ucrania ocupa el primer

puesto seguido de Georgia y la India. La fortaleza geopolítica del ajedrez no es nueva, puesto que en la Georgia posmedieval los tableros de ajedrez eran considerados parte de la dote de la novia durante el casamiento.

Estos acontecimientos «deportivos» y la escena del campeonato de la India en Chennai durante agosto de 2022 recuerdan a los viejos tiempos de la Guerra Fría. Pero en el ajedrez ahora los países orientales emergentes dan la imagen de ganadores en la geopolítica.

India es un país que mantiene una política de buena vecindad y estrechas relaciones con las repúblicas centroasiáticas.

La Unión India fue uno de los primeros países en reconocer la actual república independiente uzbeca. Además del ajedrez, hay diversos nexos culturales con Uzbekistán que se hunden en la noche de los tiempos; el sultán Babur, del Imperio mogol (1526-1857), había nacido en Andiyán (Fergana). Durante la época de la guerra fría, Nehru y otros dignatarios hicieron continuas visitas a Samarcanda y Tashkent, donde se firmó la famosa Declaración de 1965. Además de continuas visitas bilaterales, el presidente Mirziyoyev visitó Nueva Delhi, tras su primera elección, un par de ocasiones antes de la pandemia del COVID-19. Además de estrechas relaciones de cooperación en temas de defensa, se celebraron varios foros y encuentros virtuales en el marco del Consejo de Negocios India-Asia Central durante el corazón de la pandemia, donde la contraparte uzbeca tuvo repercusión en el país del Indostán.

Entre las relaciones comerciales indo-uzbecas destacan especialmente las exportaciones de la industria farmacéutica de la Unión India; durante el epicentro de la pandemia de COVID-19, India regaló muchas medicinas para combatir la emergencia médica en Uzbekistán. Sin embargo, en tanto que el último invierno la presencia en suelo uzbeco de la industria droguista del país del Indostán fue ofuscada por una polémica relacionada con las muertes de casi dos decenas de niños uzbecos, principalmente en la región de Samarcanda, y su supuesta relación con un jarabe de procedencia de una farmacéutica de la Unión India, Marion Biotech[5].

[5] «Marion Biotech: Uzbekistan links child deaths to India cough syrup», *BBC News*. 29 diciembre 2022. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-asia-india-64114240 (consulta 16/8/2023).

La guerra de Rusia con Ucrania ha posibilitado entre otros factores que la presencia física de la Federación Rusia en Asia Central fuese menor en comparación con el auge comercial y expansivo de la República Popular China (RPC).

Una boyante actividad comercial china es visible en Asia Central. Uzbekistán es un ejemplo en incremento sostenido actual para la expansión china en «el pivote del mundo». La misma Andiyán se ha convertido en un importante polo industrial donde compañías automovilísticas y constructoras chinas luchan por copar el mercado centroasiático.

Una parte de la actividad expansionista de la República China se circunscribió al sector de la construcción con grandes inversiones en otras ciudades uzbecas. Tashkent y Samarcanda son dos ejemplos claros, y la fronteriza Qarshi es un mercado inmobiliario, codiciado por los han, y actualmente en esparcimiento.

En Uzbekistán, según el CERR, la dinámica del sector de la construcción se desaceleró levemente de un 5,1 % en enero-junio de 2022, al 4,8 % para el mismo período de este año.

Por otra parte, la RPC ha iniciado un ambicioso programa de análisis genéticos y estudios del genoma sobre poblaciones de Asia, que podría parecer cuanto menos trivial a los ojos occidentales. Asia Central y en particular Uzbekistán es uno de sus focos.

Tradicionalmente las poblaciones asiáticas han estado diversificadas en diversas ramas. Existe un consenso general académico acerca de que las poblaciones con linaje de Asia Oriental y el Sureste Asiático presentan en lo fundamental ocho divisiones generales de subancestros: el amur (donde se incluyen muchos grupos de Asia Central), el fuyian, el guangxi, el yomon, el hòabinhian, el río amarillo, el tianyuan y el tibetano[6], este como un grupo diferenciado de los han chinos.

En la segunda década del siglo XXI, arqueólogos chinos expandieron su programa de estudios genéticos dentro de este marco. Nada trivial ni extraño en un principio, puesto que los recortes de fondos han llevado a una expansión de la «arqueología de laboratorio» para los centros académicos occidentales en detrimento de la labor de

[6] V.gr. YANG, M. A. «A genetic history of migration, diversification, and admixture in Asia», *Human Population Genetics and Genomics*. 2022; 2(1):0001. Disponible en: https://doi.org/10.47248/hpgg2202010001 (consulta 19/8/2023).

campo. La afortunada reciente concesión del premio Nobel al equipo dirigido por Svante Pääbo en el Instituto Max Planck de Alemania potenciará aún más esta rama del estudio pretérito.

Sin embargo, la RPC también tiene un expansivo programa de labor arqueológica de campo en las repúblicas centroasiáticas. Una de sus cabezas insignia académica es el profesor Wang, por otra parte, ligado en su día al significativo y simbólico parque arqueológico en la RPC de la tumba de los guerreros de terracota del primer emperador *han*, el rey Qin Shi Huang (259-210 a. C.).

La evidencia genética sugiere que una «turquificación» de Asia Central fue llevada a cabo por minorías dominantes de Asia Oriental que emigraron de Mongolia[7]; nada extraño teniendo en cuenta el alto porcentaje de palabras de origen turco en el mongol hablado actual (cercanas al 80 % según diversos especialistas occidentales)[8]. Según un estudio reciente, las poblaciones turcas de Asia Central, como los kirguís, los kazajos, los uzbekos y los turcomanos, comparten una mayor parte de su acervo genético con varias poblaciones de Asia Oriental y Siberia que con las poblaciones de Asia Occidental o Europa. El estudio sugiere además que tanto la migración como la asimilación lingüística ayudaron a difundir las lenguas túrquicas en Eurasia[9].

Sin embargo, comienzan a abundar los estudios que parten de laboratorios encargados de genética de la RPC, bajo un consorcio de Shanghai (el Consorcio Chino del Pangenoma), donde las poblaciones tibetanas han quedado obliteradas e incluidas dentro de un epígrafe «sino-tibetano», y donde además se deja patente una supuesta y apabullante presencia física china en el centro de Asia durante el período de auge de los mercaderes sogdianos arriba descrito[10]. En definitiva, estos estudios dan a entender que los han ya estaban presentes en el Uzbekistán de entonces, de una manera muy extendida. Y en las labores arqueológicas de campo, los académicos de la RPC tienden a demostrar la presencia masiva de poblaciones han en los grandes ríos referidos en este texto.

[7] DAMGAARD P. B., *et al.* «137 Ancient Human Genomes from Across the Eurasian Steppes», *Nature.* May 2018. 557(7705):369–374.
[8] LEGRAND, Jacques, comunicación personal, diciembre de 2019.
[9] V. gr. YUNUSBAEV B., *et al.* «The genetic legacy of the expansion of Turkic-speaking nomads across Eurasia», *MORE Genetics* 11(4) e1005068. April 2015.
[10] GAO, Y., *et al.* «A pangenome reference of 36 Chinese populations», *Nature,* Vol 619. 12 June 2023. Disponible en: https://doi.org/10.1038/s41586-023-06173-7 (consulta 17/6/2023).

No deja de ser muy interesante que tales conclusiones contradigan aquellos estudios chinos de finales del siglo XX, cuando la RPC distaba de tener el papel mundial actual.

Para entonces los investigadores chinos admitían que pese a los nuevos descubrimientos de restos humanos del pasado remoto no se mutaba sustancialmente la hipótesis de la importante base africana en el origen de la evolución humana y que, por otra parte, además de constatarse un amplia diversidad genética en el Asia Oriental, la filogenia demostraba la probabilidad de que los ancestros de poblaciones actualmente residiendo en el Asia Oriental proviniesen del Sudeste Asiático en realidad[11].

Conjuntamente, las fuentes chinas clásicas referidas nunca mencionaron masas de poblaciones han viviendo en la Sogdiana.

Reflexiones finales

La guerra de la Federación Rusa en Ucrania se prevé larga (en cierto modo, ya dura más de ocho años a fecha actual) y se dirime en varios frentes. Uno de ellos es Asia Central, el pivote del mundo, como lo consideraba el eminente politólogo sir Halford Mackinder, para quien controlase esa región del planeta, dominaría el mundo. Por eso nos jugamos mucho con la estabilidad en la zona.

El discurso de «la federación de la historia patria» y el rescate de la URSS, pesan en estos eventos descritos en el texto aquí presentado.

Con respecto a lo observado en las elecciones uzbecas de octubre de 2021, en el epicentro de la pandemia del COVID-19, hoy existe mayor estabilidad sociopolítica. Mirziyayev no solo es el presidente electo, sino que fue candidato propuesto, a modo de convergencia nacional, entre los dos partidos principales, antiguos rivales.

Se afianza además Adalot, visto en sus inicios como un partido «más marginal».

La supuesta incertidumbre sociopolítica uzbeca en medio de la pandemia, que preconizaban algunos observadores occidentales entonces, parece haberse disipado.

[11] CHUJ. W., *et al.* «Genetic relationship of populations in China», *PNAS*, Vol. 95, No. 20. 28 September 1998, pp. 11763-11768. Disponible en: https://doi.org/10.1073/pnas.95.20.11763 (consulta 23/7/2023).

Sin embargo, China, tras su afianzamiento y crecimiento económico en «el pivote del mundo», pretende hacer de esta zona uno de sus ejes en la batalla para legitimar su pasado, y el ADN de las poblaciones mundiales, y en particular el centro de Asia puede ofrecer una esplendorosa visión de un pasado con ancestros humanos tanto en el este de Asia como en África[12]. El caso actual con una polémica sobre la presunta procedencia oriunda en la RPC del «africano» *Homo erectus* es una prueba fundamental.

En ello va en consonancia con el curioso «aumento» en la última década de restos homínidos que abogan por nuevas (sub) especies humanas que podrían constituir un pilar fundamental en la evolución humana.

Pero es irónico que con los descubrimientos de Riwat en el Punyab, con restos de útiles de piedra con más de dos millones de años[13], así como prehomínidos, como el Sivapithecus («el mono de Shiva»), con fechas anteriores a diez millones de años[14], el Indostán y Asia Central sí puedan presentar otro posible foco en la evolución humana compatible y alternativo con la hipótesis «fuera de África»; pero la RPC no es uno de esos focos si nos basamos en la evidencia previa y actual, un territorio de tránsito de posibles especies.

Del expansionismo cultural chino sobre Asia y en particular el centro del continente hay una doble lectura, y es que la «nueva» superpotencia se ha agregado a la vieja pugna entre el acervo y pasado ilustrativo entre Irán y Turquía sobre la zona, amenazando incluso con ofuscar el legado de ambas, con esta silenciosa pero bien dirigida estrategia de «arqueología de laboratorio».

Pero la incertidumbre de la cuestión de la caída de la burbuja inmobiliaria china durante los últimos meses y con incremento especial este verano, unido a los previos indicativos ofrecidos en Uzbekistán hacen presagiar que este no es el mejor sector para apostar en la zona. Y un fuerte influjo comercial sobre Asia Central presenta estos nubarrones.

Siguiendo el sentido exacto de las palabras que encabezan este documento, pueden parecer raras, pero encierran una fuerte verdad: dentro de un esquema de mentalidad

[12] V. gr. GIL FUENSANTA, Jesús. *The War in the Prehistory of Western Asia*. Zisiluk/Diwan Scope, Londres/Madrid, 2023.
[13] RENDELL, H. y DENNELL R. W. «Thermoluminescence Dating of an Upper Pleistocene Site, Northern Pakistan», *Geoarchaeology* 2. 1987, 63–67,
[14] BHANDARI, A. *et al.* (ed.). «First record of the Miocene hominoid Sivapithecus from Kutch, Gujarat state, western India"», *PLOS ONE*, 13 (11): e0206314, 2018.

oriental, Uzbekistán es una de las zonas más libres de Asia, con comportamientos y habitudes permisivas, impensables en la RPC; un referente es el llamado proyecto «belleza» chino, que sigue una política contra el velo femenino en público, sí permitido en la república centroasiática.

Además, Uzbekistán supone un acceso al Indostán, donde la Unión India es una prometedora plataforma de futuro alternativo para planes rusos o chinos; recordemos los avances recientes del país en el programa espacial lunar.

En conclusión, la situación actual de Uzbekistán no muestra una sociedad polarizada o dividida, pese a que tienen claro que necesitan un país siempre estable para un futuro prometedor. No hay una batalla interna local por conquistar el corazón del país, pero la cuestión es que la RPC aspira a tener parte de ese futuro.

Como sabiamente dijo el presidente Mirziyoyev, y otras autoridades uzbecas, «hay agentes extranjeros» que quieren desestabilizar uno de los países más estables de la región en las tres últimas décadas. Y todo por un ficticio sueño, que es además un «crimen contra la historia».

*Jesús Gil Fuensanta**

Director de Relaciones Internacionales

Profesor de la Escuela de Inteligencia Económica y Relaciones Internacionales (LaSEI)-Universidad Autónoma De Madrid (UAM).

@JesusFuensanta

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

83/2023 9 de octubre de 2023

Daniel Saurín Martínez

Medios blindados en la ofensiva ucraniana de verano: nuevas tácticas, nuevos modelos y nuevas amenazas

Medios blindados en la ofensiva ucraniana de verano: nuevas tácticas, nuevos modelos y nuevas amenazas

Resumen:

El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar el papel que han jugado en la ofensiva ucraniana de verano los medios blindados —tanto los ucranianos, en su papel ofensivo, como los rusos, en su papel defensivo— para extraer conclusiones sobre el éxito o fracaso de su empleo. Asimismo, se estudiarán los cambios que se hayan podido producir en el uso de estos medios, en su cooperación con otros elementos de combate aliados y en el modo de combatir contra el enemigo. Para obtener una visión completa, se analizará en primer lugar la esfera táctica de los medios blindados y su evolución desde el comienzo de la invasión. En segundo lugar, se realizará un estudio técnico de algunos modelos blindados. Finalmente, se extraerán conclusiones basadas en estas dos variables.

Palabras clave:

Carro de combate, doctrina acorazada, guerra de Ucrania, ofensiva de verano, Leopard 2, T-72, Bradley, Blitzkrieg, guerra mecanizada.

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.

Armored vehicles during the Ukrainian summer offensive: new tactics, new models and new threats

Abstract:

The following work has the main objective of analyse the role performed by armored vehicles during the Ukrainian summer offensive, wether the Ukrainians, performing an offensive role, or the Russians, performing a defensive role, so explanations can be given in relation with the success or failure of the employment of them, as well as changes that could have happened during their use and cooperation with other allied combat elements and during their way of fighting against the enemy. Firstly, in order to obtain a complete vision, the tactic component of the armored vehicles and its evolution from the beginning of the invasion will be analysed. Secondly, a technical study of some armored models will be carried out. Finally, these two variables will put together the conclusion of this article.

Keywords:

Main Battle Tank, armored doctrine, Ukrainian War, Summer Offensive, Leopard 2, T-72, Bradley, Blitzkrieg, combine arms.

La escalada hacia un conflicto entre EE. UU. y China

Este trabajo tiene como finalidad el análisis de los medios acorazados y su empleo en el frente de operaciones ucraniano, desde su papel desempeñado hasta su contribución al éxito de las misiones llevadas a cabo. Pese a no ser este un trabajo de política centrado en las relaciones internacionales, es apropiado explicar de manera resumida cómo la agresión rusa y el conflicto posterior se enmarcan en dicho panorama. La abundante presencia de material acorazado occidental entre las filas ucranianas responde a una iniciativa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante, OTAN), dirigida a permitir que Ucrania resista a toda costa, sabiendo que, *de facto,* en el momento en que el caudal militar y económico cese, el Estado ucraniano acabará sucumbiendo ante un conflicto que, por sí solo, no puede sostener de manera prolongada. La ayuda es cuantiosa pero no suficiente, algo que tampoco busca la Alianza atlántica, ya que, como se podrá ver a continuación, todos los posibles escenarios de finalización del conflicto a medio o largo plazo terminan en una situación negativa para la Unión Europea (UE) y la OTAN.

Desde los años noventa, la desintegración de la Unión Soviética trajo consigo la aparición en el panorama europeo de una multitud de países que antaño se encontraban bajo la órbita soviética. Rusia, a los ojos del mundo, salió derrotada de la Guerra Fría, mientras que el capitalismo, liderado por los Estados Unidos (EE. UU.), configuraba las normas del nuevo orden establecido. El gigante norteamericano, con su influencia en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su presencia ineludible en Europa y su papel de país principal en la OTAN, tenía en su poder los hilos de la política y la economía mundiales. Pero lo que para EE. UU. eran valores universales e innegables, para otras potencias no lo eran tanto.

En 1996 se creó el grupo de los Cinco de Shanghái, cuyos miembros veían sus intereses interferidos por la órbita estadounidense y, en general, por el orden mundial establecido. Sus acuerdos desembocaron en el nacimiento de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) en 2001, de la que forman parte países en crecimiento económico constante como India. La existencia de la OCS es muestra de que existe la voluntad, sostenida por un conjunto nutrido de Estados, de cuestionar los valores occidentales promulgados por EE. UU. y sus aliados. Como Pardo de Santayana explica:

> «China espera que su antigua civilización y su reciente avance económico merezcan la diferencia, mientras que EE.UU. asume que sus propios valores son universales y deben adoptarse en todas partes»[1].

Este enfrentamiento de valores y normas se lleva a cabo por dos potencias internacionales con mucha influencia, que compiten por la hegemonía mundial para establecer una serie de valores acordes con sus necesidades, ambiciones y realidades. Según Santayana, las potencias que desafían el orden establecido

> «cifran su estrategia en fracturar el sistema internacional, especialmente en el ámbito económico, para reducir la influencia de EE. UU. y hacerse más resilientes frente a sus sanciones. Así, el sur global se ha convertido en uno de los principales campos de batalla entre ambos bloques en lo que cada vez se parece más a una Guerra Fría 2.0»[2].

China es la nueva potencia desafiante frente al poderío estadounidense. No obstante, ¿qué papel juega Rusia en la lucha por el poder mundial y qué consecuencias relacionadas con esta lucha ha tenido la invasión de Ucrania?

En primer lugar, es necesario conocer las aspiraciones tradicionales de Rusia sobre ciertos territorios europeos —como Ucrania, Georgia o Moldavia— que una vez fueron soviéticos. Rusia siempre ha mantenido un perfil alerta respecto a los países europeos fronterizos. De esta manera, es comprensible la escalada de la tensión que se aprecia en el Estado ruso desde la primera década del siglo XXI, así como su rearme progresivo. En este contexto, en 2008, durante la Cumbre de Bucarest se consideró la incorporación de Ucrania y Georgia a la Alianza Atlántica. Rusia realizó una intervención en Georgia que, hoy en día, sigue vigente en forma de conflicto congelado, al mismo tiempo que reforzó su alianza con China[3]. Hasta la crisis ucraniana y la anexión rusa de Crimea, junto a los acontecimientos de Donetsk y Lugansk, Rusia no se sintió suficientemente fuerte para desafiar el orden occidental. A partir de 2014, Rusia comenzó un programa de rearme y cooperación sin precedentes con China, intercambiando recursos y

[1] PARDO DE SANTAYANA, José. «La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud» (Documento de Análisis IEEE, 03/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA03_2023_JOSPAR_Asociacion.html [consulta: 6/9/2023].
[2] *Idem.*
[3] PARDO DE SANTAYANA, José. «De nuevo guerra en Europa» (Documento de Análisis IEEE, 39/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA39_2023_JOSPAR_Guerra.html [consulta: 6/9/2023].

realizando maniobras militares conjuntas. Asimismo, Rusia mejoró sus capacidades ofensivas para una guerra híbrida en la que la desinformación, la ciberguerra y la desestabilización de los sistemas políticos han jugado un papel trascendental. De hecho, el inicio de la invasión en febrero de 2022 fue precedido por multitud de ataques electrónicos y cibernéticos contra Ucrania con el objetivo de causar confusión en el enemigo y generar una oleada de desinformación que permitiera a las fuerzas rusas penetrar con facilidad hasta Kiev, lo cual resultó en un fracaso[4].

El estallido de la guerra en territorio europeo involucra de manera peligrosa y directa a la UE y a la OTAN. Ambas entidades comparten intereses en la mayoría de las materias importantes, aunque debe comprenderse que la UE es una comunidad de países bajo el amparo de unas leyes y normas comunes y la OTAN, por el contrario, es una organización de seguridad regional amparada por Estados Unidos, cuyos miembros son, en un buen número, también miembros de la UE. La relación OTAN-UE a medio y largo plazo desempeñará un papel relevante en un hipotético conflicto entre las grandes potencias rivales (EE.UU. y China). Por su parte, la UE se encuentra en una posición delicada. Hasta el momento, su enfoque estratégico en respuesta al conflicto ucraniano se ha basado en el mantenimiento de la cohesión política interna, el sostenimiento del Estado ucraniano y la atención a las demandas sociales internas[5]. Como explica Díaz Toribio, «la Unión Europea, sin ser atacada directamente, sin recursos militares propios, sin buscar la victoria, ha tenido que desarrollar un enfoque estratégico al verse amenazada en sus valores e intereses vitales»[6]. Esta amenaza a sus valores no debe entenderse como una amenaza militar convencional, sino más bien como las consecuencias que la UE debe afrontar por estar supeditada tanto militar como energéticamente a Estados Unidos. Los esfuerzos de la UE por establecer relaciones estables con Rusia no han sido suficientes, ya que Rusia ve en Europa una extensión de las políticas estadounidenses y, de la misma forma, la UE sigue considerando a Rusia como el rival soviético.

[4] Un análisis más exhaustivo de esta cuestión puede consultarse en la ponencia del profesor Mariano César Bartolomé durante las XV Jornadas de Estudios de Seguridad, celebradas en mayo de 2023: https://canal.uned.es/video/645b59553056d57e487d2794 [consulta: 6/9/2023].
[5] DÍAZ TORIBIO, José. «*El enfoque estratégico de la Unión Europea en la guerra de Ucrania*» (Documento de Opinión IEEE, 68/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/en/contenido/noticias/2023/07/DIEEEO68_2023_JOSDIA_Ucrania.html
[6] *Ibidem*, p. 7.

En este momento, entran el juego el papel de la OTAN y, más eminentemente, el de EE. UU. La política masiva de sanciones contra Rusia ha generado un arma de doble filo para los países de la UE, desprovistos de una de las principales fuentes de abastecimiento energético de la que disponían. La UE como tal no tiene capacidad suficiente para autoabastecerse y, por tanto, requiere de suministradores externos. El suministro ruso ha sido reemplazado por exportaciones estadounidenses, lo cual coloca al principal país de la OTAN en la posición de único garante de la supervivencia energética de la UE, que, a su vez, tampoco tiene capacidad militar propia. Con ello, se han producido un debilitamiento social de Europa y una completa dependencia ideológica y económica tras el fin de la guerra[7], similar a la de la Europa arrasada que, tras la Segunda Guerra Mundial, tuvo que sobrevivir con los préstamos estadounidenses.

En este sentido, como explica Emilio Lamo de Espinosa, «Putin pretende expulsar a EE. UU. de Europa, pero consigue justamente lo contrario: trae a EE. UU. de nuevo al escenario europeo, del que pretendía zafarse para centrarse en el Indopacífico»[8]. El deseo de no ser degradada a una potencia de segunda categoría ha resultado en una catástrofe política, económica y militar para Rusia. La guerra se ha prolongado mucho más de lo previsto, Ucrania es mantenida económica y militarmente por Occidente y, en caso de una victoria rusa, Putin se estaría sentando sobre las bayonetas[9], es decir, estaríamos ante otro conflicto congelado a la espera de estallar de nuevo.

Respecto a la OTAN, se ha mencionado la preponderancia de EE. UU. en esta alianza militar. En Europa, la respuesta de la organización ha sido reforzar su presencia en zonas cercanas al conflicto, como Letonia. Asimismo, en la cumbre celebrada en Madrid en 2022 se reformó su Concepto Estratégico actual. Debatir y analizar el Concepto Estratégico de la OTAN vigente exigiría un espacio y un tiempo que exceden el tema principal de este trabajo[10]. No obstante, el documento resalta la importancia de la

[7] PÉREZ GIL, Luis. «Los miedos de Europa ante la Guerra en Ucrania», *Panorama de Seguridad y Defensa*. Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos-ANEPE, diciembre de 2022. Disponible en: https://anepe.cl/wp-content/uploads/2022/12/Panorama-SD-Los-miedos-de-europa-Comentario-academico-LPG.pdf [consulta: 6/9/2023].
[8] LAMO DE ESPINOSA, Emilio. «Tiempos de inflexión histórica. La invasión de Ucrania y el declive del poder occidental» (Documento de Análisis IEEE, 36/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA36_2023_EMILAM_Ucrania.html [consulta: 6/9/2023].
[9] *Idem.*
[10] Para más información, consúltese el trabajo de Carmen Romero «La transformación de la OTAN tras la cumbre de Madrid» (Documento de Análisis IEEE, 49/2023). Disponible en:

resiliencia de la Alianza (en concordancia con otras estrategias de seguridad, como la española de 2021) y las amenazas del terrorismo y de China[11]. Al igual que en la estrategia de seguridad estadounidense, el gigante asiático aparece como amenaza principal en el Concepto Estratégico[12], y el concepto de guerra híbrida cobra especial importancia. En los puntos 25 y 27 se señala que el empleo de ciberataques y tácticas de desestabilización de gobiernos (migración ilegal, privación de recursos energéticos o materias primas, entre otras prácticas) serán motivos suficientes para la convocación del artículo 5, es decir, para la intervención de los países miembros de la Alianza en socorro del país agredido. Al igual que sucede en la UE, se sigue manteniendo una política de diálogo e intento de cooperación tanto con Rusia como con China, aunque el conflicto ucraniano haya alejado del marco diplomático a Rusia.

En definitiva, el conflicto ruso-ucraniano preludia un enfrentamiento mayor a medio o largo plazo entre las potencias que defienden el sistema occidental vencedor de la Guerra Fría, lideradas por EE. UU., y los países que pretenden sustituir esa visión global por otra, encabezados por China. En el escenario bélico que se plantea, la OTAN es una herramienta estadounidense, mientras que Europa, carente de autosuficiencia, queda supeditada a su benefactor norteamericano. Esto garantiza que en una hipotética Tercera Guerra Mundial Europa no sea un elemento independiente que pueda interponerse en el camino de EE. UU[13]. Por su parte, la prolongación del conflicto deja a Rusia como una potencia desgastada y endeudada, dependiente de China, de manera similar a lo que sucede con Europa y EE. UU. Así pues, EE. UU. permitirá el flujo constante de recursos militares y económicos a Ucrania tanto tiempo como necesite y estime oportuno[14], con la tranquilidad de que Europa está a sus pies y Rusia no es más que un viejo imperio agonizante.

https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA49_2023_CARROM_Cumbre.html [consulta: 6/9/2023].

[11] MINISTERIO DE DEFENSA. Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. 29 de junio de 2022. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrat_gico_de_la_otan.pdf [consulta: 6/9/2023].

[12] THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. Octubre de 2022. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf [consulta: 6/9/2023].

[13] PÉREZ GIL, Luis. «El día después: las relaciones Europa-Rusia en el postconflicto de Ucrania», XV Jornadas de Estudios de Seguridad [en prensa]. UNED, Madrid.

[14] *Idem*.

El conflicto hasta la actualidad y el papel de los medios blindados en él

Desde el comienzo de la invasión rusa hasta el momento de la redacción de este documento, agosto de 2023, las redes sociales, los medios de comunicación de noticias y la prensa escrita y digital, entre otros, han mostrado constantemente imágenes del conflicto procedentes de medios oficiales de ambos bandos, grabaciones realizadas por soldados con cámaras personales en acto de servicio, filtraciones no deseadas, imágenes de drones o incluso fotogramas falsos o de videojuegos que se han hecho pasar por auténticos. La guerra híbrida es una realidad muy palpable en la guerra moderna, y puede apreciarse sin ninguna duda en el conflicto ruso-ucraniano.

Entre todo el material vertido a la red sobre la guerra, es notorio el que muestra carros de combate (MBT, *main battle tank*), vehículos de combate de infantería (VCI o IFV, *infantry figthing vehicle*) o vehículos blindados de personal (APC, *armored personal carrier*) ejecutando acciones ofensivas contra trincheras enemigas, defendiéndose de ataques, en convoyes o simplemente en reposo o abandonados. Las numerosas bajas de estos vehículos, unidas a la cantidad ingente de imágenes de su destrucción, cuestionaron en su momento, y siguen haciéndolo hoy en día, la viabilidad y utilidad del empleo de los medios blindados en el campo de batalla moderno.

En la guerra de Ucrania las nuevas tecnologías se combinan con tácticas obsoletas, derivadas de la Segunda Guerra Mundial. Esta peculiaridad ha provocado que la presencia de carros de combate modernos, como el Leopard 2A6 o sus contrapartidas rusas —T-72B3, T-80BVM o T-90M Proryv—, tenga un impacto ínfimo en el desarrollo del frente por su uso indebido, emboscadas fácilmente predecibles o una protección a nivel de escuadrón baja que resulta en una rápida detección e inutilización por drones: basta un pequeño artefacto explosivo lanzado desde el aire para destruir una cadena y obligar a la tripulación a abandonar el carro.

Estas experiencias han tenido gran influencia en los mandos militares de ambos bandos y, consecuentemente, se han realizado cambios en torno al empleo no solo de los carros de combate, sino de todos los medios blindados, aunque quizás el cambio más significativo lo hayan experimentado los primeros. Para comprender la deriva táctica que están sufriendo los medios blindados, es necesario conocer cuál fue el planteamiento inicial en su uso al inicio de la contienda y cómo ha evolucionado hasta la situación actual.

El inicio de la invasión rusa se organizó, en resumidas cuentas, en dos grandes frentes: uno en el sur, donde la toma de Jersón fue relevante, y otro en el norte, que tenía como objetivo la captura de la capital ucraniana[15]. De la misma forma que Hitler pensó que un ataque rápido, ágil y decisivo sobre la Unión Soviética acabaría con la toma de Moscú y la rendición de Stalin, Putin consideró que para hacer sucumbir a Kiev sería suficiente una maniobra rápida, empleando elementos mecanizados y motorizados, sumada a la oleada previa de ataques a la red y la propagación de *fake news,* entre otras acciones integradas en la guerra híbrida que contempla la doctrina rusa actual («conflicto no convencional» en terminología rusa). El papel de los medios acorazados era fundamental en este planteamiento: una gran columna acorazada tenía como objetivo presionar la capital ucraniana hasta la rendición del enemigo. Esta columna de más de sesenta kilómetros, cuya detención fue divulgada internacionalmente, fue interceptada por las fuerzas de defensa ucranianas[16]. El resultado fue la retirada de la fuerza norte rusa: la incapacidad para avanzar por la falta de suministros, la fallos de logística y una resistencia ucraniana tenaz que contaba con un notable trabajo de inteligencia estadounidense obligaron al mando ruso a centrar sus esfuerzos en la zona sur, que, a día de hoy, es el lugar donde se encuentra el frente donde combaten ambos bandos.

En esta primera fase de movilidad, ¿qué papel desempeñaron los blindados? Los carros de Rusia tenían como principal objetivo penetrar en el territorio ucraniano en compañía de unidades mecanizadas (entiéndanse pelotones de infantería mecanizada, compuestos por un VCI y un pelotón de infantería, es decir, el ECP o elemento de combate a pie) y motorizadas (pelotones de infantería con vehículos motorizados de blindaje ligero o inexistente). Los carros por sí solos no son capaces de asegurar terreno, ni ahora ni hace ochenta años, y por ello requieren de una colaboración estrecha con el resto de elementos militares. La organización rusa entonces era el BTG *(battalion tactical group),* una unidad semiindependiente que suele estar formada por un batallón de fusileros motorizados al que se acoplan una compañía de carros y otros elementos adicionales, como un pelotón de defensa antiaérea, artillería autopropulsada, un

[15] Se puede consultar el coloquio celebrado por el IUGM en febrero de 2023 para obtener una idea general de la evolución del frente hasta esa fecha: https://canal.uned.es/video/63ff387c61d0d25e944bd132 [consulta: 28/8/2023].
[16] Se puede consultar en el vídeo de *El Mundo* disponible en Youtube «El ejército ucraniano liquida una columna de blindados rusos»: https://www.youtube.com/watch?v=GAv0XRj6zDU [consulta: 28/8/2023].

escuadrón de ingenieros y logística[17]. Respecto a la doctrina, esta se basaba estrechamente en la doctrina de operaciones profundas rusa o *Gluboky boi,* ideada a finales de los años treinta del siglo anterior. Generalmente, los ejércitos modernos siguen de una manera u otra una versión de la doctrina de operaciones profundas, por supuesto actualizada en función de los medios y los conflictos actuales. Estos fundamentos dictan que deben sucederse cuatro escalones de profundidad en el ataque: un primer escalón de unidades aéreas para ganar superioridad en tierra y aire, un segundo escalón de ruptura encargado de eliminar las defensas (aquí los carros juegan un papel importante), un tercer escalón de penetración o ruptura, donde, a pesar de haber también carros, destacan los elementos mecanizados y motorizados, y finalmente un escalón de apoyo[18].

Conociendo la organización y la doctrina rusas, es comprensible el fracaso de la ofensiva del Kremlin y, más concretamente, el fracaso de los carros. En primer lugar, un BTG carece de escalones suficientes para generar un esfuerzo ofensivo notorio, ya que su organización está pensada para operaciones específicas y breves. En segundo lugar, la falta de apoyo aéreo o su empleo erróneo han provocado una situación de inseguridad en este medio, que se traduce en la proliferación de ataques con drones, reconocimientos panorámicos y un aumento de la precisión de la artillería. Por ejemplo, la columna de Kiev fue arrasada con artillería ligera, pesada y ataques de drones. La artillería, a no ser que impacte de forma directa, es prácticamente incapaz de destruir un carro de combate (menos aún la obsoleta munición ucraniana de principios de la guerra), al igual que sucede con el explosivo que puede llevar un proyectil merodeador, por ejemplo un Lancet ruso, cuyas ojivas HE *(high explosive)* no son adecuadas para conseguir la penetración. Sin embargo, la destrucción de módulos vitales del carro —una cadena, el tubo del cañón, los visores o el motor— es suficiente para inutilizarlo.

El repliegue de las fuerzas del norte y la repulsión de la ofensiva rusa en el sur llevó el conflicto a una fase estática, en la que la artillería desempeñó y sigue desempeñando un papel fundamental. Se trata de una suerte de Gran Guerra donde la línea de frente

[17] GRAU, Lester W. y BARTLES, Charles K. «Getting to Know the Russian Battalion Tactical Group». RUSI, 14 de abril de 2022. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/getting-know-russian-battalion-tactical-group [consulta: 6/9/2023].
[18] LÓPEZ CAMPOS, Javier. «La doctrina soviética de las operaciones profundas: desde la URSS hasta la Rusia actual» (Documento de Opinión IEEE, 05/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/contenido/noticias/2023/01/DIEEEO05_2023_JAVLOP_Doctrina.html [consulta: 6/9/2023].

apenas cambia en poco tiempo y el desgaste es el mayor enemigo. Llegado este punto de la guerra, el verano de 2022, ¿cuál fue el papel de los blindados ucranianos? El número de blindados ucranianos al comienzo de la guerra era muy inferior al ruso. En la ofensiva rusa de febrero y marzo, los carros ucranianos, fundamentalmente modificaciones de modelos de origen soviético (más tarde analizaremos las características y capacidades técnicas de los carros), se emplearon en tareas defensivas para repeler al enemigo. Los vehículos blindados —ya sean MBT, VCI o APC—, según la doctrina blindada general, no son aptos para tareas defensivas, puesto que su mayor tamaño, fácil detección y potencia de fuego los hace blancos prioritarios para el enemigo. Asimismo, la destrucción de estos medios puede suponer un peligro para las tropas aliadas en la cercanía inmediata, que pueden verse afectadas por efectos secundarios como la detonación de municiones o la fragmentación de la estructura del vehículo en esquirlas a alta temperatura. Un carro de combate suele portar entre veinte y treinta proyectiles, aunque si va a recorrer largas distancias, empleará espacio adicional no apto para municiones para portar proyectiles extra, por no mencionar los vehículos con misiles contracarro (ATGM, *anti-tank guided missile*). La defensa blindada ucraniana no destacó por ser decisiva; la artillería, los drones, las municiones merodeadoras y el armamento portátil de la infantería fueron los protagonistas.

En relación con el armamento ucraniano, es importante resaltar que, conforme terminaba 2022 y comenzaba 2023, el ejército recibía cada vez más equipo OTAN. Si bien Ucrania había comenzado un reequipamiento de sus Fuerzas Armadas hacía años, la guerra con Rusia ha acelerado este proceso. En 2023 el grueso de las fuerzas blindadas ucranianas es de origen OTAN, y se espera que para 2024 carros estadounidenses M1A1 Abrams operen en territorio ucraniano, ya que actualmente las tripulaciones y equipos logísticos se entrenan para su empleo[19]. Asimismo, están en pleno servicio APC M113, VCI M2A2 Bradley, carros pesados Challenger y Leopard 2 y carros ligeros sobre ruedas AMX-10RC. De manera similar, otros países de influencia soviética se están deshaciendo progresivamente de su equipo ruso: por ejemplo, Polonia ha adquirido carros M1A1

[19] CLARK, Joseph. «Ukrainian Tank Crews, Maintainers to Begin Training on U.S. M1 Abrams in Germany Soon». U.S. Department of Defense, mayo de 2023. Disponible en: https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3395940/ukrainian-tank-crews-maintainers-to-begin-training-on-us-m1-abrams-in-germany-s/ [consulta: 22/8/2023].

Abrams americanos y K2 Black Panther surcoreanos[20]. Por supuesto, es necesario mencionar la presencia de artillería modelo HIMARS estadounidense, además de obuses autopropulsados Paladin de 155 milímetros, ATGM JAVELIN y NLAW, sistemas antiaéreos portátiles (Manpad) modelo Stinger, municiones de racimo estadounidenses y drones de vigilancia, ataque y sistemas OWA (*one way attack*, 'un único ataque') de origen variado, incluidos drones de procedencia turca y estadounidense, empleados incluso para misiones de CAS (*close air support,* 'apoyo aéreo cercano')[21]. En definitiva, Ucrania ha pasado de los medios propios de origen soviético de principios del conflicto a mantener una guerra de desgaste con equipo mayoritariamente occidental en la actualidad.

En respuesta a la consecuente guerra de posiciones y desgaste, Rusia se ha visto obligada a tomar medidas de adaptación. En primer lugar, si Ucrania ha experimentado un proceso de «desrusificación» en su ejército, Rusia se ha visto obligada a emplear sus grandes reservas de la Guerra Fría. Por ello, en la primera mitad de 2023 envió al frente carros modelo T-55[22]. Estos blindados, desarrollados en los años cincuenta, carecen de blindaje compuesto, estabilizador y visores termales. Su armamento principal no es capaz de disparar municiones de cartucho desechable penetrantes (APFSDS, *armor piercing fin stabilized discarding sabot*, 'proyectil perforante de blindaje estabilizado por aletas de casquillo desechable sabot'), y únicamente sería útil para la destrucción de líneas defensivas, vehículos de blindaje ligero o fuego indirecto. Sin embargo, recientemente se han empleado como vehículo no tripulado cargado de explosivos, a modo de arma OWA[23]. Dichas tácticas han demostrado ser inefectivas, ya que la

[20] GOURE, Daniel. «Not Enough M1 Abrams? Poland Is Buying K2 Black Panther Tanks», *19fortyfive*. Agosto de 2022. Disponible en: https://www.19fortyfive.com/2022/08/m1-abrams-to-poland-not-enough/ [consulta: 22/8/2023].

[21] Cfr. los siguientes artículos de Maya Carlin para más información sobre estos drones: «Ukraine Attacks Russian Tanks with Turkish TB2 Drones»(Warrion Maven, 24 de julio de 2023. Disponible en: https://warriormaven.com/russia-ukraine/ukraine-attacks-russian-tanks-with-turkish-tb2-drones) y «War Video: Ukrainian Switchblade Drones Destroy Russian Tanks» (Warrion Maven, 19 de julio de 2023. Disponible en: https://warriormaven.com/russia-ukraine/war-video-ukrainian-switchblade-drones-destroy-russian-tanks) [consultas: 22/8/2023].

[22] AXE, David. «Russia Sent 70-Year-old T-55 Tanks to Ukraine Without Even Upgrading Them», *Forbes*. Abril de 2023. Disponible en: https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2023/04/14/russia-sent-70-year-old-t-55-tanks-to-ukraine-without-even-upgrading-them/?sh=75cc443634d2 [consulta: 22/8/2023].

[23] OSBORN, Kris. «Russia Attacks Ukraine With TNT-Filled T-55 "Tank Bomb"-Vehicle IED». Warrior Maven. Junio de 2023. Disponible en: https://warriormaven.com/russia-ukraine/russia-attacks-ukraine-with-tnt-filled-t-55-tank-bomb-vehicle-ied#:~:text=The%20Russian%20military%20has%20embraced,to%20drive%20into%20Ukrainian%20forces [consulta: 22/8/2023].

vigilancia con drones y el empleo de misiles antitanque portátiles es suficiente para interceptarlos.

A pesar de esto, las reservas de material soviético tardan en agotarse, y además dicho material puede ser ligeramente actualizado para enviarse al frente, gracias a la adaptabilidad de los carros rusos. No obstante, el cambio más significativo ha afectado al despliegue y el empleo de los medios blindados rusos. Anteriormente se ha mencionado la importancia del BTG como unidad principal para la invasión. A lo largo de 2023 y hasta el momento, Rusia ha desechado esta organización para sustituirla por otras formas de fuerza conjunta más adaptables a la situación actual, es decir, a la defensa profunda del territorio ante la ofensiva ucraniana. El objetivo del Kremlin es lograr el fracaso del enemigo y forzarlo a una guerra de desgaste que finalmente se torne a favor de Rusia, dada su mayor capacidad para sostenerla[24].

La infantería rusa asume, entonces, un papel principal en situaciones defensivas y de ocupación del territorio. Mientras tanto, la infantería montada —es decir, aquella que se emplea conjuntamente con VCI, APC o vehículos motorizados— se utiliza para identificar posiciones de tiro ucranianas o buscar puntos débiles en las defensas del adversario[25]. Estos infantes son los más castigados, puesto que, entre otras tácticas, emplean el reconocimiento por fuego, es decir, establecen contacto con el enemigo para que responda y así delate su posición. En este escenario, el carro de combate ha sido relegado mayoritariamente a tareas de tiro indirecto, aprovechando el reconocimiento que brindan los drones rusos. La gran cantidad de carros perdidos y su empleo erróneo han desgastado la logística rusa y, debido probablemente a problemas de abastecimiento y falta de piezas, se ha decidido usar los carros en estas tareas y emplear otros vehículos blindados como los BMP o los BTR —mejor compenetrados con la infantería a media y corta distancia debido a su función principal: transporte de tropas, destrucción de la infantería enemiga y vehículos ligeros y protección del espacio aéreo

[24] MEARSHEIMER, John J. «Bound to Lose», John's Substack. Septiembre de 2023. Disponible en: https://mearsheimer.substack.com/p/bound-to-lose?utm_source=substack&utm_medium=email [consulta: 7/9/2023].
SERGE, Big. «Escaping Attrition: Ukraine Rolls the Dice», *Big Serge Thought.* Agosto de 2023. Disponible en: https://bigserge.substack.com/p/escaping-attrition-ukraine-rolls [consulta: 7/9/2023].
[25] WATLING, Jack y REYNOLDS, Nick. «Meatgrinder: Russian Tactics in the Second Year of Its Invasion of Ukraine». RUSI, mayo de 2023. Disponible en: https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/meatgrinder-russian-tactics-second-year-its-invasion-ukraine [consulta: 22/8/2023].

cercano— para labores de reconocimiento, asalto o mantenimiento del terreno. Todo esto, unido a otros factores que no serán tratados en este trabajo por falta de espacio, como la moral de las tropas rusas, los problemas con los mercenarios (la compañía militar privada Wagner) o la falta de personal cualificado, merma seriamente la efectividad incluso de los carros más modernos.

La pérdida de protagonismo de los carros de combate no solo afecta al bando ruso, sino también al ucraniano. Debe entenderse que los medios otorgados por las potencias occidentales a Ucrania no son altamente superiores a los rusos. De hecho, los carros de combate occidentales se encuentran en similares condiciones de efectividad frente a sus contrapartidas rusas. La exagerada alabanza de carros como el Leopard 2A6 no es sino una suerte de propaganda militar con la que los medios militares de la OTAN —y, en definitiva, sus aliados— se presentan como superiores a los rusos. La realidad es que la destrucción de los blindados occidentales es similar a la de las fuerzas rusas. Tras abordar en páginas anteriores el factor táctico que envuelve a los medios blindados, a continuación un estudio técnico de algunos de los principales modelos actualmente en servicio en el conflicto permitirá al lector entender el porqué de lo expuesto conociendo las debilidades y fortalezas de cada uno: la comprensión de ambos aspectos resulta crucial.

Aspectos técnicos referentes a los medios blindados en la guerra de Ucrania

El primer modelo en ser analizado será el VCI estadounidense M2 Bradley. Este vehículo fue desarrollado en los años ochenta, originalmente para ser una plataforma de transporte blindado de personal; después evolucionó en el vehículo actual. El M2 nació ante la necesidad de contar con un vehículo blindado moderno, equipado con nuevas tecnologías como la visión térmica, que estuviese a la altura de las nuevas municiones contracarro de la Unión Soviética[26]. La versión de este vehículo empleada en Ucrania es la M2A2 ODS, desarrollada a raíz del despliegue del Bradley en la Segunda Guerra del Golfo (operación Iraqi Freedom) y que presenta notables mejoras respecto a modelos anteriores: gran cantidad de pérdidas de este vehículo se debían a la detonación de

[26] BÖHM, Walter y SIEBERT, Peter. *M2A2 and M3A2 Bradley: Backbone of the U.S. Mechanized Infantry*, Concord Publications, Hong Kong, 2003.

artefacto explosivo improvisado (*improvised explosive device* o IED), que afectaba a su débil plancha inferior[27]. Como consecuencia, el modelo ODS dispone ahora de una capa antifragmentación en su estructura externa, sistema de extinción de incendios automatizado, visor térmico para el conductor y transmisión electrónica, sistemas digitalizados y adición de placas de acero laminado[28]. También existe la posibilidad de añadir ladrillos de blindaje reactivo. Definitivamente no se trata de la mejor versión del vehículo: actualmente el Ejército de EE.UU. lo emplea en su versión M3. Asimismo, el ODS cuenta con una plataforma portátil de lanzamiento de misiles ATGM modelo TOW (*tube-launched, optically tracked, wire-guided*, 'misil guiado por cable, fijado ópticamente y lanzado desde un tubo'). Este sistema de misiles está siendo sustituido actualmente por sistemas más avanzados, como el Spike, que se basa en el sistema 'dispara y olvida' *(fire and forget),* cuyo guiado del misil no requiere de una fijación constante ópticamente. Sin embargo, estos misiles son del tipo carga hueca en tándem, es decir, detonan dos veces para penetrar los blindajes compuestos de los objetivos, lo que los convierte en letales para cualquier objetivo blindado.

El principal problema de este vehículo, compartido por muchos de su tipo, es el material que compone la estructura principal: una aleación de aluminio. El modelo ucraniano se compone de dos tipos de aleaciones, definidas por códigos numéricos por la OTAN: la 5083 y la 7039. La primera surgió durante los años sesenta con el M113, APC también en servicio en Ucrania actualmente. La segunda, posterior, es una mejora de la aleación citada, más resistente a altas temperaturas. El modelo original del Bradley incluía únicamente la primera aleación y no estaba recubierto por planchas de acero laminado. El modelo ODS dispone de estas planchas para no dejar al descubierto su débil estructura de aluminio, que, de verse sometida a altas temperaturas (proyectiles o bombas incendiarias) o impactos de cargas huecas, podría incluso derretirse, como ha ocurrido con varios ejemplares. El fuerte poder ofensivo del ODS también representa una debilidad, puesto que la alta carga de municiones que en condiciones de combate lleva un Bradley, tan compacto, somete a la tripulación y ECP a un riesgo muy real de

[27] ORTIZ, Miguel. «An Army Armor Officer's analysis of the Bradley in Ukraine». Junio de 2023. Disponible en: https://www.wearethemighty.com/tactical/analysis-of-the-bradley-in-ukraine/ [consulta: 25/8/2023].
[28] POWIS, Gaétan. «One of the latest versions of the M2 Bradley for Ukraine», *Air & Cosmos International.* 31 de enero de 2023. Disponible en: https://aircosmosinternational.com/article/one-of-the-latest-versions-of-the-m2-bradley-for-ukraine-3546 [consulta: 25/8/2023].

detonación indeseada. Actualmente, la mayor parte de los vehículos APC y VCI emplea aleaciones del tipo 7039 o similares, incluidos los modelos soviéticos (aunque en algunos casos no, como el Pizarro español).

En segundo lugar, merecen ser mencionados los carros Leopard. El Leopard 2 ha sido desplegado y utilizado extensivamente durante la ofensiva, mientras que el Leopard 1 aún no ha sido visto en uso por el ejército ucraniano. El Leopard 1 fue desarrollado a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta y se produjo en serie por primera vez en 1965[29]. El Leopard 1 fue uno de los primeros carros en ser denominados MBT, cuando se dejó atrás la obsoleta clasificación en carros ligeros, medios y pesados. El concepto del Leopard 1 sacrifica blindaje a cambio de agilidad y movilidad e integra una potencia de fuego muy capaz para la época (cañón L7 de 105 milímetros, capaz de disparar proyectiles de casquillo desechable). En el caso de Ucrania, en un futuro se le suministrarán Leopard 1A5, una modificación sustancial del modelo efectuada durante los años ochenta, que cuenta con sistemas derivados del Leopard 2. Entre esas actualizaciones se encuentran un visor térmico, control de tiro modelo FLP-10, ordenador de control de tiro, caja de cambios automática, periscopios nuevos[30] y la posibilidad de disparar proyectiles estabilizados de casquillo desechable, concretamente los modelos DM23 y DM33[31]. Si bien estas actualizaciones le permiten combatir en condiciones similares a las de los carros rusos, el Leopard 1A5 está totalmente obsoleto para el combate moderno: es muy vulnerable no solo al impacto de cualquier proyectil de carro de combate, sino a ataques aéreos de drones, pequeñas armas contracarro o incluso a proyectiles de entre 20 y 40 milímetros de un VCI enemigo, en sus costados o retaguardia. A diferencia de los MBT actuales, el Leopard 1A5 no cuenta con planchas de blindaje compuesto en su interior, su principal protección es el acero laminado y la inclinación del blindaje. En verano de 2023, Alemania prometió a Ucrania el envío de 110 Leopard 1 como parte de su paquete de ayudas[32]. A estas alturas, es improbable que

[29] JERCHEL, Michael y SARSON, Peter. *Leopard 1 Main Battle Tank 1965-1995*, Osprey Publishing, Londres, 1995.
[30] ANTONSEN, Thomas y MÜNSTERMANN, Jill Marc. *Leopard Tanks in Action. Variants and Combat Operations of the German Leopard 1 & 2 Main Battle Tanks*. K&F Verlag, Berlín, 2021.
[31] JERCHEL, Michael y SARSON, Peter. *Op. cit.*
[32] OLTERMANN, Philip y SAUER, Pjotr. «Germany arranges supply of 30 Leopard 1 tanks for Ukraine», *The Guardian.* 9 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2023/aug/09/germany-arranges-supply-of-30-leopard-1-tanks-for-ukraine [consulta: 28/8/2023].

los carros logren aparecer a tiempo en el frente de batalla y, aunque lo hiciesen, no supondrían un impacto notable. Si Ucrania posee ya carros Leopard 1 es una incógnita, y el recelo respecto a la ubicación de sus medios militares resulta comprensible. Es el caso de los carros Challenger, cuya ubicación fue protegida hasta que recientemente ha sido avistado un modelo destruido en el frente sur de Zaporiyia[33].

Por su parte, el Leopard 2 presenta mejoras muy notorias frente a su antecesor. Los orígenes del Leopard 2 se remontan a un programa de desarrollo conjunto de carros de Alemania y EE. UU. conocido como KPZ 70 (Kampfpanzer 70). No obstante, las diferencias en los desarrollos llevaron a los dos países a continuar por separado la implementación de sus propios carros. A finales de 1979 se entregó la primera serie de carros Leopard 2, cuyas principales diferencias respecto al Leopard 1 eran la presencia de un cañón de 120 milímetros modelo L/44 diseñado por Rheinmetall y el aumento significativo de la protección, pues el Leopard 2 ya montaba protección compuesta tanto en el glacis como en la torreta para defenderse de los impactos de cargas huecas convencionales (proyectil de RPG-7, por ejemplo). En el caso del conflicto que nos ocupa, el ejército ucraniano cuenta con carros Leopard 2 de los modelos A4, A5 y A6, cuyas diferencias serán discutidas a continuación.

El modelo A4 fue producido por primera vez entre diciembre de 1985 y marzo de 1987. Se trata de una actualización del primer modelo de Leopard 2 que incluye modificaciones menores al diseño original aunque notorias, como la eliminación de la escotilla de munición lateral para mejorar las capacidades de supervivencia NBQ (nuclear, biológica y química), la instalación de un sistema de supresión de incendios automático y un núcleo digital para el ordenador de control de tiro, que permite emplear más variedad de municiones. Con el modelo A5, el carro sufre un cambio más drástico, la torreta es la transformación más visible. Es necesario mencionar que, en los años noventa, los primeros modelos A5 fueron actualizaciones de las producciones de los modelos A4, concretamente de las últimas cuatro remesas, mientras que los carros de las tres primeras remesas fueron aprovechados para componer las piezas de los modelos A5[34]. La única remesa que no sufrió alteraciones fue la quinta, la que se emplea en Ucrania y

[33] Obsérvese en este vídeo del canal de noticias Forces News: https://www.youtube.com/watch?v=cxF5D1RJOpI [consulta: 7/9/2023].
[34] JERCHEL, Michael y SCHNELLBACHER, Uwe. *Leopard 2 Main Battle Tank 1979-1998*, Osprey Publishing, Londres, 1998.

que hemos analizado como modelo A4. La mayor parte de los carros A5 ucranianos proceden de estas actualizaciones, aunque el país también cuenta con otras versiones del A5, como las suecas, conocidas como Stridsvagn 122[35]. Entre otras mejoras notables, en esta versión destacan la introducción de un visor térmico en el periscopio del comandante o la presencia de un sistema totalmente eléctrico de giro y ajuste de emergencia de la torreta[36]. Por último, el modelo A6, suministrado únicamente por Alemania, no presenta cambios mayores en otros subsistemas. Su principal diferencia es la sustitución del cañón L/44 por el nuevo L/55, más largo, capaz de disparar municiones perforantes mejoradas y a más velocidad de salida, con lo que se logra una penetración eficaz de más de 600 milímetros a altas distancias. De todas las versiones, es esta la que posee capacidad suficiente para perforar prácticamente cualquier carro de combate ruso, siendo la versión A5, a pesar de contar aún con el cañón L/44, muy capaz, puesto que actualiza su inventario de municiones respecto al modelo A4. En términos de seguridad, los carros Leopard 2 garantizan un nivel bastante alto en comparación con otros modelos en combate en Ucrania. Esto se debe a la presencia de sistemas de incendio automatizados y, en especial, a la existencia de un alojamiento seguro de munición en la parte trasera de la torreta. Este compartimento es estanco y está preparado para contener una detonación no deseada de la munición, lo que aumenta drásticamente las posibilidades de supervivencia de la tripulación. No obstante, el blindaje lateral de los carros Leopard 2 es inferior al de sus homónimos occidentales y rusos (no es el caso de su torreta)[37].

Finalmente, este apartado técnico dedicado a los vehículos blindados no debe terminar sin que se analicen las características de uno de los carros más producidos y distribuidos a nivel mundial: el carro de combate de origen soviético T-72. El T-72 entró en producción por primera vez en 1973 y fue el primer carro de combate ruso en portar blindaje compuesto en su estructura. El análisis de los carros de combate rusos es complejo,

[35] MILITARYLAND.NET. «Swedish-supplied Stridsvagn 122 tanks in the service of Ukrainian Army, likely in a tank battalion of 21st Mechanized Brigade». Twitter, 12 de julio de 2023. Disponible en: https://twitter.com/Militarylandnet/status/1679222554903343105 [consulta: 29/8/2023].
[36] ANTONSEN, Thomas y MÜNSTERMANN, Jill Marc. *Op. cit.*
[37] Entre 2016 y 2017 algunos carros modelo A4 del Ejército turco fueron puestos fuera de servicio con armas anticarro en enfrentamientos contra los kurdos sirios. Pueden verse imágenes, como la de un compartimento detonado, mientras que la estructura del carro permanece dañada pero no totalmente destruida, en esta entrada de un blog dedicado a asuntos de guerra acorazada: https://www.guerra-acorazada.blog/controversias-bajas-de-leopard-2a4-en/ [consulta: 7/9/2023].

debido a la multitud de remesas que fueron producidas y a la longevidad de los modelos. A día de hoy, el ejército ruso continúa usando carros modelo T-72, T-80 y T-90, lo que demuestra la resiliencia y la capacidad de adaptación y actualización de la industria rusa. En 2016 fue presentado el T-14 Armata, producto del primer desarrollo de un carro de combate nuevo que Rusia había afrontado desde el siglo anterior. Sin embargo, se estima que el coste por unidad de este modelo y la necesidad de tripulaciones extensamente entrenadas en sus modernos sistemas hacen inviable que el Armata sea desplegado en grandes cantidades en Ucrania. El T-72 es considerablemente distinto a los carros en servicio de las potencias OTAN. En primer lugar, su blindaje compuesto es diferente al occidental: se basa en el modelo británico tipo Chobham, lo que le otorga una forma menos poligonal. Al igual que sus homónimos T-80 y T-90, el T-72 carece de cargador humano y emplea un sistema radial automatizado de carga de proyectiles en dos fases, es decir, el cargador inserta en primer lugar en la recámara el proyectil en sí y después carga el casquillo desechable con el fulminante. Tras el disparo, la vaina se eyecta automáticamente al exterior por una salida en la torreta. Es importante resaltar que este sistema fue introducido tempranamente en los años setenta y ha sido perfeccionado hasta la actualidad. Aproximadamente, la recarga automática otorga al T-72 un ratio de fuego de entre ocho y diez disparos por minuto[38], esto es, la recarga dura entre 6 y 7 segundos, un tiempo ligeramente mejor a los 8 segundos de media que suele tardar un cargador humano. Sin embargo, la disposición de los componentes de la munición hace que la seguridad de la tripulación se vea gravemente comprometida frente a un impacto exitoso, ya que no existe ningún elemento de contención, como ocurre en los carros occidentales (a no ser que se porte munición adicional en otros habitáculos del carro). Lo expuesto explica la constante emisión de imágenes de estos carros con la torreta separada totalmente de la barcaza, a causa precisamente de la detonación de la munición que contienen. Ante dicho evento, las posibilidades de supervivencia de la tripulación son prácticamente inexistentes.

Si bien es cierto que las reservas rusas de carros son abrumadoras, este análisis se centrará en las versiones modernizadas a partir de la disolución de la Unión Soviética. Estas actualizaciones tienen su raíz en el modelo T-72B, producido originalmente en 1985, con un motor de más potencia, mejor sistema de estabilización, capacidad de

[38] HART, R. y HART, S. *Modern Russian tanks and AFVs, 1990-Present*. Amber Books, Londres, 2019.

disparar ATGM modelo Svir y bloques de blindaje reactivo Kontakt-1[39]. La presencia temprana de blindaje reactivo en los carros rusos es un elemento a destacar respecto a sus homónimos occidentales. Hasta 2006, Rusia no actualizó su flota de T-72; son predominantes las versiones T-72B, T-72BM (blindaje reactivo Kontakt-5)[40] y T-72B1 (igual a la versión B, pero sin el sistema lanzamisiles). A partir de 2006, 304 T-72B fueron actualizados a la versión B2 Rogatka, que suponía una transformación importante de los T-72: incluía un motor de 1000 caballos de potencia, nuevo cañón y sistema de control de tiro, blindaje reactivo Relikt y un sistema de protección activa electroóptico o APS *(active protection system)*[41] que funciona como alterador o perturbador de sistemas de telemetría láser. Para la época, la instalación de sistemas APS en un carro de combate era muy novedosa y Rusia logró ubicar su venerable modelo de la Guerra Fría a la vanguardia.

Seis años después, Rusia decidió continuar con la actualización de su flota de T-72B. Esta vez con un nuevo modelo: el T-72B3. La mejora incluía nueva motorización (1130 caballos de potencia), visores térmicos actualizados y un mejor sistema de control de tiro. A partir de 2014, se incorporó la munición penetrante de uranio empobrecido denominada Svinet 1, similar a la empleada por los modelos Abrams. Otra versión más reciente, el modelo T-72B3M, presenta mejoras como el visor panorámico PK-PAN para el jefe de carro o la incorporación de blindaje reactivo Relikt-3[42]. En definitiva, el grueso de los carros modelo T-72 en servicio en Ucrania son modelos actualizados de los años ochenta y noventa, incluso algunos han sido reconstruidos con nuevas piezas para mejorar su longevidad. Si se tiene en cuenta la edad de sus homónimos occidentales en servicio en el bando contrario, el lector observará que no hay desventajas abrumadoras para unos contendientes u otros en materia acorazada.

En relación con los carros rusos, debe mencionarse que, a pesar del proceso de «occidentalización» que se está llevando a cabo en las Fuerzas Armadas ucranianas, estas continúan operando un buen número de carros de origen soviético. Estos carros han sido actualizados localmente con sistemas propios, y aunque aparenten ser iguales a los rusos, su análisis técnico demuestra que no es así. Al comienzo de la guerra,

[39] *Idem.*
[40] *Idem.*
[41] *Idem.*
[42] *Idem.*

Ucrania contaba con un buen número de carros modelo T-64 y T-72, los cuales fueron actualizados según los requisitos del Ejército. Entre otras versiones, se desplegaron las siguientes: T-64BM2, T-64U y T-72UA1[43]. Las versiones ucranianas actualizadas tienen su base en carros más antiguos, como es el caso del T-64 o de algunas actualizaciones del T-72, que derivan del T-72A de 1979. Si bien Ucrania invirtió grandes sumas en mejorar su flota de T-64, su objetivo fundamental con el T-72 era crear versiones de exportación, misión que la guerra de 2015 y la presente obligaron a interrumpir en favor de una producción para uso local más exigente.

Conclusiones

Una vez cubiertos los aspectos técnicos de los blindados que participan en el conflicto, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Quién tiene la ventaja y quién posee los mejores modelos? Un breve repaso de las fuentes audiovisuales del conflicto nos demuestra que tanto las fuerzas acorazadas de un bando como del otro han sufrido numerosas bajas. La opinión occidental, antes de la llegada del material OTAN, consideraba que la presencia de carros modernos tipo Leopard 2 o Challenger 2 iba a cambiar las tornas del conflicto. Esta confianza en una falsa superioridad respecto a los carros de combate rusos condujo a que muchos analistas militares se decepcionaran cuando surgieron las primeras imágenes de carros Leopard 2 y M2 Bradley puestos fuera de servicio en el campo de batalla. No se trata de una peor o mejor calidad, sino de los desafíos que afronta Ucrania tanto internamente como en su enfrentamiento con las posiciones rusas.

Las fuerzas acorazadas ucranianas afrontan un serio problema logístico al contar con tanta variedad de vehículos blindados. Asimismo, las complejas líneas defensivas rusas que Ucrania ha atacado durante su ofensiva de este verano de 2023 han demostrado ser resistentes: estas consistían en un complejo entramado de búnkeres, obstáculos contracarro, minas y trincheras, entre otros elementos. Técnicamente, como se ha comprobado, el material occidental del que dispone Ucrania es parejo al de Rusia, por lo que no debe explicarse el fracaso o el éxito de los carros de combate en función de meros aspectos tecnológicos. No obstante, las probabilidades de supervivencia de las tripulaciones aumentan considerablemente en los carros de combate Leopard 2 frente a

[43] *Idem.*

los carros de origen soviético y ruso, debido eminentemente a la distribución de la munición y su alojamiento.

Durante la ofensiva ucraniana de verano, los medios acorazados están siendo empleados de dos maneras. En primer lugar, el uso ucraniano de estos medios se enfoca eminentemente en la ofensiva, puesto que la complejidad de las defensas rusas, su reforzamiento y la proximidad de estas a la línea de suministro logístico en territorio ruso requiere de un gran esfuerzo por parte de las fuerzas ucranianas. En este sentido, las fuerzas acorazadas desempeñan un papel que les es natural, dada la doctrina actual de carros de combate, y que dicta que se trata de medios de naturaleza ofensiva, cuya explotación radica en su empleo como fuerzas móviles capaces de desplegar gran potencia de fuego en un escenario bélico amplio.

Frente al uso ofensivo, encontramos el papel secundario de los carros rusos, que si bien han realizado ofensivas en respuesta a los ataques ucranianos, en este momento están relegados a tareas defensivas, pues su situación así lo requiere. Los carros de combate realizan misiones de fuego indirecto ayudados por observadores y drones, disparando proyectiles rompedores de manera similar a una batería de artillería. Por otro lado, se encuentran los carros que, emplazados en las líneas defensivas, repelen los ataques ucranianos. Este empleo es negativo para las fuerzas acorazadas, ya que favorece su fácil eliminación o inutilización. Ucrania ha castigado duramente a las fuerzas acorazadas rusas desde el comienzo de la guerra con armamento variado, desde lanzadores contracarro hasta drones suicidas, y, por tanto, la eliminación de carros en posiciones defensivas no le resulta compleja. De manera similar, ahora el sistema de defensa en profundidad elaborado por las Fuerzas Armadas rusas está deteniendo el avance de las columnas mecanizadas ucranianas.

Este cambio de tornas se refleja en las imágenes del conflicto emitidas en los medios de comunicación, que recientemente muestran más casos de inutilización o destrucción de medios blindados ucranianos que rusos. El empleo de la propaganda de guerra por parte de ambos bandos se hace notar en este punto. Así pues, las amenazas de las fuerzas acorazadas ucranianas en la ofensiva también deben tomarse en consideración.

La inutilización de un carro, como se ha explicado, es relativamente sencilla. En el caso ucraniano, muchos carros y vehículos blindados en general han sido abandonados o

destruidos por el entramado de minas rusas desplegadas a lo largo de la línea defensiva. Una práctica común de Rusia es inutilizar los carros con minas (rotura de cadenas, rueda tractora o motor, entre otros componentes) para después bombardearlos con fuego de artillería dirigido o directamente impactarlos con un dron Lancet. Es posible que la tripulación sobreviva, pero, a su vez, la logística rusa es capaz de recuperar los carros para ponerlos en funcionamiento o estudiarlos.

El empleo de medios acorazados y blindados en general en la guerra de Ucrania afronta serios problemas y dificultades para ser del todo efectivo. En su caso, Ucrania depende totalmente de la logística que los países suministradores le proporcionen. Si bien es cierto que ya hay plantas de mantenimiento de vehículos blindados en el país, el estado de endeudamiento del Gobierno ucraniano le impide afrontar la complejidad económica que supone mantener una flota tan variada de medios blindados como de la que dispone actualmente, con modelos alemanes, suecos, ingleses, franceses, españoles y estadounidenses, entre otros. Solo el flujo constante de ayuda logística y económica permite a Ucrania proseguir con su ofensiva.

En el campo de batalla, por su parte, las fuerzas ucranianas se enfrentan a la formidable tarea de librar una guerra mecanizada contra una línea defensiva rusa que se ha estado preparando durante meses, y que ha otorgado a los drones y las minas un papel crucial en la inutilización de las fuerzas blindadas ucranianas. Ucrania cuenta con drones de reconocimiento y ataque, lo cual le ha permitido tener éxito en algunas de sus operaciones gracias a la anticipación, pero la contrainteligencia rusa ha demostrado ser crucial y efectiva en la localización e inmovilización de medios blindados ucranianos.

Asimismo, la carencia o escasez de fuerzas aéreas que garanticen una aproximación segura al objetivo ha demostrado ser una lacra para las fuerzas terrestres, que no pueden basar su supremacía aérea en los drones. Uno de los pilares de la guerra mecanizada es la supremacía aérea, y las fuerzas ucranianas no la ejercen. Por su parte, Rusia ha logrado mantener una fuerza aérea de CAS que impide en gran medida el éxito de la ofensiva, contra la cual Ucrania solo puede responder con sistemas de defensa terrestres. Los improvisados sistemas de defensa pasivos contra drones —como los tejados de malla metálica sobre la torreta o la instalación de rejillas en la barcaza y la parte inferior de la torreta— no son una solución permanente, sino un parche más.

Si los blindados ucranianos no están siendo empleados con máxima eficacia, los rusos tampoco están desempeñando un papel decisivo. Su relegación a tareas de fuego indirecto y defensa de posiciones suprime las capacidades reales de los carros de combate. A pesar de esto, las fuerzas acorazadas rusas cuentan con la ventaja de estar más cerca de la línea de suministro logístico natal, lo que se traduce en una reducción de los tiempos de entrega de piezas de repuesto, combustible o munición. A medida que Ucrania consiga abrir brechas en las líneas defensivas rusas, más difícil le resultará ganar terreno, pues las defensas estarán mejor suplidas. El papel de los carros rusos actualmente no es relevante en comparación con el que desempeñaron al inicio de la invasión, y Rusia ha confiado la defensa de su territorio en su gran línea defensiva: el uso de artillería de forma masiva, el empleo de las reservas militares de origen soviético y el uso de drones de vigilancia y ataque.

En definitiva, se observa que los sistemas de armas empleados por ambos bandos comparten características y se encuentran en igualdad de condiciones técnicas. Las diferencias expuestas en el apartado anterior son consideradas insuficientes a la hora de explicar una variable tan compleja como la del éxito o el fracaso de un cierto modelo de blindado, sea el Leopard 2, el T-72, el T-80 o el M2 Bradley, por citar algunos ejemplos. Todos los sistemas de armas enfrentados tienen un desarrollo y un origen que radican aproximadamente en la misma época y, en mayor o menor medida, han experimentado actualizaciones similares. La diferencia entre el éxito y el fracaso en el empleo de estos medios debe buscarse, por tanto, en aspectos externos, tales como la logística, el entrenamiento, la táctica, el reconocimiento o el apoyo de otras unidades, entre otros.

*Daniel Saurín Martínez**

Graduado en Historia, UMU

Master en Historia Militar de España, IUGM/UNED

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

84/2023 13 de octubre de 2023

Mtro. Filiberto Oropeza Fabián *

La guerra Rusia-Ucrania, considerada a partir de la teoría geopolítica del Heartland de Mackinder

La guerra Rusia-Ucrania, considerada a partir de la teoría geopolítica del Heartland de Mackinder

Resumen:

En este artículo se analiza el territorio de Ucrania como centro de atención y disputa a partir de la teoría geopolítica desarrollada por H. J. Mackinder sobre el denominado Heartland euroasiático, que da importancia al estudio del espacio territorial en términos de dominación y poder. Sobre la base de esta propuesta geopolítica, se busca comprender el conflicto bélico Rusia-Ucrania que se desarrolla desde el 24 de febrero del 2022 en Europa del Este. Para entender el motivo de esta guerra, se ponen en perspectiva los intereses geopolíticos y estratégicos de Rusia, que busca imponer su presencia y hegemonía como potencia regional, y las acciones desarrolladas por Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), orientadas a contrarrestar las acciones bélicas y las pretensiones de Rusia mediante el apoyo militar, económico y logístico a Ucrania durante el conflicto.

Palabras clave:

Mackinder, Rusia, Ucrania, OTAN, Estados Unidos.

*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.

Mtro. Filiberto Oropeza Fabián

The Russia-Ukraine war, considered from the geopolitical theory of Mackinder's 'Heartland'

Abstract:

This article analyzes the territory of Ukraine as a center of attention and dispute, based on the geopolitical theory developed by H.J. Mackinder, on the so-called Eurasian 'Heartland', which gives importance to the study of territorial space, in terms of domination and power. Based on this geopolitical proposal, it is sought to understand the war between Russia and Ukraine, which has been taking place since February 24, 2022 in Eastern Europe. To understand the reason for this war, the geopolitical and strategic interests of Russia to impose its presence and hegemony as a regional power and the actions developed by the United States and NATO to counteract the warlike actions and pretensions undertaken by Russia, through military, economic and logistic support to Ukraine, during the conflict, are put into perspective.

Keywords:

Mackinder, Russia, Ukraine, NATO, United States.

Quien gobierne en Europa del Este, dominará el Heartland; quien gobierne el Heartland, dominará la isla mundial; quien gobierne la isla mundial controlará el mundo.

HALFORD JOHN MACKINDER

Introducción

Dentro de la geopolítica siempre se ha concedido importancia al estudio del espacio territorial, cuyo dominio se traduce en términos de poder: la lucha entre las potencias por hacerse con el control de territorios ha sido una constante a lo largo de la historia.

Esta importancia del control territorial es tomada en consideración por la geopolítica, la ciencia que estudia la distribución del poder y los recursos escasos entre países, Estados y agrupaciones de Estados. Una de las teorías geopolíticas centrales es la del poder terrestre del inglés sir Halford John Mackinder[1], considerado el padre de esta disciplina: su premisa establece el Heartland (parte central de Eurasia) como trampolín para la dominación mundial y subraya que quien controle la Isla Mundial controlará el mundo.

La geopolítica se ocupa, asimismo, del estudio de la causalidad espacial, los sucesos políticos y sus próximos o futuros efectos. Esta se nutre especialmente de otras disciplinas de envergadura, tales como la historia, la geografía descriptiva y la geografía política[2].

Eurasia posee el 75 % de la población mundial y la mayor parte de la riqueza material[3]. Dentro de la región reviste especial interés la ubicación de Ucrania: su localización le otorga importancia estratégica e interés internacional como pivote geopolítico entre Occidente y Rusia. Actualmente se vive un escenario de lucha de intereses en la región euroasiática con la guerra Rusia-Ucrania, cuya comprensión resulta clave para el análisis geopolítico de la situación.

[1] MLADINEO, S. *Democratic ideals and reality a study in the Politics of Reconstruction by the right honourable Sir Halford J. Mackinder.* National Defense University Press, Washington D. C., 1996.
[2] CHUQUIMIA, S. «Una definición de geopolítica». Academia.edu, 16 de julio de 2014. Disponible en: https://www.academia.edu/6296969/UNA_DEFINICION_DE_GEOPOLITICA [consulta: 2/1/2023].
[3] BANCO MUNDIAL. «Desarrollo económico: Eurasia necesita diversificar su base de activos con inversiones en educación, instituciones e infraestructura». 3 de febrero de 2014. Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/02/03/eurasias-development-investing-in-diversity-naturally [consulta: 7/12/2022].

Desarrollo del estudio

El presente trabajo, un documento original, expresa un panorama general de la teoría de Halford John Mackinder del Heartland o área pivote, que da importancia al estudio del espacio territorial en términos geopolíticos y tiene una amplia relación con el conflicto bélico Rusia-Ucrania, en desarrollo desde el 24 de febrero del 2022 en Europa del Este. Este trabajo se llevó a cabo mediante un análisis documental y se inscribe en el ámbito de la investigación cualitativa.

A tales efectos, se tomó como base la importancia geopolítica y estratégica de Ucrania, ubicada en el crucero del denominado Heartland euroasiático. Su localización hace de este país de Europa Oriental la fuente de los intereses de diversos actores internacionales, como la Unión Europea (OTAN), Estados Unidos y Rusia.

Para fundamentar este trabajo, se analizaron aspectos históricos y documentales, así como los diversos eventos que se han presentado en la guerra Rusia-Ucrania, actualmente en desarrollo. En particular, se ha atendido a la postura que han adoptado potencias regionales y globales para imponer su influencia, de acuerdo con los intereses que persiguen en el mencionado Heartland euroasiático.

El estudio conduce a una reflexión sobre el desarrollo de la guerra y su relación con el control territorial que pretenden imponer las potencias en un conflicto donde se observa claramente que el objetivo principal es la disputa del predominio sobre Eurasia, determinante para el papel que estas ejercerán en las próximas décadas en el sistema internacional.

La teoría geopolítica del Heartland y su relación con Ucrania en Europa del Este

H. J. Mackinder desarrolló la propuesta del Heartland, también conocido como corazón continental o área pivote. La teoría de la región cardial o isla mundial revirtió el pensamiento estratégico de Alfred Mahan acerca de la supremacía naval estadounidense para reemplazar al Imperio británico (el anillo insular es inaccesible para el poder de Eurasia)[4].

[4] MANCO PIÑERES, L. *Reconfiguración de la política exterior rusa para el mantenimiento del orden internacional y su influencia en materia de seguridad en la región del Cáucaso.* Universidad Colegio

Mackinder enfatizó la importancia de la dominación de un área particular del globo, la llamada Eurasia, que abriría las puertas a la supremacía en el mundo entero. Así pues, las tierras de Europa Oriental y Asia Central constituyen la región más importante para el dominio del mundo, gracias a que la geografía, con un papel protagónico, se configura a partir de la accesibilidad a través del mar o del ámbito terrestre[5].

El poder marítimo se minimiza frente al terrestre por la dificultad de acceso a la región cardial, la riqueza y la explotación de sus recursos y el beneficio de los medios de comunicación terrestres, caracterizados por su gran rapidez, con lo que la zona se abre paso a la superioridad con respecto a los demás países de mundo.

El país que consigue la dominación de Europa del Este comanda la región cardial; el que domina dicha región logra comandar toda Europa y Asia; si se dominan Asia y Europa, se comanda el mundo entero y se es automáticamente una potencia mundial.

Según Mackinder, la superficie de la tierra puede dividirse en dos áreas: la predominante, Eurasia Heartland, y la subordinada, Maritime Lands. El interior de Asia y el este de Europa conforman el centro estratégico del mundo o isla mundial[6].

La isla mundial, a su vez, es dividida en seis áreas relevantes:

- Europa costera: oeste y centro de Europa.
- Asia costera: India, China, Sudeste Asiático, Corea y este de Siberia.
- Arabia: península Arábiga.
- Sahara, sudcentro del mundo.
- Sudáfrica.
- Heartland o pivote del mundo.

Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Relaciones Internacionales, Bogotá, 2010, p. 4 [consulta: 10/9/2022].

[5] ARANCÓN, F. «Teoría del Heartland: la conquista del mundo», *El Orden Mundial*. 27 de diciembre de 2013. Disponible en: https://elordenmundial.com/teoria-heartland-conquista-del-mundo/#:~:text=En%20su%20conferencia%20%E2%80%9CEl%20pivote,caballo%20y%20los%20ej%C3%A9rcitos%20montados [consulta: 4/9/2022].

[6] STANGANELLI, I. *La reconfiguración del espacio geopolítico y de los conflictos en Asia Central.* Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, 2013, p. 23 [consulta: 19/9/2022].

Importancia geopolítica de Ucrania en relación con el Heartland o área pivote

Es importante aclarar por qué Ucrania, un país de Europa Oriental, despierta el interés de las potencias regionales y globales. También es necesario entender el motivo de Rusia para iniciar y mantener una guerra en la actualidad, más allá de controlar o recuperar un territorio que se encuentra dentro de sus planes estratégicos y geopolíticos, pero que sobre todo incide en su seguridad como potencia.

Ucrania, ubicada en Europa del Este, es el segundo país más grande del continente europeo después de Rusia[7] y posee una superficie de 603.550 kilómetros cuadrados (tras la separación de la península de Crimea, la superficie del país sería de 576.550 kilómetros cuadrados)[8].

Ucrania limita con Rusia al este y al sur, si se tiene en cuenta que la península de Crimea se unió a Rusia; con Bielorrusia al norte; con Polonia, Eslovaquia y Hungría al oeste; con Rumania y Moldavia al suroeste y con el mar Negro y el mar de Azov al sur. Kiev, la capital, es la ciudad más grande del país.

Administrativamente, Ucrania es un Estado unitario compuesto por veinticuatro óblast (regiones o provincias) y dos municipios con un estatuto especial: Kiev, la capital, y Sebastopol (antes de la anexión de Crimea por parte de Rusia)[9].

El territorio ucraniano está conformado principalmente por llanuras fértiles y mesetas, por las cuales corren varios ríos, como el Dniéper, el Donets, el Dniéster y el Bug Meridional, que desembocan en el mar Negro y en el mar de Azov. Al suroeste, el río Danubio constituye la frontera con Rumania. Las únicas montañas del país son los montes Cárpatos, hacia el oeste, con aproximadamente 2000 metros de altura. Ucrania, el llamado «granero de Europa», cuenta con las tierras más fértiles de la región y es el tercer exportador de grano a nivel mundial.

[7] SEMILLERO DE INNOVACIÓN GEOGRÁFICA - GEOGEEKS. «Ucrania, un país entre dos mundos». ESRI, Bogotá, 2016. Disponible en: https://storymaps.arcgis.com/stories/96178b22458147fba77e2375da2f5fad [consulta: 7/10/2022].
[8] CNN. «Así es Ucrania: cronología, datos, historia y hechos sobre el país». CNN Español, Madrid, 2022 [consulta: 3/10/2022].
[9] BOLETÍN DE ESTUDIANTES. «Ucrania, la tierra de los girasoles». Universidad de Navarra, Pamplona, 28 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.unav.edu/estudiantes/campus/ucrania-la-tierra-de-los-girasoles [consulta: 21/12/2022].

Ucrania tiene una ubicación geográfica privilegiada, justamente entre Europa y Rusia, en el denominado Heartland euroasiático. Se encuentra entre dos grandes potencias no solo euroasiáticas, sino también mundiales. Debe tomarse en cuenta que Ucrania es un país de vía de paso y conexión entre la Unión Europea y Rusia, lo que aumenta su importancia geoestratégica[10] y origina la convergencia de intereses de diversos actores, pues resulta estratégica para la Unión Europea (OTAN), Estados Unidos y Rusia.

Ucrania cuenta con considerables reservas de petróleo y de gas natural. Posee una amplia gama de recursos naturales y minerales que la convierten en potencia mineral y de materias primas en Eurasia[11]. Cuenta con unos recursos estimados de agua potable de 57,4 millones de metros cúbicos por día, entre otros[12].

Para Estados Unidos, Ucrania representa un pivote geopolítico por medio del cual puede ejercer influencia en la región, impidiendo el avance de Rusia.

Para entender la noción de *pivote geopolítico* se hace empleo de la definición que brinda Zbigniew Brzezinski: «Los *pivotes geopolíticos* son los Estados cuya importancia se deriva no de su poder y de sus motivaciones, sino de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los jugadores geoestratégicos»[13].

Los pivotes geopolíticos están determinados por su geografía, que, en algunos casos, les da un papel especial, ya sea el de definir las condiciones de acceso de un jugador significativo a áreas importantes o el de negarle ciertos recursos. En ciertos supuestos, un pivote geopolítico puede actuar como un escudo defensivo para un Estado vital o incluso para una región o potencia[14].

Para Estados Unidos y la Unión Europea sería deseable incorporar a Ucrania a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ya que disminuiría la influencia

[10] ORTEGA, C. *Análisis de la importancia geopolítica de Ucrania para Rusia y la Unión Europea entre el período de 2000-2008.* Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 2010, p. 6 [consulta: 24/10/2022].
[11] *Ibidem,* p. 9.
[12] PARADA MELARA, C. M. *Los intereses políticos, militares y económicos de la Federación Rusa, los Estados Unidos de América, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Unión Europea* sobre *Ucrania*.: Universidad de El Salvador, Escuela de Relaciones Internacionales, El Salvador, 2015, p. 31 [consulta: 13/2/2023].
[13] BRZEZINSKI, Z. «El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos», *Revista de Ciencias Políticas Politeia.* Caracas, 1998, p. 9. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/1700/170033587011.pdf [consulta: 3/3/2023].
[14] *Ibidem,* p. 49.

rusa en la región. Esta adición permitiría establecer un eje territorial con Francia, Alemania y Polonia, que sería la columna vertebral de la OTAN y del continente europeo[15].

Ucrania es estratégica para la Unión Europea por su red de gasoductos, que permite el paso del gas natural y otros minerales importantes desde Rusia. Asimismo, se constituye en esencial en términos de seguridad y estabilidad del continente, ya que puede ser utilizada como escudo defensivo ante la constante inestabilidad de la zona de Europa Oriental[16].

En el ámbito económico, Ucrania es demasiado pequeña para jugar un papel relevante en la economía europea, por lo tanto, el interés de Europa occidental en Ucrania reside en su situación estratégica, ya que puede contribuir a mantener la estabilidad en Europa Oriental, controlar conflictos fronterizos y contener las olas de refugiados provenientes de otros continentes[17].

De acuerdo con la visión estratégica de Mira Milosevich-Juaristi, para Rusia Ucrania sería fundamental por razones históricas, económicas, políticas y estratégicas[18]:

- Razones históricas: Ucrania posee una cercanía cultural y étnica con Rusia. Según la historia de la creación de Rusia, el Imperio ruso tuvo sus inicios en la capital ucraniana.
- Razones económicas: Los intercambios comerciales habían sido constantes y estables antes del conflicto bélico y abarcaban áreas como la industria, la energía o la agricultura. Asimismo, el 80 % del gas ruso que se envía a Europa pasa por Ucrania (gasoductos North y South Stream).
- Razones políticas: Durante décadas Ucrania ha estado condicionada por el deseo de mantener el poder de Rusia, ya que su control político garantizaba al Kremlin un mayor dominio geopolítico en la zona.

[15] DROMUNDO VALADEZ, R. M. *Ucrania y Moldavia en el conflicto geopolítico entre Rusia y* Occidente. Universidad de Pisa, 2020. Disponible en: https://1library.co/document/z1dxwvl8-ucrania-moldavia-conflicto-geopol%C3%ADtico-rusia-occidente.html [consulta: 4/11/2022].
[16] ORTEGA, C. *Op. cit.*
[17] BERGER, A. «¿Cuál es la importancia económica real de Ucrania?», *Deutsche Welle*. 3 de marzo de 2014. Disponible en: https://www.dw.com/es/cu%C3%A1l-es-la-importancia-econ%C3%B3mica-real-de-ucrania/a-17542253 [consulta: 9/1/2023].
[18] MILOSEVICH, M. «Ucrania entre Rusia y la Unión Europea». Fundación para el Análisis y los estudios Sociales, 15 de septiembre de 2014, pp. 11, 19, 21 y 54. Disponible en: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20140220124718.pdf [consulta: 26/10/2022].

- Razones estratégicas: Si Rusia logra controlar Ucrania con sus 44 millones de habitantes[19] y sus importantes recursos, además de Crimea y el mar Negro, volvería a contar automáticamente con recursos suficientes para convertirse en una poderosa potencia mundial.

Rusia considera Ucrania parte de su zona estratégica[20]. En la península de Crimea, bajo control ruso desde 2014, se ubica el puerto de Sebastopol, donde hay una importante base militar con la mayor flota de guerra de Rusia. Esta permite que el país amplíe su dominio en el mar Negro y proyecte su poder naval hacia el mar Mediterráneo. Por lo tanto, sin Ucrania, la hegemonía de Rusia en la región y su estatus de potencia se limitan.

Ucrania juega un papel relevante para las pretensiones de Rusia como potencia: el control sobre ella y sobre el acceso al mar Negro le otorgan los suficientes elementos y recursos para ser una poderosa potencia en Europa y Asia. La pérdida de Ucrania tendría consecuencias inmediatas para Europa central, ya que automáticamente Polonia se transformaría en el pivote geopolítico de la frontera oriental de Europa[21]. En consecuencia, el control de Eurasia para Rusia posee una importancia transcendental, relacionada directamente con sus intereses vitales y el control del Heartland o área pivote.

Eurasia es una de las regiones geopolíticas más importantes para Estados Unidos, la Unión Europea (OTAN) y Rusia. Al tratarse de un centro político-económico de gran envergadura, su dominio desencadena un conflicto entre las potencias por el control de los recursos y los accesos terrestre y marítimo, cuyo punto central es Ucrania. Por tal motivo, se vuelve necesario analizar los actuales movimientos de Rusia para mantener su presencia en Europa a través de Ucrania y los de Estados Unidos, que, empleando a la OTAN, intenta contener las aspiraciones geopolíticas de la primera y la configuración de su política exterior.

[19] KNOEMA. «Ucrania», *Atlas mundial de datos*. 30 de diciembre de 2021. Disponible en: https://knoema.es/atlas/Ucrania [consulta: 23/11/2022].
[20] MILOSEVICH, M. *Op. cit.*
[21] PARADA MELARA, C. M. *Op. cit.*

El origen histórico de la teoría del Heartland o área pivote y la importancia geopolítica actual de Ucrania

H. J. Mackinder formuló la teoría del Heartland en su libro *Democratic Ideals and Reality,* publicado en 1942[22]. En 1904, había establecido sus bases en *El pivote geográfico de la historia.* Mackinder sostenía que la nación que controlase u ocupase la región pivote tendría una ventaja respecto a las demás y situaba esta región de superioridad en Eurasia, durante un buen tiempo dominada por el Imperio ruso y posteriormente por la Unión Soviética hasta 1991[23].

La teoría establecía que la zona interna de Asia y el este de Europa conforma el centro estratégico de la isla mundial (Europa, África y Asia) no solo porque pivota entre los tres continentes y su posición la dota de un acceso privilegiado, sino porque la única forma de entrar en la región pivote es por vía terrestre, a través del ferrocarril, ya que por mar es impenetrable por su cercanía con el área todavía inaccesible del océano Ártico[24].

La región pivote es muy importante porque es el territorio más grande del mundo, posee una situación terrestre particular, cuenta con extensas tierras de cultivo, recursos naturales y energéticos y, con la creación de una red de comunicación ferroviaria, los costos comerciales se reducirían en comparación con los del transporte marítimo.

Según Mackinder, la historia del mundo se basa en la lucha de una potencia marítima dominante (Gran Bretaña o Estados Unidos) con una potencia terrestre dominante (Francia, Alemania o Rusia), y esta última nación se ubica en la isla mundial (Europa, África y Asia)[25].

Según esta teoría, la potencia marítima dominante (Estados Unidos) no podría dominar el mundo, porque el océano Atlántico es una barrera que impide su penetración y presencia en la isla mundial.

[22] MLADINEO, S. *Op. cit.*
[23] MACKINDER, H. J. «El pivote geográfico de la historia» (Clásicos Geopolíticos), *Geopolítica(s),* vol. 1, n.º 2. Universidad Complutense, 13 de abril de 2010, pp. 301-319 [consulta: 16/12/2022].
[24] ARRIETA RUIZ, A. «El Ártico: un nuevo espacio en el tablero geopolítico mundial». Grupo de Estudios en Seguridad internacional, 20 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/print/1489 [consulta: 13/10/2022].
[25] ALTIERI, M. «Nuevas dinámicas del poder naval en el siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo», *Desafíos a la Seguridad y la Defensa en el siglo XX*, n.º 15. 1 de noviembre de 2018 [consulta: 11/2/2023].

Además, la citada potencia marítima dominante sería inatacable, ya que la potencia terrestre se encontraría con el mismo impedimento que supone el océano. En consecuencia, la potencia terrestre dominante solo puede ser una amenaza si una nación controla toda la isla mundial o si existe una gran alianza que parta del eje Francia-Alemania-Rusia.

En 1919, tras la Primera Guerra Mundial, Mackinder expuso su teoría geopolítica y desgranó una serie de preocupaciones debidas al triunfo de la Revolución bolchevique, cuando Rusia recuperó dos países importantes: Bielorrusia y Ucrania. Esta integración llamó la atención por la ubicación del Heartland en los límites de Europa del Este[26].

Igualmente, Mackinder advirtió que la alianza de Rusia con Alemania supondría una amenaza para el dominio global británico. Para bloquear esta posibilidad de superioridad geoestratégica había que colocar un obstáculo entre Alemania y Ucrania, utilizando para ello uno o varios Estados amortiguadores o colchón *(buffer states).* Los Estados amortiguadores servirían para que Rusia y Alemania no estuvieran «físicamente unidas» y, por otra parte, para que Rusia estuviera lo más lejos posible de las costas británicas[27].

La expresión *Estado amortiguador* o *Estado colchón* designa en geopolítica a un país que se encuentra entre dos grandes potencias rivales o previsiblemente hostiles, cuya existencia puede prevenir el conflicto entre ellas[28].

Tras la Primera Guerra Mundial surgieron una serie de países considerados Estados amortiguador: Polonia se independizó después de 123 años de ocupación extranjera; Lituania y Letonia lo hicieron en 1918 y Estonia, reconocida por Rusia en el Tratado de Tartu, en 1919[29].

Por otra parte, con motivo de la Primera Guerra Mundial, el Imperio austro-húngaro se desintegró y se formaron varios Estados: Austria, Checoslovaquia, Hungría y Yugoslavia.

[26] BBC. «Rusia-Ucrania: hitos en la historia que explican la amenaza de invasión actual». BBC News Mundo, 5 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60237751 [consulta: 11/11/2022].
[27] KULLBERG, A. «Mackinder and Frontier Lands», *The Eurasian Politician,* n.º 5. 19 de julio de 2001. Disponible en: http://users.jyu.fi/~aphamala/pe/issue4/mackinder-en.htm [consulta: 9/10/2022].
[28] MERRIAM WEBSTER. «Estado amortiguador o colchón». 13 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.merriam-webster.com/dictionary/buffer%20state [consulta: 25/9/2022].
[29] Estam, J. (2 de febrero de 2020). «Estonia celebra cien años de tratado con Rusia que le devolvió independencia», *La Vanguardia*. Recuperado el 18 de enero de 2023, de: https://www.lavanguardia.com/politica/20200202/473269445375/estonia-celebra-cien-anos-de-tratado-con-rusia-que-le-devolvio-independencia.html

Además, Georgia se intentó independizar con apoyo británico, pero en 1921 terminó bajo dominio soviético.

A fin de crear un Estado amortiguador, en la guerra polaco-ucraniana (1918-1919) los británicos apoyaron a Polonia para que se expandiera lo más al este posible y así alejar a Rusia de Alemania.

Ucrania era uno de los territorios de mayor interés en Europa del Este por su situación geopolítica: su ubicación en la periferia de Europa y las inmediaciones del continente asiático, en el llamado Heartland o área pivote, convertía al país en un Estado amortiguador natural. Finalmente, Ucrania dejaría de ser un Estado independiente al ser anexada a la Unión Soviética.

En los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, Adolf Hitler se situó en una posición ventaja sobre sus enemigos, debido a que se había preparado para mantener la hegemonía y presencia de Alemania en toda Europa, principalmente en Europa del Este[30].

Desde el punto de vista geoestratégico, los británicos eran invencibles porque tenían a Estados Unidos apoyándolos permanentemente. De la misma manera, Alemania mantenía vínculos de neutralidad y amistad con la Unión Soviética a través de un pacto de no agresión: el Pacto Ribbentrop-Mólotov, firmado entre nazis y soviéticos en 1939[31].

Adolf Hitler, cometió un grave error en 1941 al romper el pacto de no agresión y enfrentarse a los soviéticos. Tras cuatro años de conflicto en el oeste y el este de Europa, Alemania perdió la guerra y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) la invadió en 1945[32].

Tras la Segunda Guerra Mundial, la propuesta geopolítica de Mackinder se cumplió al consolidarse la anexión o absorción de muchas naciones de Europa del Este como

[30] AGUERRE, M. «Una reflexión sobre el concepto de totalitarismo», *Revista de la Facultad de Derecho Universidad de la República de Uruguay,* vol. 45, n.º 37. 11 de mayo de 2018. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-06652018000200001 [consulta: 10/3/2023].
[31] LIMA, L. «Pacto Ribbentrop-Mólotov, el tratado entre nazis y soviéticos que "condenó a media Europa a décadas de miseria"». BBC News Mundo, 24 de agosto de 2019. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-49452818 [consulta: 17/12/2022].
[32] HASSELBACH, C. «Hace 80 años: el pacto de Hitler y Stalin», *Deutsche Welle*. 22 de agosto de 2019. Disponible en: https://www.dw.com/es/hace-80-a%C3%B1os-el-pacto-de-hitler-y-stalin/a-50131140 [consulta: 23/10/2022].

países satélites de la URSS, integrada por Rusia y catorce repúblicas bajo su control (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán).

Los británicos siempre tuvieron la intención de mantener presencia en Europa del Este para controlar Polonia y los Estados bálticos. Con la presencia en Europa de Estados Unidos se dio una transición de poder bajo el liderazgo del presidente Harry S. Truman, origen de la política global anticomunista denominada doctrina Truman, que tenía como objetivo desmantelar la influencia y existencia del bloque soviético de Iósif Stalin y que dio inicio a la Guerra Fría[33].

La OTAN fue creada el 4 de abril de 1949. Inicialmente la integraban Estados Unidos, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Durante la Guerra Fría sus objetivos eran hacer frente a la URSS y contener a China, para que, siguiendo la teoría del Heartland, Estados Unidos tuviera el control político y económico de la zona.

En respuesta a la OTAN, en 1955 la URSS promovió el Pacto de Varsovia —su nombre oficial era Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua—: una alianza militar formada por los países comunistas de Europa del Este en respuesta al rearme de Alemania Occidental y su ingreso en la Alianza Atlántica. Al Pacto de Varsovia se sumaron Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania Oriental, Hungría, Polonia, Rumanía y China como observador[34].

El Pacto de Varsovia se concibió como el primer paso para unificar los ejércitos de las repúblicas comunistas de Europa del Este a fin de dar una respuesta militar común a cualquier ataque del bloque capitalista. El tratado prometía igualdad entre los miembros y prohibía la intromisión en los asuntos internos de los Estados, pero en la práctica sirvió para afianzar el control de Rusia sobre los demás.

Posteriormente, un episodio histórico que marcó una nueva época en materia de seguridad internacional fue la caída del muro de Berlín en 1989, resultado de un proceso

[33] CUSTODIO, A. *La política internacional de Estados Unidos, del aislacionismo a la doctrina Truman*. Gredos, 1 de marzo de 1979, pp. 1-67 [consulta: 9/10/2022].
[34] MONTES, A. «¿Qué fue el Pacto de Varsovia?», *El Orden Mundial*. 10 de diciembre de 2021. Disponible en: https://elordenmundial.com/que-fue-pacto-varsovia/#:~:text=El%20Tratado%20de%20Amistad%2C%20Colaboraci%C3%B3n,del%20Atl%C3%A1ntico%20Norte%20 [consulta: 11/12/2022].

que acabó con la Guerra Fría y condujo a la desintegración de la Unión Soviética en 1991. Lituania, Letonia, Estonia, Bielorrusia, Ucrania y Georgia, entre otras antiguas repúblicas soviéticas, volvieron a ser Estados independientes.

En 1992 se desintegró también la República Federal Socialista de Yugoslavia, formada por Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro y Serbia, además de por dos provincias autónomas, Kosovo y Voivodina. Más tarde, Checoslovaquia se dividió en la República Checa y Eslovaquia. Algunos de los países que se independizaron de la URSS luego se integraron en la OTAN (excepto Bielorrusia, Georgia y Ucrania)[35].

Al ser desmantelado el bloque soviético el 25 de diciembre de 1991, la OTAN siguió manteniendo presencia en Europa. A través de los años la Alianza Atlántica se fortaleció con un mayor número de miembros.

El Heartland es relevante para Rusia y Estados Unidos como potencias, por lo que se prevé que los conflictos por el control territorial de la región de Europa del Este continuaran. De manera latente, como extensión de estas disputas, el litigio por el control de la región del océano Ártico ya presenta dimensiones geopolíticas: varios países (Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Rusia y Estados Unidos) reclaman su soberanía terrestre, marítima y sobre las enormes riquezas que contiene.

El océano Ártico tuvo importancia durante la Guerra Fría: era considerado un escenario propicio para el lanzamiento de misiles y los submarinos nucleares de la OTAN y el Pacto de Varsovia se desplazaban bajo la capa de hielo. Hoy en día, la relevancia de la región es aún mayor, pues se prevé que para el 2040 la capa de hielo habrá desaparecido, lo que dejaría al descubierto sus recursos minerales y energéticos y permitiría emplear una ruta marítima más corta que comunicaría a Asia con Europa[36].

Rusia es, por evidentes motivos geográficos y estratégicos, uno de los Estados más beneficiados del Ártico. Desde una perspectiva geopolítica, los intereses más profundos del Estado ruso están relacionados con esta región como parte de su soberanía, donde asume el liderazgo para proyectar su poder militar y político e imponer su imagen como potencia.

[35] CUETO, J. «Por qué se desintegró Yugoslavia». BBC News Mundo, 25 de junio de 2021. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57318555 [consulta: 19/1/2023].
[36] FIGUEROA GONZÁLEZ, S. «El Ártico en disputa», *Tendencias,* n.º 107. 21 de marzo de 2018 [consulta: 6/10/2022].

Estados Unidos ha mantenido intereses permanentes en el Ártico, clave en su estrategia de seguridad nacional, ya que busca sostener su compromiso de liderar el esfuerzo de la comunidad internacional para garantizar que las áreas comunes permanezcan libres y abiertas, compitiendo cuando sea necesario para mantener un equilibrio de poder y un orden basado en reglas en la región y actuando con el respaldo de su red de aliados de la OTAN y socios del Ártico, que comparten intereses que deben protegerse[37].

Asimismo, la teoría del Heartland contempla una línea de contención imaginaria al poder de China denominada Inner o Marginal Crescent: esta comienza en los países bálticos, cruza la zona de Ucrania, Crimea, Siria, las regiones del mar Caspio y llega hasta China. En un recorrido por esta línea imaginaria se observa que en ella se desarrollan actualmente la mayoría de los conflictos bélicos de Estados Unidos y Rusia[38].

Mackinder, en su teoría geopolítica, expresó que la mayoría de los recursos energéticos estaban en ese cinturón interior del continente, la zona más importante del mundo. La situación geopolítica actual lleva a la pugna por el control de Europa del Este, que implica controlar el Heartland o área pivote, y dentro de esta área estratégica se encuentra la nación más importante en disputa: Ucrania.

Para enmarcar la importancia de Ucrania, cabe subrayar su ubicación en el corazón del continente: hace frontera con Rusia, Bielorrusia, Polonia, Eslovaquia, Hungría, Rumania y Moldavia y comparte el mar Negro con Bulgaria, Turquía y Georgia[39].

En consecuencia, estamos hablando de una zona de conflicto y de una región geoestratégica de importancia, que sirve para contener a Rusia en sus fronteras. La posesión estratégica de Crimea contribuye a que Rusia para mantenga su presencia e influencia en la zona, una región vital que además le proporciona una salida hacia el mar Mediterráneo.

Siguiendo la lógica de la teoría de Mackinder, lo que la OTAN y Estados Unidos están haciendo es rodear y cercar a Rusia para contener su influencia política y económica sobre los demás países, en especial sobre las regiones postsoviéticas. En esta pugna

[37] EFE. «Estados Unidos avisa de que defenderá sus intereses en el Ártico ante la militarización de Rusia», *El Confidencial.* 6 de abril de 2021. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-04-06/eeuu-avisa-defendera-intereses-artico-militarizacion-rusia_3021339/ [consulta: 12/2/2023].
[38] MACKINDER, H. J. *Op. cit.*
[39] BONET, P. «Ucrania: las fronteras de un país bipolar», *El País*. 20 de febrero de 2014. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/02/20/actualidad/1392914384_087497.html [consulta: 9/11/2022].

económica y geopolítica, Estados Unidos trata de evitar que Rusia sea el líder y proveedor de los recursos energéticos de Europa y de algunas naciones del mundo.

La guerra Rusia-Ucrania en desarrollo es una clara pugna por el control de este territorio y muestra el interés de Rusia por ejercer un nuevo liderazgo en el escenario internacional y desempeñar un papel de importancia en las grandes cuestiones globales.

Importancia de las regiones ucranianas ocupadas por Rusia antes y durante en el conflicto bélico

Como parte de su estrategia político-militar para mantener su influencia en Europa del Este y en su blanco más importante, la península de Crimea y otros territorios aledaños ubicados en Ucrania —que, de acuerdo con la teoría geopolítica de Mackinder, se identifican con el Heartland o área pivote—, Rusia se anexó la totalidad o parte de cinco regiones ucranianas, ubicadas entre el Donbás (noreste) y la península de Crimea (sur), tras una serie de referendos denunciados por la comunidad internacional como ilegales en 2012 y 2022.

Para entender la importancia estratégica de las áreas anexadas desde 2014 y a partir del 24 de febrero de 2022, y no reconocidas por la comunidad internacional, en la actual guerra Rusia-Ucrania, es importante tener presente los siguientes datos clave.

Las áreas ocupadas son las regiones del Donetsk, Lugansk, Zaporiyia y Jersón, que suman casi el 15 % del territorio de Ucrania. El anuncio de su ocupación y anexión ilegal elevó la tensión internacional al máximo. Especialmente entre la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los Estados Unidos y los miembros de la OTAN, dicha acción se interpreta como una decisión estratégica rusa de guerra orientada al dominio territorial[40].

[40] BBC. «Cuáles son las 4 regiones ucranianas anexadas por Rusia y qué significan para la guerra». BBC News Mundo, 30 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63094365 [consulta: 4/3/2023].

El Donbás, un relevante polo industrial

- Lugansk y Donetsk, mayoritariamente rusohablantes, conforman el Donbás, es decir, la cuenca industrial de Ucrania. Desde el momento en que Rusia se anexó Crimea en 2014, estas regiones vivieron conflictos separatistas entre rusos y ucranianos. Lugansk y Donetsk fueron el motivo formal de la invasión de Rusia en febrero 2022, cuando se reconoció la independencia de los rusos que habitan esta zona y se justificó la invasión a Ucrania aludiendo a la necesidad de salvar a las poblaciones rusohablantes de un supuesto genocidio[41].
- Lugansk es la región que Rusia controla más, con una población antes de la guerra de 2,1 millones de habitantes. Limita con Rusia por tres lados y más del 99 % de su territorio está bajo control ruso desde la ofensiva.
- La región de Donetsk tenía 4,1 millones de habitantes antes de la guerra y su capital, del mismo nombre, es la tercera mayor ciudad del país. Antes de la invasión rusa, cerca de la mitad de esta región estaba bajo el control de fuerzas separatistas. Actualmente, cerca del 58 % de su territorio se encuentra bajo el dominio de Rusia, incluida la ciudad portuaria de Mariúpol, punto estratégico en el conflicto bélico.

Zaporiyia y su central nuclear

- Esta región, que limita con el mar Negro, alberga la mayor central nuclear del país, situada sobre el río Dnipró. Antes de la guerra tenía 1,63 millones de habitantes. El 72 % de su superficie está ocupada por Rusia.
- La mayor ciudad de esta región, también llamada Zaporiyia, está bajo control ucraniano, pero su puerto principal, Berdiansk, está bajo control ruso[42].

[41] SWI. «Las cinco regiones de Ucrania anexadas por Rusia desde 2014». 30 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/afp/las-cinco-regiones-de-ucrania-anexadas-por-rusia-desde-2014/47944290 [consulta: 13/1/2023].
[42] BARRETO, J. «Lugansk, Donetsk, Zaporiyia y Kherson: cómo son y dónde quedan las regiones ucranianas que Putin anexará a Rusia», *La Nación*. 29 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/lugansk-donetsk-zaporiyia-y-kherson-como-son-y-donde-quedan-las-regiones-ucranianas-que-se-anexara-nid29092022/ [consulta: 7/1/2023].

- La central nuclear, que se mantiene activa, fue tomada por el ejército ruso en marzo de 2022. Desde entonces, los dos bandos se acusan mutuamente de bombardear la zona y causar riesgos de que se produzca un accidente nuclear.

Jersón

- Cerca del 83 % de esta región está bajo control de Rusia y su capital, del mismo nombre, fue tomada en los primeros días de la guerra. La región se caracteriza por su importancia agrícola. Asimismo, es estratégica para Rusia por su condición fronteriza con la península de Crimea.
- La toma de esta región, junto a la de las costas de Zaporiyia y Donetsk, otorga a Rusia el dominio sobre una continuidad territorial bajo la cual se aúnan todas las regiones ucranianas bajo su control, incluida la conexión con Crimea.

Crimea

- Anexada por Rusia en 2014, esta península turística, comercial y estratégica siempre estuvo entre las prioridades y disputas entre Kiev y Moscú desde la caída de la Unión Soviética en 1991.
- La península, poblada mayoritariamente por rusohablantes, fue «regalada» a la Ucrania soviética en 1954 por Nikita Jruschov, el entonces líder de la URSS de origen ucraniano. Cuando la URSS colapsó en 1991, Crimea se convirtió en parte de la Ucrania independiente[43].
- El 16 de marzo de 2014, en un supuesto referéndum, denunciado como ilegal por la comunidad internacional, el 97 % de sus habitantes votó a favor de la anexión, según la justificación de las autoridades rusas.

[43] EFE. «Yanukóvich: "Lo que pasa en Crimea es una respuesta normal al golpe criminal en Kiev"», *ABC*. 28 de febrero de 2014. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/20140228/abci-comparecencia-yanukovich-201402281634.html [consulta: 25/11/2022].

- De los dos millones de habitantes de Crimea, el 59 % son rusos, el 24 % ucranianos y el 12 % tártaros, una comunidad de tradición musulmana asentada desde el siglo XIII[44].
- Con la anexión de Crimea, Rusia recuperó plenamente el puerto de Sebastopol, donde instaló y fortaleció su flota militar más importante. Este le ofrece una salida hacia el mar Negro y, en consecuencia, hacia el Mediterráneo y el Cercano Oriente (región más próxima al citado mar Mediterráneo). Es el punto estratégico y militar más relevante para las pretensiones de Rusia como potencia militar regional y mundial.

Apreciaciones generales

La teoría del Heartland, diseñada por Mackinder en 1904, marcó profundamente la geopolítica global y nuevamente parece tener vigencia con el conflicto bélico Rusia-Ucrania. En aquella época, los océanos, dominados por la Marina británica, eran cruciales para que Gran Bretaña sostuviera su gran imperio. Sin embargo, Mackinder pensó que esta situación se encontraba amenazada y entonces profundizó en su propuesta del Heartland (Corazón de la Tierra) de Eurasia.

La anexión de las cuatro regiones ucranianas ocupadas por Rusia en 2022 es una realidad, y seguramente el Kremlin no abandonará o devolverá estos territorios ocupados por la vía armada. Para entender la importancia de las regiones ocupadas, hay que tener presente que la conexión terrestre entre las regiones rusas de Belgorod, Vorónezh y Rostov y la desembocadura del río Dniéper en el mar Negro (cerca de la ciudad de Jersón), que atraviesa los territorios obtenidos por Rusia, es un hecho y que se trata del área que este país necesitaba según su planeación estratégica como potencia.

Rusia ahora controla el nacimiento y la desembocadura de uno de los ríos más importantes de Europa del Este: el Dniéper, que nace en Rusia (Nóvgorod) y desemboca, según los rusos, también en Rusia, cerca de Jersón.

[44] REDACCIÓN INTERNACIONAL. «Rusia: estas son las cuatro regiones de Ucrania que se anexó», *El Tiempo*. 30 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.eltiempo.com/mundo/europa/rusia-cuales-son-las-cuatro-regiones-de-ucrania-anexadas-706476 [consulta: 11/12/2022].

En términos geopolíticos, Rusia ha avanzado en 2022 en sus objetivos vitales: ha incorporado a su territorio cuatro regiones estratégicas (Lugansk, Donetsk, Zaporiyia y Jersón) de gran importancia para fortalecer su presencia e influencia en la región de Europa del Este.

En este sentido, Rusia ha incorporado a la mayor parte de la población de cultura y religión rusas, ha logrado el libre acceso y control del mar de Azov y una mayor influencia en el mar Negro, históricamente esencial para la civilización eslava, debido a las dificultades climáticas generales, a las duras condiciones de las aguas de las regiones árticas y por la influencia política, económica y la disponibilidad de recursos que otorgan una posición fortalecida en el mar Negro y un rápido acceso al mar Mediterráneo.

Difícilmente Estados Unidos y la Unión Europea se arriesgarían a involucrarse de manera abierta y directa en la tarea de recuperar las regiones ocupadas por Rusia en Ucrania, más allá del continuo apoyo militar, económico y logístico que han proporcionado a este último país durante el conflicto.

La decisión de Rusia de comprometerse invadiendo a Ucrania se funda en las razones expuestas: el control territorial y el dominio de la región del Heartland, situada en Europa del Este. Para ello, hizo empleo de su poderío militar y sobre todo de la disuasión nuclear, sin que Estados Unidos o la Unión Europea se involucraran directamente en las hostilidades. Por lo tanto, se acepte o no, Rusia ha hecho valer su posición de potencia nuclear.

En caso de que no existiera la disuasión nuclear, hoy podríamos estar presenciando una guerra de enorme magnitud en Europa, que tendría como principales contendientes a Estados Unidos, la OTAN y otros aliados contrarios a Rusia.

El control del Heartland o área pivote es indispensable para Rusia. Hay dos elementos del análisis geopolítico que es necesario destacar para comprender el porqué de la falta de acuerdos entre Rusia y Occidente, o más precisamente entre Rusia y Estados Unidos:

- Una Ucrania fuerte y con buenos lazos con Rusia incrementa el poder e influencia de esta potencia sobre el resto de Europa y reduce el poder relativo de Estados Unidos en el Viejo Continente.
- Una Ucrania proccidental, militarizada y hostil hacia Rusia produce el efecto contrario: debilita a Rusia y fortalece a Estados Unidos y a la Unión Europea.

Se debe tomar en consideración la importancia de Ucrania en la escena internacional: su posición estratégica y geopolítica en el corazón del Heartland y su condición de Estado amortiguador natural, que separa a Occidente de la civilización eslava-ortodoxa. El valor geopolítico de Ucrania también se ve potenciado por sus grandes recursos (las tierras fértiles y las materias primas producidas en ellas, la energía nuclear, los minerales, etc.) y por ser una ruta de tránsito del gas y el petróleo ruso hacia Europa occidental.

Rusia, por su parte, no solo busca recuperar posiciones en el ámbito regional y global al enfrentar la hegemonía estadounidense, también considera la histórica rivalidad con Estados Unidos por los recursos del Heartland (la región más importante del globo en términos de territorio, así como por sus cuantiosos recursos naturales estratégicos), que ha movilizado a sus contrincantes en el último siglo con la intención de debilitar o dividir al país en regiones y disputarse sus recursos naturales.

Por consiguiente, en la guerra Rusia-Ucrania también está en juego la relación y gran parte de la influencia que puedan ejercer tanto Rusia como Estados Unidos en Europa occidental. De aquí que una de las principales estrategias estadounidenses sea presionar para cortar la dependencia energética que une a Rusia con varios países de Europa occidental.

Conclusiones

La guerra Rusia-Ucrania, sin duda, es una lucha por el control territorial de Europa del Este que involucra puntos de vista geopolíticos y estratégicos y puede analizarse sobre la base de la teoría geopolítica de Halford John Mackinder, de acuerdo con la cual las potencias (Rusia y Estados Unidos-OTAN) tienen múltiples intereses y tratan de imponer su predominio para lograr el control regional y mundial, en esta ocasión a través de la vía y el escenario de Ucrania y su territorio.

Así pues, se está conformando un nuevo equilibrio de poder: conviven políticas hegemónicas y autonómicas, hay disputas por áreas de influencia y se aplican medidas de contención y expansión. Y, especialmente, se produce un conflicto en un territorio sumamente sensible para una potencia nuclear, cuya doctrina establece de manera clara

que, en caso de verse amenazadas su seguridad y supervivencia, no se descarta el uso de arsenal atómico.

Como observamos, en este enfrentamiento no solo dos contrincantes hacen la guerra (Rusia-Ucrania). Hay grandes poderes disputándose el Heartland y el predominio sobre Eurasia, y otros previendo el papel que ejercerán durante las próximas décadas en el sistema internacional.

*Mtro. Filiberto Oropeza Fabián**
General de brigada DEM del Ejército de México
Doctorante del Instituto Mexicano de Estudios Estratégicos
en Seguridad y Defensa Nacionales (IMEESDN)
@filioropeza66

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

85/2023 16 de octubre de 2023

Marta González Isidoro *

El Proceso de Oslo: Contradicciones de una arquitectura de paz en un entorno regional victimista

El Proceso de Oslo: Contradicciones de una arquitectura de paz en un entorno regional victimista

Resumen:

Los Acuerdos de Oslo son una serie de resoluciones que Israel firmó con la entonces Organización para la Liberación de Palestina (OLP)[1] en la década de los años 90 y que dieron inicio a un proceso político que generó una gran esperanza.

Treinta años después de la firma de la Declaración de Principios en un momento calificado como «histórico», nos encontramos con la necesidad de revaluar el cumplimiento de los compromisos adoptados entonces, examinar si queda algo de aquel espíritu, evitar, en la medida de lo posible, el colapso de la Autoridad Palestina y con ello, el deslizamiento hacia un solo Estado, y encontrar nuevas fórmulas para abordar un problema que es crítico para la seguridad de Israel en un momento en que las alianzas en todo Oriente Medio se están reconfigurando.

Palabras clave:

Proceso de Oslo, paz, Israel, Palestina, OLP, seguridad, Oriente Medio.

[1] Creada en mayo de 1964, a instancias de Egipto, como un nuevo instrumento de lucha armada orientada a la liberación de toda la Palestina del Mandato Británico (del río al mar, es decir, ambas orillas del río Jordán). El artículo 24 de la Carta Nacional Palestina (que no se ha derogado ni modificado) exige la recuperación de todas las tierras bajo control israelí, lo que significa, en la práctica, el no reconocimiento del Estado de Israel y su sustitución por un Estado árabe palestino, en el que la comunidad judía esté bajo soberanía árabe y sea considerada minoría nacional.

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 Oslo Process: Contradictions of a Peace Architecture in a Victimist Regional Environment

Abstract:

The Oslo Accord is a series of Agreements that Israel signed with the then Palestine Liberation Organization (PLO) in the decade of the 90s and that initiated a political process that generated great hope, both internationally because they seemed to bet on the peaceful resolution of the Arab-Israeli and Palestinian-Israeli conflict, as internally in Israeli society, since they legitimized a Palestinian Authority that was thought to be consolidated as a strong and demilitarized authority with which to establish peaceful and mutually beneficial relations, the existence and recognition of a Jewish and democratic State of Israel would be guaranteed and the entire Middle East region would enter into a dynamic of openness and development that would break with traditional ideological stigmas, neutralizing, over time, extremism.

Thirty years after the signing of the Declaration of Principles at a moment described as "historic", we find ourselves with the need to reassess the fulfillment of the commitments adopted then, to examine whether anything of that spirit remains, to avoid, as far as possible, the collapse of the Palestinian Authority and with it, the slide towards a single State, and finding new formulas to address a problem that is critical to Israel´s security at a time when alliances across the Middle East are being reconfigured.

Keywords:

Oslo Process, Peace, Israel, Palestine, PLO, Security, Middle East.

Introducción

El 30 aniversario del comienzo del llamado Proceso de Oslo es un momento apropiado para analizar por qué un acontecimiento que generó tantas expectativas en Israel y el mundo árabe, y sembró de esperanza la posibilidad de una reconciliación entre los dos nacionalismos que comparten territorio —el sionismo y el palestino— ha fracasado.

Israel apostó en aquel momento por reconocer a un interlocutor —la Organización para la Liberación de Palestina, OLP— como representante del pueblo palestino, que creía estaba dispuesta a llegar a un compromiso sobre la solución basada en la fórmula del reconocimiento mutuo y el intercambio territorial en las fronteras de 1967. La arquitectura del Proceso de Paz, articulada en unos principios que se irían implementando por pasos mediante acuerdos provisionales hasta su concreción en un estatuto final, se derrumbó durante la llamada Intifada de Al-Aqsa de septiembre de 2000. Si bien la administración de los gobiernos de Isaac Rabin y Simón Peres pecaron de optimistas y cometieron errores, no es menos cierto que el paso del tiempo convenció a Israel de que la fórmula de un Estado binacional, que estaba realmente en la mente de los líderes palestinos, no es la más adecuada para la supervivencia del Estado de Israel como Estado democrático y judío.

La crisis de expectativas apareció casi desde el principio de las negociaciones políticas, interrumpidas en la Conferencia de Taba de enero de 2001, dejando a Israel en una posición de inferioridad estratégica respecto a las situaciones anteriores. La identificación de lagunas, disputas internas y la búsqueda de áreas de flexibilidad en las posturas no fue suficiente. La presión del tiempo fue un factor que aceleró un proceso de toma de decisiones que generó, a su vez, una profunda polarización interna por la forma en la que se traducía sobre el terreno una realidad compleja. En el caso de Israel, el miedo a dejar pasar una ventana de oportunidad ante el horizonte de una realidad que se percibía como una amenaza existencial, como el temor del aumento demográfico árabe, el peso de la seguridad o la amenaza a un estallido palestino violento, había llevado a los líderes israelíes a aceptar como socio negociador a la OLP en lugar de la representación de los residentes de los territorios (Cisjordania y Gaza) con los que se habían iniciado los contactos. Este error supo ser aprovechado por el liderazgo palestino que, por medio de la táctica de la paciencia, se ha mantenido inamovible en su postura

frente a asuntos críticos como el «derecho» a la tierra o el asunto del retorno de los «refugiados». La interpretación amplia del «derecho de retorno» de la OLP, basada en la Resolución 194 de la Asamblea General de la ONU de 1948, la negativa de los palestinos a ver la cuestión de los asentamientos como un asunto político que puede resolverse mediante el intercambio de tierras o la incapacidad para reconocer el carácter judío del Estado de Israel (incluso la propia legitimidad del Estado de Israel) y la conexión judía en la región, ha generado temores y desconfianza ante un interlocutor anclado en la visión maximalista de la recuperación de la Gran Palestina, y que no se diferencia de Hamás y de otras organizaciones revisionistas y/o terroristas salvo en la estrategia para conseguir los mismos fines. En lugar de fortalecer a los líderes locales, la apuesta que en su momento hicieron los negociadores de Oslo fue el reconocimiento a la OLP, organización que entonces estaba muy debilitada y que en aquel momento estaba calificada como terrorista. Esto no solo la fortaleció, sino que la legitimó en el escenario internacional, una vez fue reconocida por Estados Unidos, la Unión Europea y las Naciones Unidas[2].

A partir de esa legitimidad internacional y la visibilidad que le acompaña, la Autoridad Palestina ha emprendido una calibrada y cuidadosa estrategia de desgaste que, con diferentes grados de extensión e intensidad en el tiempo, se ha manifestado en una combinación de esfuerzos diplomáticos en el ámbito internacional —deslegitimación de Israel— y una guerra de desgaste a nivel interno —terrorismo y resistencia popular. La principal razón de la violencia palestina es estructural, viciada de ideología y condicionada por los episodios del pasado, y eso les impiden afrontar con pragmatismo el futuro y aspirar a una nacionalidad independiente que no se fundamente en los principios de victimización, incitación al odio y recompensa del terrorismo[3].

[2] A finales de 1993 la OLP atravesaba uno de los momentos más graves de su historia. Unos días antes de formalizarse el llamado Proceso de Oslo, la prensa de Israel y de otros países de Oriente Medio como Jordania, Irak, Kuwait o Líbano, se hacía eco de la situación precaria en la que se encontraban Arafat y la OLP, casi al borde de la bancarrota y la disolución, sin apoyos de peso en el mundo árabe y con la credibilidad muy mermada desde la guerra del Golfo de 1990 en que habían optado por apoyar a Sadam Huseín. Por alguna razón que aún no se comprende en determinados estamentos de la Inteligencia israelí, el entonces jefe del Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa de Israel, el general Ehud Barak, decidió salvarlo. INBARI, Pinhas. «The Oslo Accords Saved the PLO and Renewed Its Struggle against Israel», *Jewish Political Studies Review*, Vol. 30, No. 1/2. Jerusalem Center for Public Affairs, 2019, pp. 238-242, Disponible en: https://www.jstor.org/stable/26642827
Nota: Todos los enlaces están activos a día 6/10/2023.

[3] GONZÁLEZ ISIDORO, Marta. *Viabilidad de un futuro Estado palestino: victimización, incitación a la violencia y recompensa del terrorismo como forma de hacer política*. Documento de Opinión IEEE 38/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO38_2023_MARGON_Palestina.pdf

Antecedentes

El histórico apretón de manos entre el primer ministro israelí, Isaac Rabin, y el líder de la hasta entonces organización terrorista Organización para la Liberación de Palestina (OLP) Yasser Arafat, en los jardines de la Casa Blanca el 13 de septiembre de 1993, transmitió una poderosa sensación de promesa, en palabras del entonces presidente norteamericano, Bill Clinton, por el riesgo y el coraje político que ambas partes asumían. Unos más que otros, porque el sistema de seguridad y de inteligencia israelí había sido excluido deliberadamente de las conversaciones de Oslo, criticando severamente la falta de lógica de convertir de repente a un acérrimo enemigo en compañero de viaje. La sociedad israelí se polarizaba y el asesinato de Isaac Rabin, el 4 de noviembre de 1995[4], intensificó un fenómeno que se debatiría desde entonces entre considerar el Proceso como un error estratégico o un avance en la *securitización*[5] de Israel como un Estado judío y democrático.

El camino a Oslo no estuvo exento de dificultades. Producto de los resultados de la guerra de Yom Kippur de 1973, que tuvo efectos catalizadores en el mundo árabe y en el campo palestino, todas las iniciativas que se han venido presentando desde entonces no han sido sino estrategias de aplazamiento del reconocimiento del hecho diferencial de Israel como un actor legítimo en Oriente Medio[6].

Si bien los obstáculos para la implementación de la Declaración de Principios, que condujo a la firma del Acuerdo Interino en septiembre de 1995, han sido considerables y el Proceso está muerto, aunque oficialmente no se haya cancelado, es necesario entender el patrón de pensamiento que condujo a las negociaciones de Oslo[7] y que

[4] El asesinato del primer ministro Isaac Rabin al final de una manifestación por la paz, por un extremista judío —Yigal Alon—, provocó una profunda ruptura en la historia del Estado de Israel y del pueblo judío que aún no se ha cerrado.
[5] Término empleado por Ori Wertman para referirse a los esfuerzos de Isaac Rabin para separar políticamente las dos comunidades (israelí y palestina) y contrarrestar la amenaza de un Estado binacional. WERTMAN, Ori. «The Securitization of the Bi-National State: The Oslo Accords, 1993-1995», *Research Forum*. Strategic Assessment, Volume 24. November 2021. Disponible en: https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2022/12/Adkan24.4Eng_5-pages-25-40.pdf
[6] En marzo de 1977 la misma OLP aprueba un *plan de pasos* que será respondido favorablemente por el gabinete israelí de Isaac Rabin con la *Iniciativa Shem-Tov Yarim.* Cuando Rabin, durante su segundo mandato en 1992, se entera que Arafat, en el exilio de Túnez, está dispuesto a recuperar los fundamentos de esta iniciativa, entiende que no negociar con la OLP significaría fortalecer al Movimiento de Resistencia Islámico Hamas, vinculada a los Hermanos Musulmanes y asentado en la Franja de Gaza. Con este dilema, se apuesta por una postura pragmática de asumir unos postulados que se basarán en el intercambio territorial a cambio de paz, y que se incorporarán a la Declaración de Principios, dando rodaje al conocido como Proceso de Oslo.
[7] Tras la Conferencia de Paz de Madrid de noviembre de 1991 se pone en marcha un mecanismo oficial de negociación, dirigido desde Washington por Eliakim Rubinstein con el apoyo de las agencias estatales de

explican el fracaso de los compromisos adquiridos y la imposibilidad en la actualidad de salir de este *impasse*. Mientras que el equipo negociador israelí apostó por una estrategia de avanzar «paso a paso» (desde el punto de vista diplomático, ir desde un principio hasta el final) con la expectativa de crear una nueva realidad que condujera a un futuro mejor, los negociadores palestinos tuvieron muy claro desde el principio sus objetivos finales (ir desde el final al principio), evitando cualquier acuerdo que comprometiera la consecución de dichos objetivos y utilizando los compromisos adquiridos en las fases interinas como provisionales[8]. La arquitectura de los Acuerdos de Oslo, establecida sobre la idea de un modelo de autonomía palestina[9] que ya se había planteado en los Acuerdos de Camp David con Egipto en 1978, enredó las negociaciones, compartimentando los asuntos clave en fases que obligaban a Israel a su cumplimiento desde un principio[10] —por ejemplo la retirada gradual y permanente de los territorios— pero no exigían contrapartidas a los palestinos, que se ocupaban del control administrativo de su población, pero no del control de la tierra y la seguridad, generando la paradoja de que los asentamientos israelíes quedaron cercados en zonas cada vez más hostiles —lo que precisaba a su vez la presencia de las Fuerzas de Defensa Israelíes para garantizar su seguridad—, mientras el liderazgo palestino era incapaz de mantener el autogobierno y confrontar a las organizaciones de oposición. La toma del poder de la Franja de Gaza en 2007 por la organización terrorista Hamás ilustra la debilidad del liderazgo palestino —primero con Yasser Arafat, después con Mahmoud

planificación e inteligencia, y otro clandestino, liderado desde Oslo por el viceministro de Relaciones Exteriores, Yossi Beilin, compuesto por un equipo de académicos y altos funcionarios, pero sin experiencia política en negociación de controversias. El llamado Proceso de Oslo elaboró un borrador que fue la base de la Declaración de Principios de 1993, un convenio de reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP por el que se sentaban las bases para un gobierno autónomo palestino, limitado en algunas zonas de la Ribera Occidental (Cisjordania) y Gaza, a cambio de la renuncia del terrorismo por parte de los palestinos. El jefe del equipo negociador israelí explica su experiencia en esos días que cambiaron la historia de Oriente Medio. En sus memorias relata los temores de los primeros encuentros, la necesidad de confidencialidad para generar confianza y la preocupación por neutralizar los extremismos. SAVIR, Uri. *The Process. 1100 Days That Changed The Middle East*. Random House, New York, 1998.

[8] La arquitectura de los Acuerdos estaba diseñada para implementarse por fases, y de forma gradual la Autoridad Palestina ganaría más áreas de responsabilidad y autoridad sobre los territorios: primero en la Franja de Gaza y el área de Jericó, y después las áreas más pobladas de Cisjordania, definidas como las zonas A, B y C, esta última sigue bajo control de Israel. Las cuestiones centrales, como asentamientos, fronteras, seguridad, Jerusalén o refugiados debían negociarse y fijarse en un acuerdo permanente que no se ha alcanzado.

[9] Los líderes de Israel de aquel entonces, Isaac Rabin y Simón Peres descartaron la posibilidad de que los Acuerdos de Oslo desembocaran en un Estado palestino independiente, con capital en Jerusalén, así como a la renuncia del control israelí del valle del Jordán.

[10] Israel sufrió una fuerte presión internacional, desde el principio, para avanzar en una arquitectura que desembocara en el establecimiento de un Estado Palestino en base a la interpretación amplia de las Resoluciones 242 y 338 de las Naciones Unidas.

Abbas— para establecer y mantener un autogobierno unificado que priorice la apuesta por las ventajas del progreso y el desarrollo económico, social y tecnológico en aras de la constitución de un Estado independiente y viable junto a Israel, con fronteras entre ambos Estados delimitadas y seguras.

Figura 1. Mapa de las fronteras previstas en los Acuerdos de Oslo.
Fuente: «Oslo Accords». *Israel´s Foreign Relations: Selected Documents*. 1992-1994. Editor Meron Medzini. Jerusalén: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1995, pp. 310-328.

La aparente reconciliación entre las partes dio como resultado una falta de simetría a la hora de valorar las expectativas y la interpretación que cada una de ellas se hizo sobre los objetivos del Acuerdo, que para Israel (hasta 1998) pasaban por el establecimiento de una paz con los palestinos bajo un régimen de autonomía sin llegar a la constitución de un Estado independiente, mientras que para los palestinos, la transferencia de territorios, al tiempo que provocaba cada vez más problemas en Israel, consolidaba el objetivo de apostar también por la protección e integración de los ciudadanos árabes israelíes, a los que considera parte de la nación palestina, sobre el principio del derecho

de retorno al territorio de Israel[11]. Además, el uso de la violencia y el terrorismo como estrategia de presión y negociación ha reducido la confianza de la sociedad israelí para alcanzar un acuerdo con un interlocutor educado en la hostilidad desde la misma escuela[12].

Estructura y objetivo de la Declaración de Principios

- Establecer un gobierno autónomo provisional en Gaza y el área de Jericó, y el traspaso gradual de responsabilidades en educación y cultura, salud, bienestar social, tributación directa y turismo. Jerusalén, asentamientos, ubicaciones militares e israelíes se tratarán en un estatuto final sujeto a negociación sobre la base de las Res. 242 y 338 del CS de NNUU.
- Redespliegue gradual de las fuerzas militares israelíes de esa zona y asunción de responsabilidades de orden público y seguridad interna por el Consejo Palestino autorizado para esa labor. La retirada del gobierno militar no impedirá que Israel ejerza las facultades y responsabilidades que no se transfieran al Consejo. Israel seguirá siendo responsable de la seguridad externa e interna y del orden público de los asentamientos y de los israelíes. También de las relaciones exteriores y de otras cuestiones mutuamente convenidas. Las fuerzas militares y civiles israelíes seguirán utilizando libremente las carreteras en la Franja de Gaza y en la zona de Jericó.
- Se negociará el traspaso de otras atribuciones y responsabilidades según se convenga.
- Se establecen programas sectoriales de desarrollo y cooperación regional, un Fondo para el Desarrollo en Oriente Medio, un Banco para el Desarrollo de Oriente Medio y un Comité Mixto de seguimiento.

Cuadro: elaboración propia a partir del texto oficial

Los Acuerdos de Oslo: una reevaluación 30 años después

La región de Oriente Medio está atravesada por numerosas líneas de fractura. Entidades estatales y no estatales mantienen relaciones complejas entre ellos, conexiones, luchas de poder y liderazgo. Pero también esa competencia se da en el interior de cada Estado, entre los ciudadanos y sus élites en torno a cuestiones fundamentales que tienen que ver con la economía, la sociedad, la gobernanza o la identidad. El orden relativamente estable que caracterizaba la región, con Estados nación encabezados por líderes fuertes

[11] Aunque Israel sí reconoció a la OLP como el «único representante del pueblo palestino», la OLP nunca aceptó el reconocimiento de Israel como un «Estado judío y democrático», que es como se define, limitándose a considerar ambiguamente el «derecho a Israel a vivir en paz y en seguridad». La parte israelí se mantuvo satisfecha hasta 2009, momento en el que se produjeron los primeros desencuentros entre Benjamín Netanyahu y Mahmoud Abbas por esta cuestión de la identidad judía y de la delimitación de fronteras.

[12] GONZÁLEZ ISIDORO, Marta. *Op. cit.*

y sostenidos por ejércitos y aparatos de seguridad represivos y violentos, viene enfrentando muchos desafíos desde finales de la década de los 70 del pasado siglo. En 2011, las protestas masivas que se van a conocer como Primaveras Árabes, en una zona particularmente inmune al malestar social, son las que terminarán provocando el derrocamiento de esos liderazgos y sus estructuras, exacerbando las tensiones entre la soberanía del Estado y las identidades supranacionales clásicas que han caracterizado la región. La causa palestina, que hoy es residual en la agenda internacional, está atrapada entre las ideologías y visiones del mundo en conflicto que buscan definir los contornos del orden regional, y aquellas consideraciones de realismo político que acompañan las preferencias ideológicas en la formulación de políticas. Y es precisamente en el campo de los pragmáticos —Egipto, Jordania, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Baréin— donde a nivel geopolítico se va a jugar el futuro de los palestinos, divididos también en cuanto al patrocinio regional.

La idea de la solución de dos Estados con garantías de seguridad y reconocimiento mutuo parece lejana en el tiempo. El proceso de diálogo, basado en la buena voluntad y en una prudente estrategia de aplazar los asuntos más complicados para comenzar con un autogobierno limitado en Gaza y los territorios disputados de la Ribera Occidental, respondía a los deseos de generar confianza para alcanzar lo que Uri Savir calificaba como «la necesidad de democratizar la paz»[13], que no es sino necesidad de crear una cultura de paz en una región caracterizada fundamentalmente por el victimismo y la carencia de oportunidades. La esperanza de que los beneficios para las partes fueran suficiente activos para eliminar el terrorismo y neutralizar el fundamentalismo ideológico se diluyó a medida que se hacían evidentes las intenciones de los líderes de Fatah, la facción mayoritaria dentro de la OLP, cuyas prioridades se fundamentan en el control monetario, el control de armas y el control de los medios. La promesa de que la paz traería seguridad resultó vacía, agravada por el hecho de que, al ser un proceso negociado en secreto y dirigido desde las élites, suscitó un fuerte rechazo en ambos sectores, impidiendo la neutralización de los extremismos y llevando a la sociedad israelí

[13] SAVIR, Uri. *Peace First: A New Model to End War*. Berret-Koehler Publishers, 2008.

a la consideración de que cualquier compromiso o transferencia territorial pone en riesgo la seguridad nacional[14].

Sin embargo, los Acuerdos de Oslo, aunque se percibieron como un proceso de paz, estuvieron diseñados como una medida de seguridad para contrarrestar la amenaza que suponía avanzar en el largo plazo hacia un Estado binacional no deseado. Israel decidió mantener estratégicamente a la Autoridad Palestina, cooperando con sus órganos de seguridad en Cisjordania, a pesar del apoyo financiero que brinda a las familias de los terroristas, como una barrera protectora frente a un escenario de mayor desestabilización que reforzaría el poder de influencia de Irán en la región. La transformación de Gaza en un centro de extremismo islámico desde la retirada de Israel en 2005, y las luchas internas en el seno del movimiento Fatah por la sucesión de Mahmoud Abbas[15], presentan un desafío para Israel, que se ve de nuevo en el dilema de fortalecer el gobierno palestino local ante la proliferación de facciones extremistas que amenazan su seguridad y socavan la autoridad de los líderes de la Autoridad Palestina[16]. Los Acuerdos de Oslo prevén la existencia de un organismo de interlocución palestino único y unificado, algo que no se da en la práctica. La creciente fatiga de la sociedad israelí, la progresiva radicalización de los árabes israelíes, la desestabilización y la fragmentación del sistema político israelí, junto con un entorno regional inestable y el abuso del discurso sobre los derechos humanos para socavar la legitimidad de Israel en los organismos internacionales, son razones para considerar con seriedad el futuro del campo palestino post-Abbas. Israel es consciente de la influencia que puede ejercer en el próximo líder

[14] Aunque Israel ha logrado disminuir la infraestructura terrorista de Cisjordania, la de Gaza permanece intacta a pesar de las campañas de asesinato selectivo de sus dirigentes. Hasta la fecha, cerca de 2000 israelíes han sido asesinados, y más de 9000 han resultado heridos por violencia palestina, incluidos atentados suicidas, una táctica prácticamente inaudita en el contexto palestino-israelí anterior a Oslo.

[15] El Consejo Revolucionario del movimiento Fatah tiene previsto celebrar su octava conferencia en Ramala el próximo 17 de diciembre de 2023. Hussein Al-Seikh, actual secretario general del Comité Ejecutivo de la OLP y ministro de Asuntos Civiles de la Autoridad Palestina se va a postular para suceder a Mahmoud Abbas. Aunque otros altos dirigentes de Fatah se ven a sí mismos también como sucesores, Al-Seikh, pese a tener un apoyo residual (apenas un 3 %) entre la población palestina según las encuestas, cuenta con el apoyo de Majed Faraj, el poderoso jefe de la Inteligencia palestina.

[16] El asesinato de un alto funcionario de Fatah en el campo de refugiados de Ain Al-Hilweh, próximo a la ciudad libanesa de Sidón, el 30 de julio de 2023, desencadenó una oleada de violencia entre miembros de un grupo islamista afiliado a Al-Qaeda y las diferentes facciones palestinas que operan en el campo, en fricción también entre ellas. Los campos de refugiados del Líbano son una fuente de poder fundamental para la Autoridad Palestina, que ve cómo su liderazgo se debilita a favor de Hamás y la Yihad Islámica Palestina, y Fatah se enfrenta a la competencia de los rivales políticos de Mahmoud Abbas. Todo en medio de un escenario de fuerte presencia de Hizbulá y la Guardia Revolucionaria de Irán y creciente influencia del yihadismo ligado a Al-Qaeda y el ISIS. BEN MENACHEM, Yoni. «Extremist Islam Challenges Fatah in Lebanon», *Jerusalem Center for Public Affairs*. September 11, 2023. Disponible en: https://jcpa.org/extremist-islam-challenges-fatah-in-lebanon/

de una Autoridad Palestina relativamente autónoma pero dependiente de la transferencia de los ingresos fiscales, del reconocimiento de su estatus y de unos privilegios que se otorgan a su líder y su entorno según lo prescrito en los Acuerdos de Oslo, disueltos en la práctica. Las negociaciones para ampliar los Acuerdos de Abraham para incluir la normalización entre Israel y Arabia Saudita pueden ser una ventana de oportunidad para impulsar la economía de los habitantes de Gaza y Cisjordania sin que se beneficie directamente Hamás[17] y buscando la reconciliación entre las diferentes facciones palestinas, dadas las exigencias poco realistas del movimiento palestino, en una apuesta de Arabia Saudí por la estabilidad política, económica y de seguridad regional global sobre la base de parámetros que tengan en cuenta su posición en el mundo musulmán y sus sensibilidades específicas[18]. Descartada cada vez más la viabilidad de dos Estados, es posible que Arabia Saudí se conforme con el cese de la violencia en Jerusalén, Judea y Samaria y con algún tipo de fórmula positiva simbólica hacia los palestinos en consonancia con Jordania y Egipto[19].

Conclusiones

Los Acuerdos de Oslo supusieron un importante dilema de seguridad para Israel, que apostó por restaurar los derechos de la OLP con la esperanza de que se convirtiera en un actor político capaz de crear una infraestructura para un autogobierno palestino, anticipo de un Estado civil que pudiera convivir junto a Israel. A pesar de contar con el aval político de los Estados Unidos y el impulso económico de la Unión Europea, el

[17] Arabia Saudí ha presentado dos propuestas de normalización con Israel condicionadas al establecimiento de un Estado palestino en las fronteras de 1967: El Plan Fahd en 1981 y la Iniciativa Saudita de 2001. Esta condición del mundo árabe para establecer relaciones diplomáticas con Israel desapareció en 2020 con la firma de los Acuerdos de Abraham. En la entrevista que el príncipe heredero Mohamed Bin Salman concedió a la cadena norteamericana Fox a finales de agosto de 2023, la palabra «Estado palestino» no se pronunció, y se sustituyó por «hacer el bien a los palestinos». Un giro significativo que indica la prioridad de Arabia Saudí por el fortalecimiento de la posición del Estado de Israel en Oriente Medio y la estabilidad en los campos de la economía y la seguridad. «Mohammed bin Salman: We aren´t proud of all of our laws in Saudi Arabia», *Fox News*. Special Report September 20, 2023. Disponible en: http//foxnews.com/video6337519179112

[18] Las principales exigencias de Arabia Saudí para normalizar sus relaciones diplomáticas con Israel son la firma de un Pacto de Defensa con Estados Unidos, nuevos contratos para la adquisición de armas y cooperación para establecer un programa nuclear civil. «Mohamed Bin Salman aseguró que Arabia Saudita e Israel estarían más cerca de normalizar relaciones», *France24h*. 22/9/2023. Disponible en: https://www.france24.com/es/video/20230922-mohamed-bin-salman-asegur%C3%B3-que-arabia-saudita-e-israel-estar%C3%ADan-m%C3%A1s-cerca-de-normalizar-relaciones

[19] Funcionarios de la Autoridad Palestina han mostrado interés por involucrarse en los proyectos regionales que se están llevando a cabo en el marco de los Acuerdos de Abraham. Si Israel se compromete a no debilitar a la Autoridad Palestina, y esta a contener la violencia, es probable que Israel y Arabia Saudí puedan avanzar en un acercamiento gradual que genere confianza entre todos los actores regionales.

compromiso con la misión ideológica de la organización primó sobre las consideraciones realistas y pragmáticas. El liderazgo palestino no fue capaz de renunciar a la doctrina de la homogeneidad territorial y política del mundo árabe y musulmán, perdiendo la oportunidad Yasser Arafat, primero y Mahmoud Abbas después, de convertirse en hombres de Estado.

La administración israelí ha seguido negociando, a pesar del terrorismo y la incitación a la violencia, tratando de encontrar una solución satisfactoria y pragmática. El proceso de diálogo, basado en una prudente estrategia de aplazamiento de los asuntos más controvertidos, como refugiados, los asentamientos, la delimitación de las fronteras o la cuestión de Jerusalén, se centró en establecer medidas de confianza que facilitaran el autogobierno palestino, primero en Gaza y Jericó, y más tarde ampliada a las áreas de la Ribera Occidental en lo que se va a conocer como áreas A, B y C, esta última bajo control israelí. Pero la pérdida de confianza en las intenciones del liderazgo palestino y el hecho de que fuera un proceso negociado en secreto y dirigido desde las élites, restó legitimidad a los ojos de una parte de la opinión pública y ralentizó su implementación también en la Knéset, el Parlamento israelí. La esperanza de que los beneficios en las ganancias de los activos entre las partes eliminarían el terrorismo y rebajaría el fundamentalismo ideológico se evaporó a medida que la élite palestina asumía el control monetario, de las armas y de los medios de comunicación.

A pesar de las deficiencias y contradicciones, Israel y la Autoridad Palestina se resisten a cancelar oficialmente unos Acuerdos cuya importancia histórica radica en permitir la apertura de canales de coordinación intersectorial en una región fundamentalmente compleja en materia de seguridad. Los objetivos previstos por los Acuerdos de Oslo se han logrado solo parcialmente, por los diversos aspectos contradictorios que, a pesar de la buena voluntad, eran difícilmente asumibles por las partes. Mientras Israel estuvo dispuesto al intercambio y transferencia de tierras, el movimiento palestino nunca tuvo la intención de aceptar la soberanía judía independiente de un Estado de Israel junto a un Estado árabe de Palestina. La cuestión de los refugiados, el estatuto de Jerusalén o el asunto de las reparaciones, entre otros, fueron obstáculos artificialmente manipulados para presionar y quebrar el espíritu del Proceso. De hecho, la Cumbre de Camp David de 2000 marcó un punto de inflexión crítico en la comprensión israelí de que dicho Proceso había servido solo para facilitar el movimiento de las organizaciones subversivas

y terroristas de la OLP en Judea, Samaria y la Franja de Gaza. La violencia estructural, las divergencias entre las distintas facciones, el entorno regional, la cultura del victimismo o la diplomacia activa en favor de la deslegitimación de Israel en la arena internacional hacen imposible la prolongación de un proceso que hoy, en la actualidad, pasa por una solución regional en el marco de los llamados Acuerdos de Abraham.

Los impactantes acontecimientos que se viven en la región desde que, el pasado 7 de octubre, facciones de Hamas irrumpieran en el interior del territorio de Israel rompiendo la brecha de Seguridad, demuestra que la agenda ideológica de avanzar en la recuperación de la Palestina anterior a las fronteras de 1948 se antepone, en el campo palestino, a la lógica de la búsqueda de la prosperidad económica, el desarrollo social y la estabilidad regional. Hoy el problema palestino es insalvable, y en Israel se abre un período de incertidumbre política y desafío estratégico aún por evaluar. Si no queremos que el equilibrio regional se vea seriamente comprometido, restaurar la Autoridad Palestina y desactivar el estatus de Hamas y su influencia en la arena palestina podría ser la única garantía de trasladar el conflicto de la arena cognitiva al político y territorial. De lo contrario, la limitación del gobierno de Israel para enfrentar acciones híbridas que no responden a la lógica de ningún filtro moral podría ser cosa del pasado.

*Marta González Isidoro**
Periodista y politóloga
Analista de Israel y Oriente Medio
@Bejaelma

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

86/2023 19 de octubre de 2023

Juan Carlos Fernández Cela *

Geografía de las finanzas: implementación en materia de seguridad

Geografía de las finanzas: implementación en materia de seguridad

Resumen:

Los flujos financieros internacionales tienen una elevada capacidad de influencia en sucesos geopolíticos y aspectos vinculados a la seguridad nacional. Conocer su lógica de funcionamiento y la morfología interna de la red nodal de transacciones de capital podría servir de ayuda, no solo como conocimiento teórico de carácter académico, sino por la posibilidad de implementación práctica en análisis geopolítico.

Este artículo explora la lógica que subyace a la cartografía espacial de la geografía financiera, estableciendo las características fundamentales de los nodos que constituyen la red, y elaborando una propuesta de aplicación práctica. Investiga, además, las posibilidades que su estudio tiene en cuestiones de análisis geopolítico en materia de seguridad nacional.

Palabras clave:

Geografía de las finanzas, inteligencia financiera, flujos financieros internacionales, blanqueo de capital, análisis geopolítico.

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.

Geography of Finance: Implementation in Security Matters

Abstract:

International financial flows possess a high capacity to influence geopolitical events and aspects related to national security. Understanding the logic of operation and the internal morphology of the nodal network of capital transactions could be of assistance, not only as theoretical knowledge but also for the possibility of implementing practical measures. This article identifies the spatial typology of international financial flows, establishes the fundamental characteristics of the nodes that constitute the network, and develops a proposal for practical application, exploring the potential that its study holds in geopolitical and national security matters.

Keywords:

Geography of Finance; Financial Intelligence; International Financial Flows; Money Laundering; Geopolitical Analysis.

Introducción[1]

La crisis de 2012 puso en evidencia que las redes financieras internacionales son capaces de trastocar la estabilidad interna de un país, e influir en sus relaciones con el exterior. Su morfología tiene un fuerte componente desestabilizador, porque su lógica no está pensada para regular los efectos geopolíticos que provoca. El control y regulación de los movimientos financieros rebasan su dimensión económica para convertirse en una cuestión de seguridad, por su interés geopolítico en el marco de las relaciones internacionales. Y es aquí donde surge la cuestión de cómo abordar esta amenaza. Tal vez la principal dificultad deriva de la multiplicidad de sus efectos, ya que no afectan de una única forma a la seguridad. Lo hace desde distintos planos, espaciales y temporales, que hace más complejo su estudio sistemático.

¿Qué interés para la seguridad nacional puede tener el estudio de los movimientos financieros internacionales? Para responder a esta cuestión, no debemos olvidar que, simplificando, la construcción de estas redes está diseñada para garantizar la fluidez de las transacciones, así como establecer un entorno de seguridad jurídica que permita tener una razonable certidumbre en el cumplimiento de condiciones pactadas. Y sobre esta premisa se asienta una parte importante de los efectos geopolíticos que de ella deriva. Algunos autores como Woods (2017)[2] utilizan el término geofinanzas para explicar las conexiones entre flujos de capital y las relaciones internacionales.

Un segundo concepto que considerar es el de riesgo país. Desarrollado por la industria financiera, se usa de forma diferente a como se conoce en geopolítica: para los mercados, equivale a probabilidad de impago o incumplimiento legal. Desde una perspectiva geopolítica es un término más complejo, puesto que también debe de tener en cuenta la capacidad de desestabilización que determinadas lógicas financieras tienen sobre los Estados más vulnerables.

Ambos términos nos ayudan a entender que es deber de todo Estado conocer la procedencia última del capital que recibe; el destino final de las inversiones que realiza en el exterior, especialmente en jurisdicciones extraterritoriales; y por último determinar

[1] Este artículo es un extracto de las principales conclusiones obtenidas en la tesis doctoral *Geografía política de las finanzas*, defendida en julio de 2023 en la Universidad Complutense de Madrid y pendiente de publicación.
[2] WOODS, S. *Geofinance.* Discurso en la Mansion House City Banquet. Banco de Inglaterra, Londres, 2017.

las conexiones financieras internas con otros sectores económicos y determinados grupos de intereses sociales y políticos.

Un primer problema que plantea el binomio geopolítica-finanzas se deriva de la existencia de falsas causalidades. Si el momento en que se produce una caída significativa de la Bolsa de Nueva York coincide con que se ha intensificado el conflicto en la franja de Gaza, legiones de pretendidos expertos se apresuran a determinar que esa ha sido precisamente la causa. Sí, parecen existir comportamientos correlacionados en el tiempo, como es la caída de los mercados tras los atentados del 11-S; o el incremento de los precios de la energía tras los sucesos de Ucrania. Son causalidades lógicas y coherentes, que sustentan a otras que no siempre lo son. Aunque la tentación es grande, el riesgo de simplificar en exceso relaciones causa-efecto nos puede llevar a supuestos que no siempre se corresponden con la realidad.

Una segunda cuestión derivada de lo anterior es la necesidad de manejar con prudencia los automatismos. Un colapso en los mercados de capital no tiene por qué conllevar necesariamente cambios geopolíticos. Sin embargo, sí es más probable que suceda lo contrario. Los mercados de capital son altamente sensibles a la incertidumbre, y no hay componente más desestabilizador que los conflictos internacionales. Si algo hemos aprendido de geopolítica y finanzas es la imposibilidad de reproducir un suceso de forma controlada. Y si algo caracteriza a ambos es que nunca se dan situaciones idénticas, y que es imposible predecir lo que va a suceder, por muy refinados que sean los análisis de crisis precedentes.

Pero eso no significa que debamos renunciar a estudiar su interacción. Han existido intentos por establecer una correlación cronológica entre acontecimientos geopolíticos y movimientos de los mercados. Uno de los más citados es el de Caldara y Iacoviello (2018)[3], donde se estudia el comportamiento del Benchmark, un conjunto de índices especializados en valorar la relación entre la evolución del mercado, y los principales fenómenos disruptivos en relaciones internacionales. La norma general es que son estos quienes marcan el paso de los mercados, tal y como se ha podido comprobar recientemente con el conflicto de Ucrania y la contracción de los mercados financieros

[3] CALDARA, D. y IACOVIELLO, M. «Measuring Geopolitical Risk». *International Finance Discussion Papers*, n.º 1222. Board of Governors of the Federal Reserve System, 2018. Disponible en: https://doi.org/10.1257/aer.20191823 (consultado el 18/9/2023).

internacionales como respuesta. Sin embargo, la interacción entre mercados y geopolítica es bidireccional. También los mercados pueden influir en los acontecimientos, aunque en estos casos la onda temporal de impacto es a más largo plazo.

Esto es lo que sucedió por ejemplo con el auge de partidos de corte populista y su conexión con el impacto de la crisis financiera de 2008 en la estructura política y social de la mayor parte de los países europeos.

Estado de la cuestión

El ingente volumen de información disponible en la web sobre geopolítica y finanzas, no está en consonancia con la disponibilidad de publicaciones de calidad, más bien escasas y fragmentadas. A pesar de ello, la interacción entre la evolución de los mercados financieros internacionales y la actividad geopolítica gravita en torno a cuatro dimensiones diferentes.

La primera corresponde con su capacidad para regular de manera eficaz flujos de capital entre Estados y otros territorios singulares, como las jurisdicciones *offshore*. La red global de centros financieros, locales, nacionales e internacionales, permite transferencias en un marco regulatorio de seguridad. Autores como Sassen (1998) o Faulconbridge (2004)[4] han estudiado las interacciones de esta red en el desarrollo de funciones complementarias para mejorar el suministro de capital, su localización en ciudades globales y la lógica interna de los centros financieros internacionales.

Desde una perspectiva geopolítica, esta red se encarga de suministrar capital necesario a todo tipo de regiones, países o territorios para sus proyectos de desarrollo. Así, se pueden conseguir tipos de interés más favorables en el mercado internacional que los obtenidos por parte de inversores locales, reforzando así la posición estratégica del Estado en su contexto internacional. En otras palabras, las condiciones financieras para el desarrollo de una línea de alta velocidad en entidades transnacionales pueden ser más ventajosas que las obtenidas en bancos locales, lo que supone una mejora en la

[4] SASSEN, S. «Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos», *Eure*, 24(71). 1998, pp. 5-25. Disponible en: https://doi.org/10.4067/s0250-71611998007100001 (consultado el 18/9/2023).
FAULCONBRIDGE, J. R. «London and Frankfurt in Europe's evolving financial centre network», *Area*, 36(3). 2004, pp. 235-244.4. Disponible en: https://doi.org/10.1111/j.0004-0894.2004.00220

competitividad de aquellos Estados con mejor acceso a mercados internacionales. En esta línea, autores como Capelle-Blancard y Tadjeddine (2010) plantean que los flujos de capital pueden tener un comportamiento centrífugo o centrípeto que determina la dimensión de estos servicios financieros[5]. Una mayor centralidad de intermediación proporciona un mayor activo estratégico de este país en el contexto internacional, por encima incluso de su peso como actor geopolítico global. Territorios como Luxemburgo, Suiza, Hong Kong o Mónaco probablemente no tendrían el peso e influencia con el que cuentan, de no ser por albergar centros financieros de rango internacional.

Esta red de centros interconectados es de doble uso. No solo se encarga de garantizar los flujos de capital regulares, también posibilita la movilidad ilícita o alegal del capital, para la ocultación del beneficiario final del activo, blanqueo de capitales, narcotráfico o terrorismo entre otras. Esto incluye también el desarrollo de una red espacial que permita salvar sanciones internacionales, como se ha podido comprobar en los casos iraní o ruso, aprovechando la cobertura jurisdiccional de aquellos Estados que no reconocen o no colaboran activamente en su cumplimiento. Esta estructura espacial cuenta por tanto con un importante reflejo geopolítico, determinado por la imposibilidad de llegar a un acuerdo global sobre lo que se consideran movimientos legales de capital, o el intercambio automático de información entre Estados.

Una segunda dimensión de las conexiones entre geopolítica y finanzas deriva de su capacidad de influir en decisiones claves de la política de Estados. Sobre el papel, son los Estados e instituciones supranacionales como el Banco Central Europeo o el Banco de Pagos Internacionales, responsables de supervisar la regulación de los flujos financieros internacionales a través de normas de cumplimiento obligado o recomendaciones de funcionamiento conjunto. Sin embargo, no siempre queda claro quién supervisa a quién. Determinadas sociedades, como las agencias de calificación, pueden emitir evaluaciones sobre la solvencia de pago de la deuda soberana, que limita la capacidad de maniobra de aquellos países donde el mercado pueda percibir dificultades de solvencia. La necesidad de recortes sociales por reajuste financiero limita su capacidad para conjugar la resiliencia ante conflictos sociales derivados. Esto puede

[5] CAPELLE-BLANCARD, G. y TADJEDDINE, Y. «The impact of the 2007-10 crises on the geography of finance», *Centre D´Etudes Prospectives et D´Informations Internationales.* París, 2010. Disponible en: http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/pdf/2010/wp2010-16.pdf (consultado el 18/9/2023).

suponer un problema de seguridad interna por la presión social sobre las instituciones para dar respuesta a los efectos derivados de la crisis económica.

Desde el punto de vista institucional, el principal responsable de evaluar esta interacción es el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Clasifica el riesgo geopolítico sobre los mercados de capital en tres conjuntos diferentes:

El primero se encuentra ligado a acontecimientos sobrevenidos que disminuyen el valor de los activos en el exterior. Actividad terrorista, o ataques intencionados a infraestructuras son algunos de sus rasgos.

El segundo conjunto de riesgos se deriva del comportamiento del mercado cambiario y las transferencias de capital entre países. Estabilidad en los tipos de cambio entre divisas, controles en la repatriación de beneficios, inconvertibilidad o nuevas monedas son algunos de sus componentes.

Finalmente, el tercer grupo corresponde a cuestiones ligadas a los derechos de propiedad, tales como expropiaciones, cambios de régimen político o acceso a recursos naturales estratégicos como tierras raras, gas o petróleo.

La red global de transferencias regula el abastecimiento de capital a todos los países que la componen, prácticamente la totalidad de los que existen. Esto supone una dependencia destacada, en la medida en que esta red hace posible regular diferentes condiciones para el suministro de inversiones, tipos de interés u otras condiciones de pago críticas para la solvencia de un Estado.

Tercera. Menos conocida es la influencia que ejercen los flujos de capital financiero sobre otras dimensiones de la vida cotidiana de los ciudadanos. El desarrollo tecnológico de las finanzas facilita la extensión de nuevas prácticas a crecientes segmentos de población, la mayor parte de ellos con escasos conocimientos técnicos, ajenas hasta hace poco a inversiones de alto riesgo. La resurrección de prácticas rentistas, la multiplicación de pequeños inversores en bolsa, derivados, criptomonedas o divisas son algunos ejemplos. Nuevos productos pensados para sectores vulnerables, como es la expansión del crédito con altos intereses, son fenómenos que hacen más compleja la lógica económica de la sociedad, provocando entre otros cambios una mayor participación de las rentas del capital en detrimento de las obtenidas por el trabajo.

¿Qué relación guarda este fenómeno con la geopolítica? Los desequilibrios subyacentes a nuevas formas financieras pueden provocar un impacto en la estabilidad social de la población, y por ende influye en cuestiones de seguridad. Büdenbenderm y Golubchikov (2017) plantean las consecuencias geopolíticas de la internacionalización de los mercados inmobiliarios. Una perspectiva diferente es la de Derudder *et al.* (2011), que estudian cómo afectan los cambios de los sistemas de relaciones sociales, y la jerarquía espacial de los centros financieros internacionales[6].

Parece existir una correlación entre esta creciente financiarización de la vida cotidiana, y su relación con la capacidad de resiliencia social. Se trata de un fenómeno complejo, y un análisis detallado excede los límites de este trabajo. En cualquier caso, conviene destacar que la debilidad de las políticas redistributivas, unida a la proliferación de prácticas de financiarización neoliberal, ha favorecido la multiplicación de fenómenos segregadores.

El incremento de desahucios, una mayor desigualdad entre sectores sociales, o la exclusión financiera selectiva son solo algunos aspectos claves que están afectando la capacidad de resiliencia de millones de ciudadanos. Se trata de un peligro real que explica al menos una parte de la creciente fractura social interna de Estados Unidos, que es quizás el mayor riesgo geopolítico actual inminente que se vive en entornos occidentales.

Cuarta. El desarrollo tecnológico y la transformación organizativa del sector financiero posibilitan un nuevo marco global de relaciones que va más allá de la escala espacial tradicional, incorporando a la ecuación el factor tiempo como una nueva dimensión de interés geopolítico. La consolidación en los mercados financieros de tecnologías ultrarrápidas de algoritmos complejos está provocando impactos desestabilizadores en economías vulnerables, o en episodios de incertidumbre económica y política.

Autores como Grindsted (2016) han estudiado cómo las operaciones financieras ultrarrápidas están introduciendo el factor tiempo como una nueva dimensión relevante

[6] BÜDENBENDER, M. y GOLUBCHIKOV, O. *The geopolitics of real estate: assembling soft power via property markets*. International Journal of Housing Policy, 17(1). 2017, pp. 75-96. Disponible en: https://doi.org/10.1201/9781351265805-5 (consultado el 18/9/2023).
DERUDDER, B., HOYLER, M. y TAYLOR, P. «Goodbye Reykjavik: international banking centres and the global financial crisis», *Area*, 43(2). 2011, pp. 173-182. Disponible en: https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2010.00968.x (consultado el 18/9/2023).

de consecuencias geopolíticas[7]. El resultado más conocido es el desarrollo de *flash crash* provocado por la automatización de operaciones, como el episodio sucedido en 2010 que causó un descenso abrupto de las cotizaciones bursátiles.

Sin embargo, sus efectos provocan otros impactos con trasfondo geopolítico. Uno de ellos deriva del incremento de la interdependencia de los mercados como consecuencia de estos desarrollos tecnológicos. Kontaxakis *et al.* (2021) analizan cómo las probabilidades de expansión y contagio entre países aumentan exponencialmente por una mayor interdependencia de inversiones entre países y regiones geográficamente alejadas[8]. La mayor interconexión entre redes territoriales con intereses financieros cruzados reformula los códigos geopolíticos habituales, ya que intereses estratégicos de un país pueden situarse en puntos localizados a miles de kilómetros.

La tecnología algorítmica convive con otras actividades financieras más ortodoxas. La teoría del huso horario ha sido estudiada entre otros por Kikuchi e Iwasa (2010)[9]. Algunos mercados financieros importantes, como las bolsas de valores, no son continuos, y los horarios de apertura y cierre de sus operaciones incide en su comportamiento. Determinadas sociedades de inversión deslocalizan parte de sus actividades a espacios con husos horarios compartidos con las grandes bolsas.

Así, las islas Caimán comparten horario con la Bolsa de Nueva York. Determinadas órdenes de ejecución, algunas de carácter especulativo, se realizan desde la isla para sincronizar con mayor facilidad estas operaciones.

La confluencia de los dos modelos anteriores ha provocado una transformación en la localización de los servidores de comunicación financiera. Considerado tradicionalmente como un aspecto de importancia marginal, no lo es en absoluto en cuestiones de seguridad nacional. La deslocalización global de las operaciones financieras de los grandes inversores mundiales puede plantear problemas de seguridad en el acceso a los datos. Es el caso de los servidores donde se almacenan las operaciones de una

[7] GRINDSTED, T. S. «Geographies of high frequency trading–Algorithmic capitalism and its contradictory elements», *Geoforum*, 68. 2016, pp. 25-28. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.11.010 (consultado el 18/9/2023).
[8] KONTAXAKIS, A. *et al.* Poster «Real-time processing of geo-distributed financial data». Junio de 2021.
[9] KIKUCHI, T. e IWASA, K. «A simple model of service trade with time zone differences», *International Review of Economics & Finance*, 19(1). 2010. Pp. 75-80. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.iref.2009.02.004 (consultado el 18/9/2023).

multinacional que están localizados o al alcance de un país que cuente con intereses en este sector.

Impacto de los flujos financieros internacionales en materia de seguridad nacional: un bosquejo

Parece existir pocas dudas sobre el interés que los flujos financieros despiertan en materia de seguridad. Una cuestión diferente es sistematizar los mecanismos que determinan esta relación. Es necesario explorar las características de la red financiera desde el punto de vista geopolítico, para ello, el primer paso consiste en identificar cómo son geográficamente los diferentes flujos financieros internacionales y qué tipo de nodos existen en las redes internacionales de capital. Determinando sus condiciones de movilidad, comprendiendo la lógica que subyace en las transacciones financieras, podemos no solo conocer mejor sus efectos en materia de seguridad. Veremos cómo las consecuencias son diversas y complejas, debido entre otros factores a unas condiciones diferenciales de asentamiento del capitalismo global en territorios, instituciones y estructuras políticas.

Estructura espacial de la red financiera internacional

¿Por qué existen diferentes formas de desplazar geográficamente el capital? Un primer acercamiento intuitivo permitiría concluir que para realizar una transacción solo son necesarios dos lugares: el país de origen y destino. Sin embargo, es evidente que no siempre funciona así. Cuando se observa con detenimiento la circulación de capital, lo primero que se detecta es que no todas las transacciones se ejecutan de la misma forma.

Así, las condiciones de movilidad en la deuda soberana difieren de las que se producen si se trata de una compra de acciones, inversión extranjera directa o en el mercado de derivados. Otra cuestión es que la red está compuesta por nodos espaciales funcionalmente especializados y jerarquizados. Todos ellos cumplen un papel clave para conseguir la eficacia y seguridad de las transacciones de capital. Sin tener en cuenta las infraestructuras de paso, podemos identificar cinco nodos diferentes de la red financiera

internacional: territorios acreedores de capital, deudores, centros financieros, paraísos fiscales y jurisdicción predominante en el contrato.

Se puede pensar que no existe una gran cartografía única de movilidad del capital, sino que está subordinada a las condiciones específicas de sus mercados. Y ello es debido a sus condiciones singulares de regulación. El marco legal es determinante a la hora de establecer las normas básicas de transacciones espaciales, un componente que explica su morfología espacial. La segunda condición viene marcada por el siempre cambiante entorno de flujos entre países, y es precisamente en este punto donde veremos más adelante cómo las condiciones geopolíticas juegan un papel destacado.

Bajo estas condiciones principales, la red nodal de transacciones financieras internacionales ha desarrollado diversos movimientos espaciales que varían en función de las características del contrato financiero desarrollado. Se han podido identificar al menos cinco grandes tipos de movilidad de capital entre territorios (figura 1).

El primero y más sencillo son los flujos bidireccionales origen-destino. Ya sabemos que constituye la forma espacial básica y mayoritaria de una transacción financiera. Hay que observar que en raras ocasiones un flujo de capital se corresponde exclusivamente con una única y sencilla transferencia entre los puntos A y B.

Todo flujo de capital financiero es un contrato entre partes, que suele incluir múltiples movimientos individuales en ambos sentidos. Así, si un tenedor español adquiere bonos alemanes con un vencimiento a cinco años, se produce un primer traspaso entre ambos países. Posteriormente, se producirán decenas de flujos en ambas direcciones para el abono de cupones, comisiones o liquidación por vencimiento. Una elevada dependencia entre Estados, incremento de la vulnerabilidad del sector financiero acreedor en caso de impago, riesgo de contagio a terceros países por la estructura de propiedad societaria, o mayor probabilidad de presión política son algunos de los riesgos que pueden tener interés en materia de seguridad nacional.

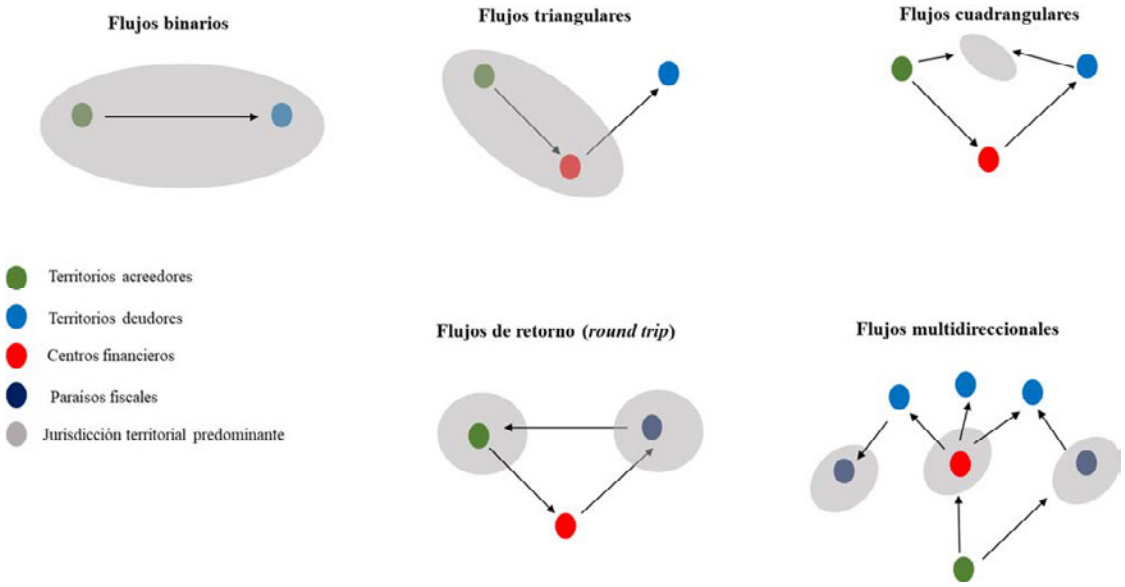


Figura 1. Esquema simplificado de la circulación de transacciones financieras entre territorios.

Fuente: elaboración propia.

Segundo. Los flujos triangulares realizan las transacciones a través de un tercer país, normalmente un centro financiero internacional. La sumisión jurisdiccional preferente se remite a las cortes del país emisor o intermediario.

Se trata de una estructura geográfica habitual en numerosos movimientos financieros. Aunque la desviación de la operación a un tercero no tiene por qué ser ilícita, es un sistema habitualmente utilizado cuando se pretende ocultar la identidad del beneficiario final de la transacción.

Este es quizás uno de los principales riesgos en seguridad. No se trata solo de ocultar transacciones entre sospechosos conocidos por actividades como narcotráfico, blanqueo o crimen organizado. Los fondos procedentes de la corrupción política, que emplean este tipo de entramados para camuflar su origen, se están convirtiendo en una creciente fuente de vulnerabilidad por su capacidad de generar inestabilidad política, mediática y social de un país.

Tercero. Los movimientos circulares o de retorno de capital, conocidos como *round trips*, son estrategias de ingeniería fiscal que involucran a terceros, incluso cuartos países, para disminuir o eludir el pago de impuestos. Esta estrategia es frecuentemente utilizada por empresas transnacionales, entre otras, que aprovechan fracturas legales de los

convenios de doble imposición para reducir, cuando no eliminar de facto, sus cargas impositivas.

Lo mismo sucede con empresas nacionales de gran tamaño, que utilizan estructuras de inversión extranjera directa para deslocalizar el pago de impuestos, como el de sociedades, a países con tasas reducidas. Una máxima del sector señala que, bajo este paraguas, se construyen operaciones que ni son inversiones, ni son extranjeras, ni tampoco directas.

Disminución de la recaudación de las haciendas públicas, incremento de las desigualdades internas, internacionalización artificial improductiva, mayor dependencia financiera de empresas estratégicas ante terceros, y en los casos más extremos riesgo directo de fuga del domicilio social y fiscal de grandes empresas locales son solo algunos de los principales peligros que pueden tener un trasfondo geopolítico.

Cuarto. Los flujos cuadrangulares están formados por contratos donde se deslocaliza la sumisión jurisdiccional a terceros países. Son frecuentes cuando se realizan inversiones en Estados que cuentan con sistemas legales o instituciones débiles, lo que supone una cierta incertidumbre sobre el cumplimiento de las condiciones del contrato. Países como Estados Unidos, Suecia o Reino Unido poseen Cortes a las que habitualmente se remiten contratos financieros internacionales en caso de conflicto entre partes.

Los riesgos principales derivan de tratarse de procesos arbitrales largos y complejos, donde aumenta la probabilidad de operaciones especulativas en los mercados internacionales, como puede ser la recompra de deuda soberana sobre Estados vulnerables del sur global, que ponen en jaque su solvencia financiera. Escenarios geopolíticos adversos también pueden influir en las condiciones del contrato, incrementando así el riesgo de contagio a otros países o sectores de actividad.

Quinto. Flujos multidireccionales. Se trata de operaciones financieras sofisticadas, que incluyen a uno o varios países acreedores, deudores, centros financieros e incluso paraísos fiscales. *Swaps* de divisas entre tesorerías de multinacionales o préstamos multilaterales institucionales, son algunas de las principales transacciones correspondientes a esta categoría.

Los riesgos implícitos se derivan de una estrecha interconexión que incrementa el riesgo del contagio entre países en caso de crisis. Mayor presión política internacional en

operaciones estratégicas; incremento de la complejidad e incertidumbre en las transacciones; riesgo de ineficacia de las medidas a adoptar en caso de colapso o mayor exposición al contagio hacia otros sectores no financieros son otros de los principales aspectos que hay que tener en cuenta en cuestiones de seguridad.

Geofinanzas y seguridad nacional: una compleja relación

Aunque no es el momento de profundizar sobre esta cuestión, sí conviene apuntar que para garantizar el control de las redes financieras se necesita información sobre conexiones en el exterior, no siempre sencillas de obtener. Se ha avanzado mucho en muy poco tiempo sobre ello. La implementación de normativas internacionales como la FATCA, desarrollada por Estados Unidos en 2010, o el Common Reporting Standard, aprobada por la OCDE en 2011, facilitan el intercambio automático de información financiera, un hito sin precedentes en la colaboración entre países en materia fiscal. Ahora sí es más factible, al menos sobre el papel, disponer de información que permita reconstruir las cadenas de titularidad de los beneficiarios últimos de activos en el exterior.

Un segundo conjunto de información importante procede de la reconstrucción de tenedores no residentes de deuda soberana, una información especialmente importante a la hora de determinar qué países tienen una cartera de bonos lo suficientemente importante para influir en cuestiones de política interna.

Algunas fuentes recientes, como los códigos LEI, están pensadas para mejorar el conocimiento de las posiciones inversoras de grandes sociedades financieras. Sin embargo, la estructura de la información posibilita análisis inversos, que permiten reconstruir cadenas espaciales de propiedad y dependencia que podría tener un cierto interés en materia de seguridad.

La geografía de las finanzas tiene un elevado potencial de crecimiento, derivado no solo de su capacidad por mejorar el conocimiento teórico. Su práctica podría ser de ayuda en tres grandes aspectos ligados a la seguridad:

Primero. Por su capacidad de evaluar la proyección financiera externa de un Estado, ya que mejora la identificación de las conexiones internacionales, especialmente con

paraísos fiscales, un auténtico caballo de Troya que dificulta el seguimiento de la movilidad del capital.

Así, facilita la valoración del grado de dependencia geopolítica ante terceros; suministra información de interés a empresas o inversiones en el exterior, o determina el nivel de riesgo financiero de un país para la protección de intereses públicos y privados.

Es bien sabido que una destacada proporción de deuda soberana bajo el control directo o indirecto de otro Estado puede limitar su soberanía en determinadas cuestiones internas, o en su posición política internacional. Junto a esto, la reconstrucción de las cadenas de propiedad permite además anticiparse a la posibilidad de adquisición de activos estratégicos de un país por tenedores geopolíticos no deseados.

Segundo. Como facilitador de la cohesión interna de un país. Los hechos son tozudos. Es innegable que una parte de la actividad financiera tiene un componente criminógeno, asociado principalmente a fenómenos de corrupción económica y política, que se sirven de los flujos financieros internacionales para eludir los controles democráticos. Las unidades de inteligencia financiera de cualquier Estado deben conocer estos movimientos, sus cadenas de relaciones, identificando especialmente al beneficiario último de la transacción. Identificar «quién es quién» en un sector estratégico clave como el financiero, puede facilitar el suministro de información como herramienta disuasoria. Y no se trata solo de las labores habituales de blanqueo, narcotráfico o corrupción.

Identificar y denunciar posibles prácticas financieras delictivas son activos que refuerzan a las instituciones del Estado, asentando las prácticas democráticas frente a discursos de corte populista o derivas autoritarias.

Tercero. Como instrumento para conocer las estructuras financieras de terceros países. La reconstrucción de cadenas de propiedad financieras de países con intereses estratégicos podría ser útil en diversas facetas de sus relaciones internacionales. Medir sus interconexiones externas, determinar su posición en la arquitectura financiera internacional, evaluar sus mercados de referencia en la adquisición de deuda soberana, o identificar la composición de los consejos de administración de empresas estratégicas son solo algunas de las múltiples aplicaciones.

Conclusiones

La geografía financiera es una herramienta que puede ser útil en determinadas cuestiones que afectan a la seguridad nacional. Su potencial radica en que, con la información adecuada, es capaz de reconstruir cadenas de transacciones internacionales de capital que permiten diversas aplicaciones, tanto teóricas como prácticas.

Los resultados aquí sugeridos están sustentados en una tesis doctoral que desarrolla estas cuestiones con mayor detalle. Se basan en que la red financiera internacional está compuesta por cinco nodos diferentes: países acreedores de capital, deudores, centros financieros, paraísos fiscales y jurisdicción territorial predominante. Son puntos jerarquizados y especializados en diversas funciones que permiten que las transacciones financieras internacionales se realicen de forma segura y con certidumbre legal.

Las transferencias de capital que se producen entre estos nodos adquieren estructuras geográficas diferentes, ligadas a las características de sus contratos financieros. Se han identificado cinco tipos de movimientos financieros: flujos bidireccionales origen-destino; circulación triangular; movimientos circulares de capital; flujos cuadrangulares y multidireccionales. Esto no excluye la posibilidad de que existan nuevas formas geográficas de movilidad de capital en otros productos financieros no estudiados hasta el momento.

La disponibilidad y capacidad de manejo de las fuentes registrales de sociedades financieras, permiten reconstruir, al menos parcialmente, estas cadenas geográficas de interdependencia financiera, que son claves no solo para la prevención de los habituales delitos de blanqueo, narcotráfico o corrupción. Existe una perspectiva más estructural del binomio geopolítica y finanzas, donde el uso de esta información permite aplicaciones que pueden ser útiles en las medidas a tomar tanto en el ámbito interno de un país, como en su dimensión exterior en relaciones internacionales.

El conocimiento de estos movimientos permite implementar medidas prácticas en materia de seguridad que se concretan en tres marcos diferenciados: primero, por su capacidad de evaluar la proyección financiera externa de un Estado; segundo, como facilitador de su cohesión interna y, por último, como instrumento para conocer las estructuras financieras de terceros países.

*Juan Carlos Fernández Cela**
Profesor de Geografía Política
Universidad Complutense de Madrid

Documento
Opinión

87/2023 20 de octubre de 2023

Jorge Barbero Montero *

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva: ¿una alianza eficaz?

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva: ¿una alianza eficaz?

Resumen:

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) acaba de cumplir veinte años desde su formación. Por lo tanto, es el momento justo para un estudio de sus antecedentes, su progreso desde el 2002 hasta nuestros días y los posibles futuros de la alianza, en un momento en el que Rusia, su principal miembro, se encuentra inmerso en un conflicto armado con Ucrania. Además, durante este tiempo, se han producido muchas tensiones entre los miembros de la OTSC por la supuesta inacción de la alianza. Este artículo resalta los aspectos más importantes de la OTSC y analiza cómo ha actuado la alianza desde su creación ante diferentes retos. ¿Está llevando a cabo la OTSC la misión para la que se creó de forma efectiva? ¿Está respondiendo a las demandas de sus Estados miembros?

Palabras clave:

OTSC, Rusia, alianza, Eurasia, colectiva, 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 Collective Security Treaty Organization: an effective alliance?

Abstract:

The Collective Security Treaty Organization (CSTO) has just celebrated twenty years since its formation. Therefore, it is the right time for a study of its background, its progress from 2002 to the present day and the possible future of the alliance, at a time when Russia, its main member, is immersed in an armed conflict with Ukraine. Also, during this time, there have been many tensions between CSTO members over the alleged inaction of the alliance. This article highlights the most important aspects of the CSTO and analyses how the alliance has acted since its creation facing different challenges. Is the CSTO effectively carrying out the mission for which it was created? Is the CSTO responding to the demands of its Member States?

Keywords:

CSTO, Russia, alliance, Eurasia, Collective, Security.

Introducción

Con la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), las nuevas repúblicas independientes tenían que volver a diseñar y ajustar las relaciones entre ellas en los ámbitos de la economía, negocios, tratados, gobernanza y seguridad. Para intentar contener las hostilidades y tensiones[1] que había en la Eurasia postsoviética se firmaba, en 1992, el Tratado de Seguridad Colectiva (TSC), que aglutinaba a gran parte de las antiguas repúblicas soviéticas[2].

Sin embargo, el TSC obtuvo un éxito limitado en sus objetivos, debido a las desavenencias entre Estados miembros (EEMM) y su imposibilidad de afrontar retos exteriores. El establecimiento de una estructura política y militar, apoyada por la disuasión proporcionada por el armamento nuclear ruso[3], modificaba el TSC pasando a denominarse la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), en el 2002.

La OTSC, formada en la actualidad por Rusia, Bielorrusia, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán y Armenia, es una alianza muy heterogénea entre sus miembros, con intereses muchas veces contradictorios entre ellos. Rusia busca mantener su hegemonía en esa región euroasiática y estabilizar un «cinturón de seguridad» de naciones alrededor de su frontera, mientras que el resto de los aliados tienen intereses en la búsqueda de su seguridad colectiva y, también en las relaciones intraestatales, así como de beneficios en el mercado armamentístico[4].

No obstante, tras cumplir recientemente, dos décadas de vida, la OTSC se encuentra en entredicho, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Al contrario que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la OTSC no solo no ha aumentado su número de miembros, sino que ha sufrido escisiones a lo largo de su historia. Además,

[1] Además, del estallido de Nagorno-Karabaj, hay que añadir las revueltas en Tayikistán y el problema del islamismo radical al que se enfrentaron Uzbekistán y Kirguistán.
[2] Todas las antiguas repúblicas soviéticas fueron signatarias del TSC, a excepción de Ucrania, Moldavia y Turkmenistán que se declararon neutrales militarmente.
[3] GOLUB, K., & GOLUB, Y. «Collective Security Treaty Organization: Origins of the Multidimensional Mandate and Modern Means for its Implementation», *International Organisations Research Journal*, 13(1). 2018, pp. 193–203. https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018
[4] NIKITINA, Y. «The collective security treaty organization through the looking glass», *Problems of Post-Communism*, *59*(3). 2012, pp. 41–52. Disponible en: https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216590304 (consultado el 6/9/2022).

la única operación real de la OTSC, en veinte años de actividad, no se produjo hasta enero de 2022, con las revueltas de Kazajistán[5].

Las tensiones internas entre algunos EEMM y la OTSC, por esta supuesta inactividad en la Organización, recomienda un análisis de la efectividad de la alianza. En el presente artículo se realiza un estudio de la estructura de la Organización y sus principales misiones, así como un repaso a su membresía. Esto servirá para evaluar la actuación, y con ello la efectividad, de la OTSC en diferentes hitos históricos de relevancia para la alianza. Por último, se infieren las conclusiones más importantes.

La organización

En febrero de 1995, los EEMM del TSC adoptaron el «concepto de seguridad colectiva», cimentando la estructura organizativa y conceptualizando más claramente las misiones, los objetivos y las áreas de actividad más importantes[6]. Así, la Carta de creación de la OTSC especifica las funciones y áreas de responsabilidad de los órganos de la Organización (ver fig. 1). El órgano supremo de toma de decisiones de la alianza es el Consejo de Seguridad Colectiva (CSC), compuesto por los jefes de gobierno de los EEMM.

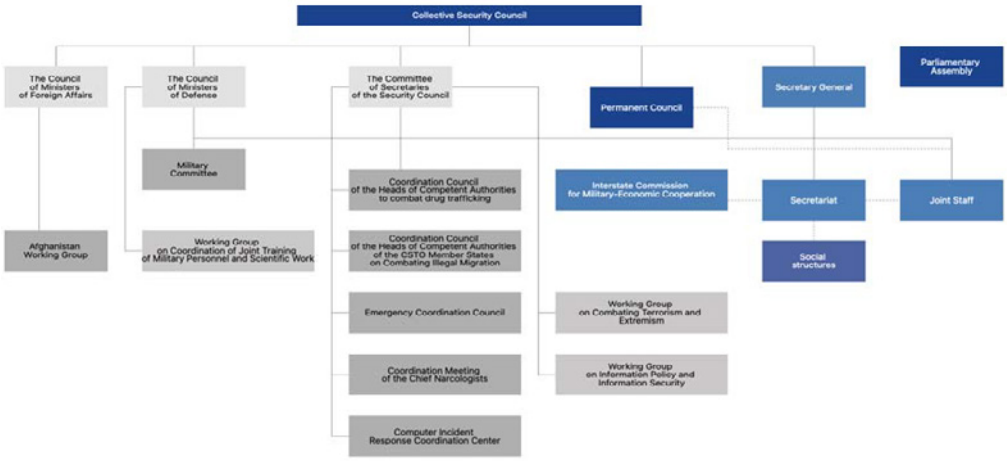


Figura 1. Organigrama de la OTSC. CSTO official site. https://en.odkb-csto.org (consultado 24/9/2022)

[5] CORNELL, S. «Kazakhstan's Crisis Calls for a Central Asia Policy Reboot», *CACI*. 2022. Disponible en: https://www.silkroadstudies.org/publications/joint-center-publications/item/13432-kazakhstans-crisis-calls-for-a-central-asia-policy-reboot.html (consultado el 2/11/2022).

[6] ROZANOV, A., & DOUHAN, A. *Collective Security Treaty Organisation 2002-2012,* Vol. 18. DCAF Regional Programmes Series. Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2013. https://www.files.ethz.ch/isn/176487/RPS_18_CSTO_2002-2012.pdf www.dcaf.ch (consultado el 6/9/2022).

El Consejo de Ministros de Defensa (CMD) es responsable de la coordinación en el campo de la defensa y la cooperación en industria militar. Asimismo, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores (CMAE) coordina la política exterior. El Comité de Secretarios del Consejo de Seguridad (CSCS), por su parte, coordina la seguridad nacional interna entre los EEMM. El Consejo Permanente (CP) es el órgano de coordinación general de la organización y facilita el cumplimiento de las resoluciones adoptadas por el CSC, el CMAE, el CMD y el CSCS[7].

El secretario general es designado por el CSC por tres años, siendo el funcionario de mayor graduación de la OTSC, representándola y realizando la coordinación de las actividades de los órganos de trabajo permanentes. Desde el 1 de enero de 2023, este cargo lo ocupa Imangali Nurgaliuly Tasmagambetov de Kazajistán[8].

En cuanto a la toma de decisiones, el artículo 12 de la Carta marca que las decisiones sobre seguridad colectiva se efectuarán por consenso y con derecho a veto. De esta manera el CSC, CSCS, CMD, CMAE aprobarán sus resoluciones, teniendo un voto cada uno de los EEMM[9].

Al igual que otras alianzas militares[10], la OTSC cuenta con el artículo 4.º del anterior TSC de 1992, reflejando la misión principal de una alianza militar como es la de brindar defensa colectiva a los miembros de esta. Por otro lado, el artículo 8 de la Carta de la OTSC proporciona un marco legal para la coordinación de políticas y actividades entre los EEMM con el objetivo de disminuir las potenciales tensiones.

Membresía

En veinte años, la membresía de la OTSC, que actualmente consiste en Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Rusia, ha sido muy estable si la comparamos con la OTAN, que ha añadido nuevos miembros de una forma considerable

[7] CSTO. *Charter of the Collective Security Treaty Organization, dated October 07, 2002*. CSTO. 2002. Disponible en: https://en.odkb-csto.org/documents/documents/ustav_organizatsii_dogovora_o_kollektivnoy_bezopasnosti_/#loaded (consultado el 24/11/2022).
[8] CSTO. *CSTO official site*. 2022. Disponible en: https://en.odkb-csto.org (consultado el 24/1/2023).
[9] WEITZ, R. *Assessing the Collective Security Treaty Organization: capabilities and vulnerabilities*. Strategic Studies Institute, US Army War College. 2018. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/resrep20082 (consultado el 24/11/2022).
[10] La OTAN cuenta con el artículo 5 con implicaciones similares.

desde la ruptura de la URSS[11]. Con la excepción de Uzbekistán[12], todos los países que firmaron, inicialmente, la Carta de la OTSC en 2002, han permanecido en la alianza, sin que se hayan producido nuevas incorporaciones de Estados[13].

La membresía de la OTSC está estrechamente asociada con un pasado soviético común. Adicionalmente, los Estados que no son miembros de la OTSC y las distintas organizaciones internacionales (OOII) pueden obtener un estatus de «observador» en la alianza sin asumir obligaciones de participar en sus actividades. Por el contrario, los «socios» sí deben asumir esas obligaciones en la participación de las actividades de la Organización[14].

Ilustración 1. Los EEMM de la OTSC.
Disponible en: https://elordenmundial.com/rusia-y-espacio-postsovietico-en-2020/ (consultado el 27/9/2023)

Aunque la regulación genérica de las figuras de «observador» y «socio» de la OTSC no quedaron reguladas hasta 2018, Serbia y Afganistán adquirieron el estatus de observador en la Organización en el año 2013[15]. El gobierno serbio ha tenido relaciones

[11] BRUUSGAARD, K. V., & JEPPESEN, M. *The unrealised case of NATO-CSTO cooperation explanations and prospects*. 2007. Disponible en: https://www.ffi.no/en/publications-archive/the-unrealised-case-of-nato-csto-cooperation-explanations-and-prospects (consultado el 16/9/2022).
[12] Uzbekistán se incorporaba a la OTSC en 2006 y suspendía su membresía en 2012.
[13] TOLIPOV, F. «Uzbekistan Without The CSTO», *The Central Asia-Caucasus Institute Analyst*. 2013. Disponible en: http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12652-uzbekistan-without-the- (consultado el 23/2/23).
[14] CSTO. *Law on Ratifying the Third Protocol on Amending the Charter of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO)*. 2018. Disponible en: http://en.kremlin.ru/acts/news/61222 (consultado el 10/12/2022).
[15] KUDRENOK, T. «Afghan and Serbian parliaments acquire observer status at CSTO PA: 12 April 2013», *Kazinform*. 2013. Disponible en: https://www.inform.kz/en/afghan-and-serbian-parliaments-acquire-observer-status-at-csto-pa_a2549816

con Rusia sobre seguridad y defensa desde hace muchos años, participando las Fuerzas Armadas (FAS) serbias en ejercicios conjunto-combinados con Rusia y Bielorrusia[16]. Por su parte, el gobierno afgano buscaba la asistencia de la OTSC para fortalecer y adiestrar a sus FAS, mejorando su seguridad interna[17]. La vuelta de los talibanes al poder, tras la retirada de EE. UU. y la OTAN, en 2021, aleja la posibilidad de adhesión e incluso la de continuidad como observador.

La historia de la OTSC

Tal y como viene reflejado en el artículo 11 del TSC, el Tratado marcaba cinco años de duración con la posibilidad de ampliación[18]. Así, varios integrantes decidieron no prorrogar su permanencia en el TSC. En primer lugar, Georgia no continuaría por sus desavenencias con Rusia y por su decidido acercamiento a Occidente. En segundo lugar, Uzbekistán abandonaría el TSC molesto por la inoperancia en la prevención del terrorismo islamista, que entraba en su territorio a través de Tayikistán. Por último, Azerbaiyán no prorrogaría su membresía en el TSC, por su incapacidad de mediación en las hostilidades[19] con Armenia por Nagorno-Karabaj[20].

Tras el 11-S, el equilibrio en Asia Central y el mar Caspio se rompería y los EE. UU. comenzaron a desplegar unidades militares en bases de esta región. La influencia política y militar norteamericana comenzaría a crecer, sin que Rusia y los miembros del TSC pudieran aportar esas capacidades militares[21] en el conflicto de Afganistán.

[16] CUCKIC, N. «Serbia's new national security and defence strategies: Balancing between NATO and CSTO». *European Western Balkans*. 2019. Disponible en: https://europeanwesternbalkans.com/2019/11/12/serbias-new-national-security-and-defence-strategies-balancing-between-nato-and-csto/ (consultado 19/9/2023).
[17] DOUHAN, A., & RUSAKOVICH, A. *Collective Security Treaty Organization and planning after 2014.* Geneva Center for Security Sector Governance. Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2016. Disponible en: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/RP06_CSTO.pdf (consultado el 10/8/2022).
[18] TSC. *Tratado de Seguridad Colectiva*. 1992. Disponible en: https://en.odkb-csto.org/documents/documents/dogovor_o_kollektivnoy_bezopasnosti/#loaded (consultado el 24/9/2022).
[19] El primer alto el fuego se alcanzaba en 1994 mediante las relaciones bilaterales de Rusia con ambas partes.
[20] NIKITINA, Y. «The collective security treaty organization through the looking glass», *Problems of Post-Communism*, 59(3). 2012, pp. 41–52. Disponible en: https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216590304 (consultado 6/9/2022).
[21] Los miembros del TSC se encontraban formando las Fuerzas Colectivas de Despliegue Rápida (FCDR), pero no estaban operativas.

Paradójicamente, los miembros del TSC proporcionaron territorio y aeródromos como bases para el despliegue de la OTAN y EE. UU.[22].

Ante este panorama, Rusia tenía que fortalecer su influencia en la región y en el aniversario del TSC, el 14 de mayo de 2002 en Moscú, el CSC decide transformar el TSC en una organización internacional para la región, la OTSC. Apoyada internacionalmente, la alianza obtenía la figura de «observador» como OI en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2004[23].

En mayo 2005, ocurriría la tragedia de Andiján y Occidente criticó duramente a Uzbekistán por el uso indiscriminado de la fuerza. Por ello, Tashkent modificó su política exterior, aparentemente prooccidental, y decidió, en 2006, adherirse a la OTSC[24]. Sin embargo, en 2012, Uzbekistán suspendía su membresía, tras desavenencias con el resto de EEMM por su falta de implicación en la Organización.

El desarrollo de la estructura militar y sus fuerzas colectivas (tabla 1) comenzaba estableciendo el Estado Mayor Conjunto en las instalaciones del antiguo Cuartel General del Pacto de Varsovia en Moscú. Es el Comité Militar (fig. 1), compuesto por los jefes de Estado Mayor de la Defensa de cada una de las FAS de los aliados, el encargado del planeamiento y empleo de las fuerzas, así como de elevar las recomendaciones al CMD[25].

[22] ROZANOV, A., & DOUHAN, A. *Collective Security Treaty Organisation 2002-2012*, Vol. 18. DCAF Regional Programmes Series. Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2013. Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/176487/RPS_18_CSTO_2002-2012.pdf www.dcaf.ch (consultado el 6/9/2022).
[23] CSTO. *CSTO official site*. 2023. Disponible en: https://en.odkb-csto.org (consultado el 24/1/2023).
[24] FUMAGALLI, M. «Uzbekistan rejoins the CSTO: are russian-uzbek relations heading toward mutual entrapment?», *CACI Analyst*. 2006. Disponible en: http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/11151-analytical-articles-caci-analyst-2006-10-18-art-11151.html (consultado el 31/1/2023).
[25] NORBERG, J. *High Ambitions, Harsh Realities. Gradually Building the CSTO's Capacity for Military Intervention in Crises: Vol. FOI-R-2668-SE* (FOI). FOI, 2013. Disponible en: https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Norberg%2C+Johan.+2013.+High+Ambitions%2C+Harsh+Realities.+Gradually+Building+the+CSTO%E2%80%99s++Capacity++for++Military++Intervention++in++Crises%2C++FOI-R-3668-SE%2C++Ma+y.&ie=UTF-8&oe=UTF-8 (consultado el 1/10/2022).

Nombre	Año de creación	Territorio de actuación	Miembros participantes
FCDR	2001	Asia Central	Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán
FCRR	2009	Toda la región de la OTSC	Todos los Estados Miembros de la OTSC
JGF-EER	1999	Rusia occidental y Bielorrusia	Rusia+Bielorrusia
JGF-CR	2016	Cáucaso Sur	Rusia y Armenia
JGF-SR	2016	Asia Central	Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán
FMP	2007	Cualquiera	Todos los Estados Miembros de la OTSC

Tabla 1. Fuerzas colectivas de la OTSC. Elaboración propia

En 2012, el regreso de Putin a la presidencia de Rusia impulsaba, nuevamente, a la OTSC, poniéndola en el corazón del marco estratégico y de la política exterior de Rusia. El objetivo de Rusia era una «zona de amortiguamiento» contra una hipotética agresión externa. Por lo tanto, para Rusia crecía en importancia mantener su liderazgo y promover relaciones sólidas y de amistad, no solo con los miembros de la OTSC, sino también con antiguos integrantes[26] de la Organización[27].

El año 2014, la anexión de Crimea ocasionó una importante polémica, dejando a toda la OTSC profundamente dividida en esta cuestión[28]. Además, la previsión de finalización de la International Security Assistance Force (ISAF) en Afganistán generaba algunas preocupaciones sobre la posibilidad de desestabilización en la región, el terrorismo internacional, las tensiones en la frontera con Tayikistán y el aumento del tráfico de drogas a través de Asia Central[29].

[26] A pesar de que Azerbaiyán y Uzbekistán no forman parte de la OTSC, mantienen importantes lazos con Rusia.
[27] KASZUBA, M. «The Collective Security Treaty Organization (CSTO) in the foreign policy of the Russian Federation», *The Copernicus Journal of Political Studies*, 0(1). 2019, pp. 141–153. Disponible en: https://doi.org/10.12775/CJPS.2019.008 (consultado el 27/9/2023).
[28] DOUHAN, A., & RUSAKOVICH, A. *Collective Security Treaty Organization and planning after 2014.* Geneva Center for Security Sector Governance. Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2016. Disponible en: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/RP06_CSTO.pdf (consultado el 10/8/2022).
[29] JURENCZYK, L., & NICHAPAROVA, J. «Attitudes of NATO, SCO and CSTO towards the situation in Afghanistan after 2014», *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, *9*. 2020, pp. 155–179. Disponible en: https://www.seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/99265/57567 (consultado el 27/9/2023).

Análisis de la efectividad de la OTSC

En este apartado se analizan las acciones o inacciones políticas y militares de la Organización ante recientes hitos temporales para los que se esperaba alguna respuesta de esta. A continuación, se refleja el cuadro resumen de ese análisis:

- ✓ : simboliza la actuación eficaz de la OTSC, política o militar.
- ✗ : simboliza la actuación ineficaz o falta de actuación de la OTSC.

	POLÍTICO	MILITAR
El conflicto de Nagorno-Karabaj	✗	✗
Revueltas Kazajistán (2022)	✓	✓
La invasión rusa de Ucrania (2022-actualidad)	✗	✗
El conflicto entre Kirguistán-Tayikistán (2020-2022)	✗	✗

Tabla 2. Efectividad OTSC. Elaboración propia

El conflicto de Nagorno-Karabaj

Este caso engloba la ineficacia de la OTSC con la no aplicación del artículo 4.º de su TSC sobre «seguridad colectiva», la misión primigenia de la alianza.

Desde sus primeros días como Estado independiente, Armenia ha mantenido un conflicto con Azerbaiyán por la región de Nagorno-Karabaj, condicionando su política exterior y de seguridad. A lo largo de los años, Armenia ha percibido la seguridad de esta república, no reconocida internacionalmente, como una parte integral de su propia seguridad. De hecho, la Estrategia de Seguridad Nacional de Armenia así lo refleja[30].

Ante las relaciones hostiles con Bakú, Ereván esperaba recibir apoyo de la OTSC, en caso necesario, en virtud del artículo 4.º de la Carta, al ver amenazada su seguridad, estabilidad, soberanía e integridad territorial por un ataque armado. Sin embargo, cada

[30] ARMENIA, República de. *Estrategia de Seguridad Nacional de Armenia*. Gobierno de Armenia, 2020. Disponible en: https://www.gov.am/en/National-Security-Strategy/ (consultado 2/11/2022).

uno de los Estados del OTSC persiguen intereses diferentes, los cuales son inconsistentes con las necesidades e intereses de Armenia[31].

Desde abril de 2016, las agresiones azeríes a Armenia se han sucedido en múltiples ocasiones, sin que el resto de EEMM de la OTSC condenen las mismas o proporcionen el apoyo militar necesario[32]. Enfrentamientos similares tuvieron lugar en 2020 y la OTSC se abstuvo de apoyar a su aliado y animó a las partes a buscar una salida pacífica al conflicto[33]. Es más, el alto el fuego resultó de un acuerdo tripartito entre Rusia, Armenia y Azerbaiyán que posibilitó el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz rusas, pero sin que estuviera involucrada, en ningún momento, la OTSC o sus FMP[34].

El secretario general de la OTSC durante esos eventos, Stanislav Zas, manifestaba que la Organización solo ayudaría a Armenia en el conflicto con Azerbaiyán ante un ataque sobre su territorio soberano. Esto llevaba implícito un no reconocimiento de Nagorno-Karabaj por la OTSC, como parte de Armenia[35].

La mayoría de las naciones de la OTSC mantienen buenas relaciones con Azerbaiyán y esto es parte de la incapacidad de la alianza para resolver los desacuerdos internos y consolidar una posición de apoyo a Armenia en este conflicto[36]. Es más, dos miembros de la OTSC, Kirguistán y Kazajistán, forman parte de la Organización de Estados Turcos (OET)[37] liderada por Turquía y en la que se encuentra Azerbaiyán[38].

La «gota que ha colmado el vaso», sin duda, han sido los enfrentamientos de septiembre de 2022 entre Azerbaiyán y Armenia, donde los azeríes han atacado objetivos en

[31] WEITZ, R. «Assessing the Collective Security Treaty Organization: capabilities and vulnerabilities», *Strategic Studies Institute*. US Army War College, 2018. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/resrep20082 (consultado el 27/9/2023).
[32] SHIRINYAN, A. «Armenia's Foreign Policy Balancing in an Age of Uncertainty», *Chatham House – International Affairs Think Tank*. 2019. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2019/03/armenias-foreign-policy-balancing-age-uncertainty (consultado 22/12/2022).
[33] CORNELL, S. «Halting the conflict between Armenia and Azerbaijan: Russian Peacekeeping is not the Solution», *CACI*. 2020. Disponible en: http://silkroadstudies.org/publications/joint-center-publications/item/13394-halting-the-conflict-between-armenia-and-azerbaijan-russian-peacekeeping-is-not-the-solution.html (consultado 15/12/2022).
[34] KRIVOSHEEV, K. «Russian Peacekeepers Find Themselves Sidelined in Nagorno-Karabakh», *Carnegie Endowment for International Peace*. 2022. Disponible en: https://carnegieendowment.org/politika/88651 (consultado 2/2/2023).
[35] CSTO. *CSTO official site*. 2023. Disponible en: https://en.odkb-csto.org (consultado el 24/1/2023).
[36] WEITZ, R. «Assessing the Collective Security Treaty Organization: capabilities and vulnerabilities». Strategic Studies Institute, US Army War College, 2018. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/resrep20082 (consultado el 19/9/2023).
[37] Organización liderada por Turquía y en la que se encuentran, además, Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán, Turkmenistán y Azerbaiyán.
[38] OET Organización de Estados Turcos. *Página oficial de la Organización de Estados Turcos*. 2022. Disponible en: https://www.turkicstates.org/en (consultado el 24/11/2022).

territorio soberano de Armenia y la postura de la OTSC al respecto no ha variado[39]. El primer ministro armenio mostraba su descontento con la Organización, calificándola de «deprimente»[40].

Estos hechos desencadenaron protestas en las calles de Ereván solicitando la salida del país de la OTSC y, además, Armenia ha rehusado albergar el ejercicio de la OTSC «Unbreakable Brotherhood 23», aludiendo a las razones de la inactividad de la Organización ante la agresión azerí[41].

Las revueltas de Kazajistán de 2022

Por primera vez, en los más de veinte años de existencia de la OTSC, la Organización respondió a la llamada de ayuda de un Estado miembro. Así, el 5 de enero de 2022, Kazajistán solicitaba formalmente a la Alianza ayuda para sofocar el estallido de violencia que sufrían por todo el país. El motivo de la solicitud de Kazajistán, aún hoy, no está del todo claro. Sin embargo, la OTSC reaccionó rápidamente realizando su primer despliegue de fuerzas en un Estado miembro[42].

A pesar de los diferentes elementos de seguridad interna de Kazajistán, el presidente Kassym-Jomart Tokayev se vio obligado a apelar a la OTSC en busca de ayuda para estabilizar la situación. Este hecho es muy significativo, dado que el presidente Tokayev está asociado a una política exterior «multivectorial» e intenta no centrarse en las relaciones con Rusia, como sí hacía el anterior presidente Nazarvayev[43].

Las revueltas populares comenzaron al oeste del país, el 2 de enero de 2022, debido a un aumento en el precio del gas y pronto se extendieron a otras partes del país y

[39] BROERS, L. «Is Azerbaijan planning a long-term presence in Armenia?», *Chatham House – International Affairs Think Tank*. Chatham House, 2022. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2022/09/azerbaijan-planning-long-term-presence-armenia (consultado el 24/11/2022).
[40] TREVELYAN, M. «Hosting Putin, Armenian leader complains of lack of help from Russian-led alliance, *Reuters*. 2022. Disponible en: https://www.reuters.com/world/front-putin-armenian-leader-laments-lack-help-russian-led-alliance-2022-11-23/ (consultado el 20/2/2023).
[41] KRIVOSHEEV, K. «Could the New EU Mission Sideline Russia in Armenia-Azerbaijan Settlement?», *Carnegie Endowment for International Peace*. 2023. Disponible en: https://carnegieendowment.org/politika/89060 (consultado el 20/2/2023).
[42] HUICI, L. «La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva y su intervención en Kazajstán (6-11 de enero de 2022)», *Observatorio de Derecho Público*. 2022. Disponible en: https://idpbarcelona.net/la-organizacion-del-tratado-de-seguridad-colectiva-y-su-intervencion-en-kazajstan-6-11-de-enero-de-2022/ (consultado el 10/3/2023).
[43] CORNELL, S. «Kazakhstan's Crisis Calls for a Central Asia Policy Reboot», *CACI*. 2022. Disponible en: https://www.silkroadstudies.org/publications/joint-center-publications/item/13432-kazakhstans-crisis-calls-for-a-central-asia-policy-reboot.html. https://idpbarcelona.net/la-organizacion-del-tratado-de-seguridad-colectiva-y-su-intervencion-en-kazajstan-6-11-de-enero-de-2022/ (consultado el 20/1/2023).

adquirieron, cada vez más, un carácter político. Las tropas de las FMP de la OTSC comprendían efectivos del resto de EEMM hasta completar 2.500, que protegieron las instalaciones e infraestructuras vitales del país desde el 6 de enero hasta el 19 de enero de 2022[44].

En esta ocasión, la OTSC demostró una gran eficacia. La rápida decisión de los órganos de gobierno de la Organización en ayuda de la petición de un aliado fue sobresaliente. Por otro lado, el rápido despliegue de las FMP demostró un gran adiestramiento y disponibilidad de las tropas multinacionales, aunque esto se debiera a que la mayoría del contingente fuese ruso. Se consiguió el objetivo, rápidamente y sin bajas causadas por la OTSC entre la población. Hay que recalcar que la decisión de esta intervención, aunque exitosa, estaba condicionada por las preparaciones de la invasión de Ucrania. Rusia no podía permitir distracciones en ese momento y decide «atajar» el problema con rapidez.

La invasión rusa de Ucrania (2022)

Mientras que la invasión rusa de Ucrania, en febrero de 2022, solidificaba la cohesión de la OTAN, en la OTSC tuvo el efecto contrario, cuyos miembros en su mayoría se han abstenido de apoyar a Rusia. Así, las distintas resoluciones de la Asamblea General de la ONU han tenido el voto en contra de Rusia y Bielorrusia y la abstención o no voto del resto de miembros de la OTSC[45].

Aunque hay fuentes no oficiales que apuntan a que Rusia intentó el apoyo de la OTSC en la guerra de Ucrania, la postura oficial de la Alianza, transmitida por el entonces secretario general, Stanislav Zas, fue afirmar que nunca se había producido tal discusión[46]. De hecho, el presidente de Kirguistán, Sadyr Japarov, en una publicación de Facebook, se posicionaba neutral, Kazajistán, por su parte, se postulaba como plataforma para negociar la paz y ninguno de los EEMM ha reconocido la anexión por parte de Moscú de los territorios del Dombás y las regiones del sur de Ucrania, lo que es

[44] MILOSEVICH-JUARISTI, M. «Kazajistán: ¿la llave del mundo?», *Real Instituto Elcano*. 2022. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/kazajistan-la-llave-del-mundo/ (consultado el 8/1/2023).
[45] UNNEWS. «Ucrania: La Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades», *Noticias ONU*. 2022. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132 (consultado de 10/12/2022).
[46] CSTO. *CSTO official site*. 2023. Disponible en: https://en.odkb-csto.org (consultado el 24/1/2023).

una clara señal de que Rusia ni siquiera puede contar con el apoyo político de sus socios[47].

A pesar de haber recibido el apoyo de la OTSC, fundamentalmente de Rusia, durante las revueltas de, tan solo, un mes antes, las autoridades kazajas declararon, claramente, que su país no sería una herramienta para eludir las sanciones que la UE ha impuesto a Rusia. Además, ayudaron abiertamente a los residentes locales en Bucha, al norte de Kiev, con los cortes de energía causados por los ataques aéreos rusos contra la infraestructura energética. En otras palabras, la antigua república soviética no parecía temer ninguna represalia rusa, muy consciente de que el Kremlin, aislado de Occidente y empantanado en Ucrania, no está en condiciones de poner en peligro las relaciones con su aliado[48].

Bielorrusia es el único miembro de la OTSC que apoyó abiertamente la «operación militar especial» de Rusia en Ucrania. Lukashenko había declarado inicialmente que su ejército no participaría, pero luego Bielorrusia facilitó el despliegue de las tropas rusas por su territorio para invadir Ucrania. En marzo, Lukashenko declaró que las tropas de Bielorrusia entrarían en Ucrania, luchando junto a las tropas rusas, pero al mes siguiente afirmó que las tropas de Bielorrusia se vieron obligadas a entrar en Ucrania para rescatar a los camioneros de Bielorrusia, pero que no participarían en el conflicto militar[49].

Estos hechos demuestran, una vez más, la falta de apoyo de los aliados de Rusia en la OTSC ante su política expansionista y, lo que es más grave, la falta de una postura común respecto al liderazgo de Rusia en la Organización. Además, este conflicto no solo es una muestra más de ineficacia, similar a la mostrada en los casos de Crimea y Georgia, sino que además condiciona las posibles acciones que podría estar llevando la Organización.

[47] ENGVALL, J. «Russia's War in Ukraine: Implications for Central Asia», *CACI Analyst*. 2022. Disponible en: https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13712-russias-war-in-ukraine-implications-for-central-asia.html (consultado el 13/12/2022).
[48] MIKOVIC, N. «How Russia loses allies amid the war in Ukraine», *Lowy Institute*. 2023. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/how-russia-loses-allies-amid-war-ukraine (consultado de 10/12/2022).
[49] CHRISTOFFERSEN, G. «Russian Thinking about CSTO Peacekeeping: Central Asia, China, and the Ukraine War», *International Politics. Johns Hopkins University, SAIS*. 2022. Disponible en: https://theasanforum.org/russian-thinking-about-csto-peacekeeping-central-asia-china-and-the-ukraine-war/ (consultado el 13/12/2022).

El conflicto entre Kirguistán-Tayikistán (2020-2022)

La disputa fronteriza en el valle de Ferganá, entre Kirguistán y Tayikistán, dos miembros de la OTSC, es un ejemplo de que la posible contribución de la Organización a la seguridad de los aliados se encuentra condicionada por la adhesión de los miembros al principio de no interferencia en sus asuntos internos de Estado.

Ante los sucesivos enfrentamientos que se han producido en este conflicto fronterizo, en 2020 y 2021, el secretario general de la OTSC en ese momento, Stanislav Zas, instaba a sus aliados a dialogar y reprimirse del uso de la fuerza y manifestar que la Organización estaba «monitorizando» la situación[50].

En septiembre de 2022, estalló otro periodo de enfrentamientos armados en la frontera entre Kirguistán y Tayikistán, la violencia escaló rápidamente y ambas partes se culparon mutuamente[51]. Kirguistán insistió en que tenían pruebas de que «terroristas mercenarios» lucharon del lado de las fuerzas de Tayikistán, aunque tales afirmaciones fueron desmentidas por Dusambé[52].

Un mes después de este último enfrentamiento, el ministro de defensa de Kirguistán, Baktybek Bekbolotov, propuso un plan para resolver las disputas fronterizas con Tayikistán en el que proponía el despliegue de un contingente de interposición de la OTSC entre Kirguistán y Tayikistán para supervisar el alto el fuego y retirar el equipo pesado de la frontera[53].

La principal preocupación de los países de la región es el fortalecimiento de los grupos radicales en Afganistán. Por tanto, es de esperar que los conflictos en la demarcación entre Kirguistán y Tayikistán pueden convertirse en un problema importante para la OTSC. En otras palabras, Biskek quiere que la OTSC priorice no solo las fronteras del sur de Tayikistán sino también los conflictos en el valle de Ferganá. Según la

[50] UMAROV, T. «Are There Any Winners of the War on the Kyrgyz-Tajik Border?», *Carnegie Endowment for International Peace*. 2021. Disponible en: https://carnegiemoscow.org/commentary/84569 (consultado el 5/12/2022).
[51] ALIYEV, N. «Kyrgyzstan, Tajikistan border disputes continue for 31 years», *AA News*. 2022. https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/kyrgyzstan-tajikistan-border-disputes-continue-for-31-years/2687807# (consultado el 8/11/2022).
[52] SOLIEV, N., & PANTUCCI, R. «Central Asia. *Counter Terrorist Trends and Analyses*», 15(1). 2023, pp. 82–91. https://doi.org/10.2307/48707914
[53] EUROPAPRESS. «Rusia descarta que Bielorrusia tenga previsto reconocer Abjasia, Osetia del Sur y Crimea», *Europapress*. Europa Press, 2022. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-rusia-descarta-bielorrusia-tenga-previsto-reconocer-abjasia-osetia-sur-crimea-20220929172046.html (consultado el 22/11/2022).

administración de Biskek, el despliegue de las FMP de la OTSC en la frontera también reduciría los gastos de defensa[54].

Kirguistán quiere resolver su problema a través de la OTSC y también es una nueva oportunidad para aumentar la confianza en la Organización. Sin embargo, si la alianza adoptara esta propuesta, se podrían producir efectos no deseados. En primer lugar, Armenia podría ver un agravio comparativo ante la negativa de la OTSC para tomar parte en su enfrentamiento con Azerbaiyán. En segundo lugar, Tayikistán no quiere aprobar este despliegue, por lo que si se produjera con el FMP sin el consentimiento de este podría verse como que la OTSC, o Rusia, toma parte en la disputa por uno de ellos. Por último, Uzbekistán podría mostrar su descontento con el despliegue de fuerzas colectivas de la OTSC, tal y como lo hecho en el pasado, a pesar de no ser ya parte de la alianza[55].

El papel menor e ineficacia de la OTSC en este problema es particularmente sorprendente dado que dos de sus EEMM están involucrados, desaprovechando una gran oportunidad para reforzar su imagen.

Conclusiones

La OTSC ha mostrado una baja efectividad desde su creación. El análisis pone de manifiesto que los EEMM tiene grandes dificultades para superar sus desacuerdos internos y para responder, cooperativamente, a los intereses y necesidades de sus aliados en estos ámbitos.

La postura de la OTSC en el conflicto armenio-azerí es el ejemplo más flagrante de la ineficacia de la Organización a lo largo de estos veinte años de existencia. La repetida falta de respuesta de la alianza ante la petición de ayuda militar de uno de sus miembros, en virtud del artículo 4.º de su Carta, está erosionando gravemente las relaciones con sus aliados y la confianza de Armenia en la Organización.

La arbitrariedad en la respuesta de la OTSC, ante conflictos o disputas similares entre sí, ha acompañado las decisiones de la Organización estas dos décadas y, por tanto, ha

[54] WEITZ, R. «Explaining the Kyrgyz-Tajik Border Clash: Hypotheses in Search of Corroboration», *CACI Analyst*. 2021. Disponible en: https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13678-explaining-the-kyrgyz-tajik-border-clash-hypotheses-in-search-of-corroboration.html (consultado el 1/11/2022).
[55] ASKEROGLU, S. «Kyrgyzstan's Appeal to the CSTO Regarding the Border with Tajikistan», *ANKASAM | Ankara Kriz ve Siyaset Araştırmaları Merkezi*. 2022. Disponible en: https://www.ankasam.org/kyrgyzstans-appeal-to-the-csto-regarding-the-border-with-tajikistan/?lang=en#_edn1 (consultado el 17/12/2022).

contribuido a la falta de confianza interna de sus miembros. La brillante respuesta de las FMP de la OTSC a las revueltas de Kazajistán se vislumbraba como una nueva oportunidad para el resurgimiento de la alianza. No obstante, el análisis muestra un claro movimiento de Rusia por eliminar un segundo punto de preocupación antes de la invasión de Ucrania. Se concluye que el interés de Rusia, en cada momento, ha motivado respuestas antagónicas.

Desde la formación de la OTSC hasta nuestros días, la alianza ha tendido una inoperancia y, por tanto, una ineficacia manifiesta. Las fuerzas colectivas de la OTSC solo se han desplegado en una ocasión para una operación real desde su creación. Sin embargo, las ocasiones para su uso han sido múltiples y variadas, en cuanto a motivos y posible entidad de las fuerzas a emplear, sin que se decidiera su despliegue. Ni siquiera, cuando han sido zonas de claro interés para gran parte de los EEMM de la OTSC, como el caso de Afganistán o cuando la disputa involucra a dos EEMM de la Organización, como el conflicto tayiko-kirguizo.

La guerra en Ucrania está «lastrando» en gran medida las respuestas y decisiones de Rusia en política exterior y de defensa y, consecuentemente, las de la OTSC, al ser el aliado más poderoso de la Organización. La efectividad de la alianza está siendo, seriamente, diezmada por el devenir del conflicto, que está obligando a Rusia a empeñarse mucho más de lo esperado, tanto económica como militarmente.

*Jorge Barbero Montero**
CTE. ET. ING. DEM
Magíster en Paz, Seguridad y Defensa

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

88/2023 23 de octubre de 2023

Ander Sierra Ortiz

La seguridad energética de China: geopolítica y transición energética

La seguridad energética de China: geopolítica y transición energética

Resumen:

En 2010 la Agencia Internacional de la Energía (AIE) confirmó que China se había posicionado como primer consumidor de energía del mundo, superando a otras potencias como Estados Unidos, Japón o la Unión Europea. La política de reforma económica y apertura al exterior iniciada por Deng Xiaoping en 1978 había incrementado progresivamente la demanda energética china, especialmente a partir de 2001, cuando Pekín consiguió ingresar en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En la actualidad la dinámica sigue la misma tendencia. China ha sido el país que más ha contribuido al crecimiento de consumo energético mundial, empleando alrededor del 24 % de la energía global. No obstante, en esta coyuntura se presenta un gran problema relacionado con la seguridad energética: su dependencia de la importación de petróleo, gas y otros recursos del exterior.

Por este motivo, Pekín se ha visto obligado a elaborar una política energética más ambiciosa que le permita abrir nuevas y seguras vías de abastecimiento, mitigar su dependencia, estimular la producción de energías renovables y obtener derechos de explotación para sus empresas estatales tanto en China como en el resto del mundo.

Palabras clave:

República Popular China, seguridad energética, Nueva Ruta de la Seda, mar del Sur 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.

China's energy security: mix of geopolitics and ecological transition

Abstract:

In 2010 the International Energy Agency (IEA) confirmed that China had positioned as the world's leading energy consumer, surpassing other powers such as the United States, Japan or the European Union. The economic reforms initiated by Deng Xiaoping in 1978 had progressively increased Chinese energy demand, especially since 2001, when China officially joined the World Trade Organization (WTO).

Currently, this dynamic follows the same trend. China has been the country that has contributed the most to the growth of world energy consumption, using around 24% of global energy. However, there is a major problem related to energy security: its dependence on imported oil, gas and other resources from abroad.

For this reason, Beijing has been forced to develop a more ambitious energy policy that allows it to open new supply routes, mitigate its dependency, stimulate sustainable energy production and obtain exploitation rights for its state-owned companies both in China and abroad. The latest five-year energy plan, the Belt and Road Initiative or its aggressive position in the rich waters of the South China Sea are good examples.

Keywords:

People's Republic of China, Belt and Road Initiative, Energy security, South China Sea.

¿Qué es la seguridad energética?

En las últimas décadas la seguridad energética ha cobrado especial relevancia dentro de las relaciones internacionales, la geopolítica y la seguridad nacional. El agotamiento de los recursos tradicionales, el aumento del consumo energético mundial y las previsiones demográficas, industriales, económicas y medioambientales no hace más que fortalecer esta dinámica. No obstante, pese a su creciente importancia, no se ha elaborado una definición unánime sobre el concepto de seguridad energética[1]. Esto es consecuencia, principalmente, de las políticas energéticas adoptadas por cada Estado, las cuales se planifican y ejecutan en base a sus necesidades y características[2].

Si bien las definiciones son múltiples, el punto de partida habitual viene dado por la visión clásica de la Agencia Internacional de la Energía (IEA por sus siglas en inglés), que define la seguridad energética como la «disponibilidad ininterrumpida de las fuentes de energía a un precio asequible». Sin embargo, el nuevo panorama internacional ha empujado a los académicos a desarrollar una óptica contemporánea que tenga en consideración otras disciplinas.

Podemos encontrar un punto de inflexión en el marco de la evaluación de cuatro dimensiones o «4As» —*availability, affordability, accesibility and acceptability*— formulada por The Asia Pacific Energy Research Centre (APERC)[3], que también pone el acento en la geopolítica o el medioambiente. Desde esa perspectiva, una de las premisas de la seguridad energética ha sido la de garantizar el suministro de energía a largo plazo, atendiendo a esas cuatro dimensiones: disponibilidad (analiza la cantidad de reservas existentes por cada recurso y su suministro), asequibilidad (atiende a los costes derivados de la energía y las infraestructuras), accesibilidad (tiene en cuenta elementos geopolíticos y los desafíos a los que se enfrentan los países para tener acceso a los recursos) y aceptabilidad (incide en los efectos medioambientales ocasionados por la producción de energía). Otros autores han introducido una nueva dimensión (5As), *accommodation*, que consiste en añadir a las cuatro mencionadas, la dimensión de la adaptabilidad de la tecnología.

[1] ANG, B. *et al.* «Energy security: definitions, dimensions and indexes», *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 42. 2015, pp. 1077-1093.
[2] WINZER, C. «Conceptualizing energy security», *University of Cambridge, Electricity policy research group.* Working paper 1123. 2011, pp. 1-36.
[3] THE ASIA PACIFIC ENERGY RESEARCH CENTRE. *A quest for energy security in the 21st century*. 2007.

Siguiendo esta línea, la seguridad energética ha de entenderse como un concepto multidimensional que combine los campos de la seguridad, defensa, la economía y las relaciones internacionales y que haga énfasis no solo en aspectos materiales, sino también en los inmateriales —p. ej. la gestión del conocimiento—[4]. En este escenario, los Estados buscan garantizar su independencia y resiliencia, así como reducir su vulnerabilidad frente a los países productores. Daniel Yergin también indica que la visión clásica de la seguridad energética es demasiado limitada y apuesta por añadir a la ecuación las relaciones entre los Estados, los cambios del comercio mundial de la energía, las vulnerabilidades de las cadenas de suministro, el terrorismo, la provisión de información y la integración de las economías emergentes en el mercado mundial[5].

La importancia de la geopolítica energética

¿Qué es y cómo se mide la seguridad? Dar respuesta a esta pregunta no es tarea sencilla. El concepto de seguridad tiene un importante trasfondo subjetivo que se calcula en base a las percepciones e intereses de cada Estado. Sea como fuere, lo que es evidente es la elevada influencia que tiene el contexto internacional en la seguridad energética. En este escenario tan cambiante, a juicio de Gonzalo Escribano, para medir la «sensación» de seguridad hay que prestar atención a las relaciones políticas entre productores, consumidores y los países de tránsito, así como al nivel de conectividad desarrollado por un Estado[6]. La interconexión permite, por un lado, abrir nuevas vías de suministro y, por ende, reducir la dependencia de una fuente energética y, por otro, aumentar la presión frente a un país exportador en caso de interrupción a medida que las infraestructuras energéticas transitan por más países.

La vulnerabilidad, continúa Escribano, se presenta como uno de los mayores retos a los que tiene que hacer frente la política energética de un país importador. Para poder rebajarla, existen diferentes líneas de acción: diversificar el suministro con variedad de vías y fuentes, gestionar eficazmente la energía, fomentar los lazos comerciales, garantizar una reserva energética nacional para situaciones de emergencia, elaborar una

[4] DE ESPONA, R. *El moderno concepto integrado de seguridad energética*. Documento de opinión IEEE 32/2013, pp. 1-16.
[5] YERGIN, D. «A review of China's energy policy», *Foreign Affairs*. 2006. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security
[6] ESCRIBANO, G. «Seguridad energética: concepto, escenarios e implicaciones para España y la UE», *Real Instituto Elcano.* Documento de trabajo n.º 33/2016. 2008.

diplomacia orientada a mejorar las relaciones con todos los agentes que forman parte del sector o la protección de empresas estatales.

Los Estados consumidores, por lo tanto, están obligados a confeccionar una estrategia energética para satisfacer sus necesidades e intereses nacionales en lo que se puede llamar como geopolítica energética. Este concepto combina acciones políticas, diplomáticas, militares y financieras y, conforme a Ole Gunnar Austvik y Gülmira Rzayeva, debe formularse teniendo en cuenta diferentes factores como las reservas naturales propias y ajenas, su disponibilidad, quién las controla, su costo, las rutas terrestres y marítimas, etcétera[7].

Evolución de la política energética en China

Durante los primeros años de República Popular, entre 1950 y 1978, el sector energético chino estuvo fuertemente controlado por el Partido Comunista de China (PCCh) a través de la Comisión Estatal de Planificación. Mao Zedong decidió importar el rígido modelo económico soviético y acaparó a finales de 1951 el 100 % de la producción de petróleo y carbón, así como el 76 % de la energía eléctrica[8].

Por aquel entonces el consumo nacional se basaba especialmente en carbón y otros combustibles sólidos como la madera o desechos vegetales. Las grandes reservas existentes en el país permitían satisfacer la creciente demanda energética en la industria, la agricultura y el sector residencial[9]. El petróleo, por lo tanto, permaneció en segundo plano al menos hasta 1959, cuando se descubrió el yacimiento de Daqing, ubicado entre las fronteras de Mongolia, Rusia y Corea del Norte. Este campo permitió extraer en 1963 más de 86.000 barriles de crudo por día, lo que equivalía aproximadamente al 60 % de la producción total de China.

El hallazgo convirtió al gigante asiático en un país exportador de petróleo en una etapa, entre 1963 y 1970, marcada por la ruptura de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y el aislamiento internacional. La venta de oro negro, junto con el carbón, facilitó

[7] GUNNAR, O. y RZAYEVA, G. «Turkey in the geopolitics of energy», *Energy Policy*, Vol. 107. 2017, pp. 539-547.
[8] YANG, F. *et al. A review of China's energy policy*. Lawrence Berkeley National Laboratory Report. 1995, pp. 1-74.
[9] GARCÍA, C. y PALAZUELOS, E. *La transición energética en China*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2007, pp. 1-47.

la vital importación de bienes y tecnología del extranjero que años atrás procedía de Moscú.

No obstante, el escenario energético chino cambió drásticamente a partir de 1978. Pekín decidió concentrarse en el pragmatismo económico, liberalizó parcialmente numerosos sectores, entre ellos el energético, convirtió al país en la gran fábrica del mundo y mejoró notablemente el nivel de vida de la población. Conforme al crecimiento progresivo, China aumentó su producción de carbón y petróleo hasta casi 1.500 millones de toneladas y más de 4,6 millones de barriles de crudo por día, respectivamente, en el 2000.

Con la entrada del nuevo siglo las autoridades chinas vieron la necesidad de realizar una metamorfosis energética para articular una nueva estrategia nacional que satisficiera el consumo de un país cada vez más superpoblado e industrializado. En 2008 y 2010 respectivamente, se fundó la Administración Nacional de la Energía y la Comisión Nacional de la Energía para comandar la coordinación y elaboración de las estrategias energéticas. Estos dos órganos fueron los encargados de formular el duodécimo plan quinquenal energético en 2011, el cual destaca por la trascendencia de la geopolítica energética y la «diplomacia del petróleo»[10].

El documento se centró en cuatro principales líneas de actuación. Primero, intensificar la exploración y producción de energía, especialmente la no fósil. Segundo, mejora de la eficiencia para reducir los niveles de consumo de energía final por unidad del PIB, que por aquel entonces eran cuatro veces mayor que el de Estados Unidos. Tercero, aumentar las reservas de petróleo hasta tener la capacidad de abastecer al país durante 90 días. Cuarto, fomentar la diplomacia con los países exportadores, así como buscar nuevos suministradores.

Asimismo, desde la llegada de Xi Jinping al poder en 2013 todas estas dinámicas se han acelerado. Consciente de la vulnerabilidad que supone la dependencia de recursos del exterior, Pekín ha emprendido una política energética interna y externa más ambiciosa. La Nueva Ruta de la Seda, las maniobras en el mar del Sur de China o la Energy Revolution Strategy (2016-2030) son buenos ejemplos de la nueva mentalidad de los

[10] GARCÍA, C. y PAREJA, P. «El escenario energético de China y sus implicaciones geopolíticas», en K. Sodupe y L. Moure (coords.), *China en el escenario internacional: una aproximación multidisciplinar.* Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2013, pp. 239-275.

dirigentes chinos, cada vez más preocupados por la amenaza que suponen los problemas energéticos para la economía nacional y su propia legitimidad.

Transición energética: medioambiente y seguridad

En 2012 se produjo un punto de inflexión en la transición ecológica de China. La nueva generación de dirigentes encabezada por Xi Jinping decidió incluir la «construcción de una civilización ecológica» entre las principales prioridades del Partido. Seis años después, el Comité Central aprobó la incorporación a la Constitución la defensa del «desarrollo verde, la bella China y la civilización ecológica».

Este cambio de paradigma buscaba hacer frente a los problemas medioambientales que ponían en peligro el crecimiento económico y la legitimidad del PCCh.

China se ha posicionado como el país que más emisiones de gases de efecto invernadero emite a la atmosfera, aglutinando cerca del 30 %, lo que equivale a más de 12.000.000 kilotoneladas de CO_2. El gigante asiático sigue siendo bastante dependiente del carbón, el combustible fósil más contaminante, y su extracción en las provincias de Mongolia Interior y Shanxi genera «pueblos del cáncer».

El 40 % de los ríos están seriamente contaminados y la polución del aire es tal que en 2016 las autoridades decretaron la alerta roja en 22 urbes del país, donde viven 460 millones de personas. En este preocupante contexto, la presión social exigiendo cambios estructurales se ha intensificado en los últimos años a través de las redes sociales y actos de protesta. Según una encuesta de *Pew Research Center* publicada en 2015, la contaminación del aire era la segunda mayor preocupación de la sociedad china por detrás de la corrupción.

En este contexto, el PCCh aprobó la *Strategic Energy Action Plan (2014-2020)* y el *13th Five-Year Plan for Energy (2016-2020)* donde se establecieron ambiciosos objetivos. Entre ellos destaca especialmente alcanzar el 15 % del consumo de energías no fósiles e incrementar la capacidad instalada de energía renovable a 680 GW. En el último plan quinquenal, que corresponde al periodo 2021-2025, se incorporan o actualizan varias de las metas orientadas a «construir una civilización ecológica». En el documento China se compromete a aumentar la proporción de consumo de energía procedente de fuentes no

fósiles hasta el 33 % y a garantizar que al menos el 50 % del consumo incremental de electricidad se satisfaga con energías renovables.

Si bien el énfasis en las energías renovables tiene como principal objetivo reducir el daño medioambiental que ha provocado durante décadas la «fábrica del mundo», también se presenta como un medio para garantizar la seguridad energética: las fuentes no fósiles, como la solar, eólica o hidráulica, permiten aumentar la producción doméstica de energía sin depender de terceros países. En este sentido, como explican Samantha Ölz, Ralph Sims y Nicolai Kirchner, las energías renovables pueden reducir los «riesgos geopolíticos al contribuir a la diversificación del mix energético», disminuir la «variabilidad de los costos de generación» y mitigar la «dependencia de las importaciones»[11].

En este contexto, China ha incrementado notablemente el gasto en energías renovables hasta convertirse en el mayor inversor del sector. En los primeros seis meses de 2022, el país asiático movilizó en proyectos solares y eólicos alrededor de 100.000 millones de dólares, un 128 % más que en el mismo periodo del año anterior y ocho veces más que Estados Unidos, según datos publicados por *BloombergNEF*. Gracias a esta dinámica, China ha logrado aumentar el consumo de energías renovables en más de doce puntos en las últimas dos décadas, del 5,1 % en 1991 al 17,5 % en 2022. Si bien la dependencia de las importaciones de gas y petróleo sigue siendo elevada, algunas estimaciones optimistas calculan que a este ritmo el porcentaje podría aumentar hasta el 60 % para 2050.

Este incremento viene acompañado de otra gran ventaja: China ha conseguido desarrollar una sólida cadena de suministro en el sector de las tecnologías verdes, controlando prácticamente la estandarización, el desarrollo, la fabricación y el despliegue. De promedio, según la Agencia Internacional de la Energía (IEA), el país asiático acapara el 65 % de la capacidad global de producción de siete tecnologías necesarias para la transición ecológica, incluyendo los molinos eólicos para los parques terrestres (*onshore*) y marinos (*offshore*), los electrolizadores para producir hidrógeno y los paneles solares. Asimismo, China también lidera el procesamiento de metales vinculados a este sector, como el 35 % del níquel, el 58 % del litio o el 87 % de las tierras raras.

[11] ÖLZ, S., SIMS, R. y KIRCHNER, N. «Contribution of Renewables to Energy Security», *International Energy Agency*, IEA information paper. 2007, pp. 1-74.

Geopolítica energética de China

En 1993, cuando China se convirtió en un importador neto de petróleo, Pekín se vio obligado a intensificar su labor diplomática con los países exportadores para asegurar el aprovisionamiento ininterrumpido de crudo —y gas natural licuado a partir de 2006—. A través de los acuerdos comerciales, Pekín consiguió mejorar las relaciones bilaterales y firmar acuerdos energéticos —que incluían la adquisición de activos en el sector— con Estados ricos en recursos como Kazajistán, Uzbekistán, Canadá, Sudán, Irán, Venezuela o Perú.

Esta estrategia ha evolucionado en la actualidad a una política exterior más asertiva en todos los niveles, económica, política y militar, que tiene en consideración los nuevos desafíos a los que se enfrenta China para garantizar su seguridad energética. De este modo, el PCCh intenta reforzar las rutas marítimas y terrestres de abastecimiento, incrementar la explotación de recursos en su territorio y establecer nuevas alianzas energéticas en el extranjero.

Inversión, infraestructuras y energía

Uno de los pilares de la geopolítica energética corresponde a la Nueva Ruta de la Seda —BRI por sus siglas en ingles—, una iniciativa presentada por el propio Xi Jinping que ambiciona fortalecer la conectividad física entre China y el resto del mundo mediante el desarrollo de redes de infraestructuras. Tal y como se menciona en el documento *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, considerada como la hoja de ruta oficial, uno de los objetivos de la BRI es «promover la cooperación en infraestructura energética […] garantizar la seguridad de los oleoductos y gasoductos y otras rutas de transporte y construir redes transfronterizas de suministro de energía». Desde su puesta en marcha en 2013, alrededor del 37 % de los más de 950.000 millones de dólares movilizados entre inversiones y financiación se ha destinado a proyectos relacionados con la energía, según datos recogidos por *Green Finance & Development Center*.

En este contexto, la Nueva Ruta de la Seda se presenta como una herramienta geopolítica valiosa para abordar los múltiples desafíos que enfrenta la seguridad energética de China en tanto en cuanto permite mejorar al menos tres de las cuatro

dimensiones de *The Asia Pacific Energy Research Centre*: la disponibilidad, la asequibilidad y la accesibilidad. Esta misma conclusión es defendida por Seyedashkan Madani, argumentando que gracias a la profundización de la cooperación energética con los países adheridos a la BRI —147 en total—, China tiene la oportunidad de «establecer activamente un mercado de integración energética, mejorar las interrelaciones y la cooperación de infraestructura energética y salvaguardar el transporte de oleoductos y gasoductos»[12].

Respecto a las dos primeras dimensiones, la disponibilidad y la asequibilidad, que en líneas generales hacen referencia a la capacidad de tener acceso ininterrumpido a fuentes de energía a un precio razonable, la Nueva Ruta de la Seda incrementa la influencia de China en la gobernanza energética global al reforzar los vínculos comerciales, económicos y políticos con los países exportadores. Los intercambios que se producen en el marco de la BRI, unido al enorme poder que China ha cosechado en las últimas décadas, hacen que Pekín esté mejor posicionado para obtener o negociar nuevos contratos energéticos. Una de las formas más comunes es ofrecer préstamos a cambio de petróleo. Por ejemplo, el banco estatal *Export-Import Bank* recibía 30.000 barriles de crudo diarios de Sudán del Sur a cambio de financiar proyectos en infraestructuras en el país africano.

Por otro lado, el desarrollo de redes logísticas, además de favorecer la circulación del petróleo, gas u otros insumos, reduce los tiempos y por ende los costes de transporte de las importaciones chinas, incluyendo las energéticas. Según algunas estimaciones, como la realizada por François de Soyres, Alen Mulabdic, Siobhan Murray, Nadia Rocha y Michele Ruta, el tiempo de envío y los gastos asociados podrían disminuir hasta un 11,9 % y un 10,9 % respectivamente en los países que forman parte de la BRI[13]. Un ejemplo significativo de ello puede ser el oleoducto que conecta la ciudad birmana de Kyaukpyu y Kunming, capital de la provincia china de Yunnan. El proyecto, que forma parte del Corredor Económico China–Myanmar, permite recortar en 3.000 kilómetros la distancia que los petroleros deben recorrer, lo que se traduce en hasta seis días menos de navegación.

[12] MEDANI, S. «The BRI and its Implications for China's Energy Security: The Four As Model Perspective», *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol. 11. 2021, pp. 549-559.
[13] SOYRES, F. *et al.* «How Much Will the Belt and Road Initiative Reduce Trade Costs?», *International Finance Discussion Paper*, n.º 1274. 2020, pp. 1-21.

En esta ecuación también entran en juego las empresas estatales chinas, que aprovechan la expansión de la BRI para internacionalizar su actividad e incrementar su cuota de mercado global. En la actualidad, pese a los problemas estructurales que atraviesan, se han transformado en «actores clave en las políticas de seguridad energética por su conocimiento especializado» y en «grandes defensoras de la inversión en el extranjero»[14]. A través de estas compañías, China consigue, entre otros beneficios, la propiedad o derechos exclusivos de explotación de hidrocarburos, consolidar las relaciones bilaterales con los países productores, diversificar su suministro o formar parte del lucrativo negocio energético, especialmente el petrolero. Del mismo modo, Pekín se asegura en su territorio el control de un sector estratégico esencial para fomentar su crecimiento económico.

En relación con la accesibilidad, dimensión vinculada a la disponibilidad, pero teniendo en cuenta factores geopolíticos, la Nueva Ruta de la Seda favorece la diversificación y la securitización de las vías de suministro. Cabe recordar que actualmente el 80 % de las importaciones energéticas de China se realizan por una ruta marítima que transita por el estrecho de Malaca —susceptible a bloqueos— y las disputadas aguas del mar Meridional. Esta particularidad es percibida por Pekín como una debilidad que amenaza con obstaculizar la seguridad energética del país si en un futuro estalla un conflicto militar con Estados Unidos. La construcción de nuevas infraestructuras, por tanto, permite crear rutas alternativas que, si bien no tienen la capacidad de sustituir por completo a la marítima, contribuyen a reducir los riesgos. El mencionado proyecto de Kyaukpyu, el Corredor Económico China–Pakistán o los ductos construidos en Asia Central son ejemplos significativos.

Asimismo, establecer una red de puertos comerciales gracias a la vertiente marítima de la Nueva Ruta de la Seda ofrece el apoyo logístico necesario para que la Armada del Ejército Popular de Liberación (PLAN) pueda llevar a cabo operaciones dirigidas a mantener seguras las rutas marítimas que conectan China con los países ricos en recursos de Oriente Medio o África. Según una investigación realizada por Isaac Kardon y Wendy Leutert, dos tercios de las terminales portuarias adquiridas parcial o íntegramente por empresas chinas desde 2015 se encuentran cerca de esta ruta,

[14] GARCÍA, C. y PAREJA, P. «El escenario energético de China y sus implicaciones geopolíticas», en K. Sodupe y L. Moure (coords.), *China en el escenario internacional: una aproximación multidisciplinar.* Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao. 2013, pp. 239-275.

permitiendo a las Fuerzas Armadas «ejecutar su misión de proteger los intereses nacionales en el exterior […] y crear resiliencia contra la posible coerción de Estados Unidos»[15]. En 2017, por ejemplo, una flotilla de tres buques de guerra de la PLAN realizó una gira internacional, llevando a cabo misiones de escolta en el golfo de Adén y en las aguas cercanas a la costa somalí y visitando los puertos de más de 20 países adheridos a la BRI.

Operaciones en el mar del Sur de China

Otra de las estrategias geopolíticas que China ha desarrollado en relación con la seguridad energética se centra en el mar Meridional. Desde que Xi Jinping asumió el poder hace una década, Pekín ha adoptado una posición mucho más coercitiva en la región, proyectando su poder y fortaleciendo sus reclamaciones de soberanía mediante la modernización de la PLAN, la Guardia Costera y la milicia marítima, así como construyendo islas artificiales con propósitos cívico-militares[16].

De esta forma, China ambiciona controlar el 90 % del mar Meridional —la conocida como línea de los nueve puntos— como parte de su estrategia energética. Explotar las grandes reservas de hidrocarburos que se ubican en este territorio permitiría a China aumentar su producción interna y depender menos del exterior. Conforme a los datos de la Administración de Información Energética de Estados Unidos, la región alberga 190 billones de pies cúbicos de gas natural y 11.000 millones de barriles de petróleo. Los cálculos de las autoridades chinas son mucho más optimistas: el Ministerio de Recursos y Tierra —disuelto en 2018— estima que el crudo alcanza los 30.000 millones de toneladas y el gas natural más de 16 billones de metros cúbicos.

Asimismo, garantizar la seguridad de sus vías de suministro constituye un interés vital de Pekín, especialmente en un hipotético conflicto con Estados Unidos. Ejercer de autoridad mediante el expansionismo naval en el mar Meridional, sumado a la

[15] KARDON, I. y LEUTERT, W. «Pier Competitor. China's Power Position in Global Ports», *International Security*, Vol. 46, pp. 9-47.
[16] BRANDS, H. y COOPER, Z. «Getting serious about strategy in the South China Sea», *Naval War College Review,* Vol. 71, n.º 1 Winter. 2018, pp. 13-33.

mencionada red de puertos comerciales en el Indopacífico, ayudaría a proteger sus importaciones energéticas.

China ha combinado las operaciones castrenses con otras de calado político y legal. En 1992 el partido comunista aprobó la Ley sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua donde establecía que ejercía su «soberanía sobre su mar territorial [la línea de los nueve trazos] […] así como su fondo marino y subsuelo», en clara alusión al derecho de extracción de hidrocarburos. Del mismo modo, la *Strategic Energy Action Plan (2014-2020)* llamaba a fomentar la explotación de gas natural y petróleo en el mar del Sur de China.

Conclusiones

La dependencia que tiene China respecto a las importaciones de energía y materias primas aumenta considerablemente su vulnerabilidad frente a terceros Estados, que pueden aprovechar esta debilidad en un hipotético conflicto. Además, las adquisiciones que realiza de gas y petróleo deben cruzar rutas marítimas y terrestres que no pueden controlar del todo, por lo que quedan a merced de los países de tránsito. Por este motivo, China ha llevado a cabo una política exterior mucho más activa —incluso en ocasiones agresiva— en el sistema internacional para garantizar su seguridad energética.

La Nueva Ruta de la Seda, uno de los proyectos más ambiciosos del siglo XXI, permite mejorar las relaciones diplomáticas con los países exportadores y reducir los tiempos y costes asociados al transporte de importaciones energéticas. Asimismo, la BRI también favorece la diversificación —mediante el desarrollo de redes de infraestructuras— y la securitización —principalmente facilitando la expansión naval de la Armada— de las vías de suministro. Por otro lado, las maniobras en el mar Meridional se llevan a cabo, entre otros objetivos, para hacerse con el control de los enormes yacimientos de hidrocarburos existentes y defender una importante ruta de abastecimiento. Estas dos estrategias de la bautizada como geopolítica energética vienen acompañadas de la internacionalización de las empresas estatales chinas.

Por otro lado, la transición ecológica enfocada en las energías renovables que han impulsado las autoridades para revertir la degradación medioambiental que ha sufrido el país en las últimas décadas también sirve como un medio para reducir vulnerabilidades.

El sol, el viento o el agua, recursos inagotables y accesibles, permiten aumentar la producción doméstica sin depender de los países exportadores y sin sufrir la volatilidad característica del mercado energético global. Este factor se realza teniendo en cuenta que el país asiático ha desarrollado una sólida cadena de suministro en el sector de las tecnologías verdes, incluyendo la fabricación de molinos eólicos para los parques terrestres (*onshore*) y marinos (*offshore*), los electrolizadores para producir hidrógeno y los paneles solares.

En suma, todas las estrategias mencionadas en la presente investigación permiten a Pekín reforzar las cuatro dimensiones de la seguridad energética formuladas por *The Asia Pacific Energy Research Centre*: la disponibilidad, la asequibilidad, la accesibilidad y la aceptabilidad. No obstante, cabe mencionar que China todavía tiene un largo camino por recorrer para mitigar su debilidad estratégica y que garantizar por completo la seguridad energética es prácticamente imposible.

*Ander Sierra Ortiz**
Coordinador de Descifrando la Guerra
@andersierra_

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

89/2023 26 de octubre de 2023

Gonzalo Vázquez Orbaiceta *

Encuentros peligrosos: los «soldaditos azules» y las tácticas navales híbridas de China

Encuentros peligrosos: los «soldaditos azules» y las tácticas navales híbridas de China

Resumen:

El asombroso crecimiento en tamaño y capacidades de la Armada del Ejército Popular de Liberación para apoyar la actividad comercial del gigante asiático en todo el planeta ha convertido a Pekín en una de las grandes potencias marítimas de la actualidad. En paralelo a ese crecimiento, las ambiciones territoriales y la asertividad de China se han incrementado paulatinamente, lo que ha traído consigo un aumento notable de las tensiones con el resto de sus vecinos en la región del Indopacífico. Los numerosos encuentros que han tenido lugar durante los últimos años entre la Guardia Costera y otros barcos civiles chinos y sus homónimos filipinos, como el ocurrido en agosto de 2023, han puesto de manifiesto las tácticas híbridas que Pekín parece estar dispuesto a seguir empleando en el mar hasta lograr sus objetivos.

Palabras clave:

China, Filipinas, mar del Sur de China, guerra híbrida, Milicia Marítima, guardacostas.

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.

Close Encounters: China´s Little Blue Sailors and Hybrid Tactics at sea

Abstract:

The staggering growth in size and capabilities of the People´s Liberation Navy (PLAN) to support their national commercial activity across the globe has made Beijing one of the century´s maritime powers. Together with such growth, China has also been gradually widening its territorial ambitions and increasing its assertiveness, leading to a rise in tensions with its neighbors in the region. The numerous encounters between the Chinese Coast Guard and Philippine vessels taking place over the last years, including the ones witnessed in August 2023, have highlighted the problematic rhetoric affecting the region, showcasing Chinese hybrid tactics at sea and the willingness to keep using them to get its way. As a result, the Philippines are now looking to strengthen maritime cooperation with regional allies.

Keywords:

China, Philippines, South China Sea, hybrid warfare, maritime militia, Coast Guard

Introducción

A medida que los intereses comerciales de China se han expandido a lo largo del mundo a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, sus capacidades militares han crecido para proteger dicho comercio. En paralelo, las ambiciones marítimas del gigante asiático han llevado a Pekín a desafiar el sistema establecido mediante la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés). Algunas de las regiones donde las ambiciones de China resultan más visibles son las islas Spratly, el atolón de Scarborough o las aguas que el país reclama mediante la denominada Línea de Nueve Puntos.

Durante el verano de 2023, varios incidentes entre las guardias costeras de China y Filipinas hicieron sonar una vez más las alarmas en la región y llevaron a Manila a considerar seriamente el establecimiento de su propia milicia marítima y el fortalecimiento de su cooperación marítima con países aliados. Aunque las tácticas marítimas híbridas de China son ya ampliamente conocidas como la expresión principal de su desafío frente al orden internacional establecido, los numerosos encuentros hostiles de Pekín con la Guardia Costera filipina han destacado su determinación en el deseo de expandir su control sobre aguas internacionales.

En sus intentos de abrumar a las pequeñas embarcaciones filipinas y de otras marinas regionales, China recurre a su Guardia Costera —actualmente la más grande del mundo y a la que se conoce como «Milicia Marítima»— para ejercer su influencia y aumentar gradualmente el espacio marítimo bajo su control. En la línea del trabajo elaborado por el capitán de navío Abel Romero[1], el presente artículo profundiza en las tácticas híbridas navales que China emplea en la región, así como en los eventos más destacados que han tenido lugar durante los últimos años alrededor del mar de Filipinas. El texto analiza también la fuerte reacción que han despertado las tácticas de Pekín entre los países aliados de Estados Unidos y Manila en la región, subrayando la necesidad de fortalecer su cooperación marítima.

[1] ROMERO JUNQUERA, Abel. «El ascenso de China como potencia marítima» (Documento de Análisis IEEE, 58/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA58_2023_ABEROM_China.pdf [consulta: 23/8/2023].

Tácticas híbridas navales de China

Cuando se publicó *La geografía de la paz* de Nicholas Spykman en 1944, poco después de la muerte del profesor de Yale, Japón era el gran enemigo de Estados Unidos, mientras que China era su aliado. Pese a ello, Spykman advirtió que sería China, con su extensa costa que abarca todo el mar del Sur de China, la que supondría en el futuro el mayor desafío para los intereses norteamericanos en la región[2]. Décadas después, la visión de Spykman se ha convertido en una clara realidad. El ascenso de China como potencia marítima durante las últimas dos décadas (y en especial bajo el mandato del presidente Xi Jinping desde 2013) ha ido acompañado de ambiciosas demandas territoriales en la región[3].

Durante el denominado «Siglo de la Humillación», que se extiende desde las guerras del Opio en la década de 1840 hasta la fundación de la República Popular de China en 1949, China fue víctima de diversas invasiones y humillaciones, debidas principalmente a su incapacidad de defender adecuadamente su larga costa desde el mar. Contar con una costa tan extensa pero no con una marina capaz de brindar una protección adecuada tuvo consecuencias desastrosas para el devenir de la nación, hasta el punto de que aún hoy el fenómeno se sigue estudiando en los colegios. Plenamente consciente de esto, construir una marina capaz de proteger adecuadamente sus intereses vitales en casa y su comercio internacional lejos de sus costas se ha convertido en uno de los objetivos centrales del presidente Xi desde su ascenso al poder en 2013. Durante este tiempo, la Armada del Ejército de Liberación Popular de China se ha convertido en la marina más grande del mundo por número de buques[4].

En paralelo a este crecimiento, Pekín se ha vuelto cada vez más asertivo con los territorios alrededor del mar del Sur de China. A través de un uso extensivo de milicias marítimas compuestas por embarcaciones civiles y pesqueras, China ejerce una notable influencia en las inmediaciones de sus aguas territoriales, apoyándose precisamente en que son barcos civiles para minimizar la apariencia «agresiva» de sus acciones y evitar

[2] VÁZQUEZ, Gonzalo. «Spykman, MacArthur, and the Logic behind the US obsession with Asia Pacific», *Australian Naval Review*, n.º 2, 2022.
[3] ROMERO JUNQUERA, Abel. *Op. cit.*
[4] PAGE, Lewis. «China now has the world's biggest navy: but the U.S. fleet would still win in a fight – for now», *The Telegraph*. 19 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.telegraph.co.uk/news/2023/05/19/chinese-navy-plan-worlds-biggest-usn-top-for-now/ [consulta: 24/8/2023].

(aunque sin éxito) acusaciones directas por parte de los afectados. Usando un gran número de estas embarcaciones civiles, China busca ir más allá de las 200 millas náuticas de su zona económica exclusiva (ZEE) y trata este mar como si fuese propio. Para justificar sus reclamaciones, el país se apoya en una serie de islas que rodean estas aguas: uniéndolas entre sí se dibuja la conocida Línea de Nueve Puntos (o Nine-Dash Line, en la imagen debajo), que conecta todas ellas. Estos procedimientos permiten a Pekín evitar una hipotética confrontación militar directa con sus enemigos, a la vez que, como dijimos, le sirven para negar cualquier responsabilidad directa mientras logra denegar el acceso a sus aguas a cualquier embarcación no deseada.

Figura 1. Mapa ilustrativo de las actuales delimitaciones de zonas económicas exclusivas y las demandas territoriales de China mediante la Línea de Nueve Puntos
Fuente: UNCLOS, BBC.

Al personal civil que opera estos barcos se lo conoce como «marineros azules»[5], quienes emplean medios irregulares que han tenido un alto coste para las embarcaciones de Filipinas y otros países de la región del Indopacífico. Esta situación, calificada por

[5] STAVRIDIS, James. «Maritime hybrid warfare is coming», *Proceedings,* vol. 142/12/1366. US Naval Institute, diciembre de 2016. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/2016/december/maritime-hybrid-warfare-coming [consulta: 21/8/2023].

algunos como una «guerra sin humo de pistola» *(war without gunsmoke),* plantea dilemas muy significativos a los efectivos de la Marina de Estados Unidos desplegados en la región, a la vez que socava la confianza de los aliados de Washington en sus capacidades y permite a China «ir expandiendo gradualmente su ventaja estratégica y, en caso de ser necesario, atacar los intereses vitales de los americanos primero»[6]. Así,

> «[Pekín] se apoya en un concepto operacional que incluye el uso coordinado de la opinión pública y mediática, la guerra psicológica y la guerra legal para dar forma al espacio de conflicto, creando un entorno estratégico y operacional favorable […]. Cuando lo canaliza contra Estados Unidos, la combinación de esos tres elementos modifica las expectativas regionales generando dudas sobre la legitimidad de la presencia norteamericana en la región».

Entre las fuerzas irregulares que China emplea para perseguir sus objetivos están también las Milicias Marítimas del Ejército de Liberación Popular (PAFMM, por sus siglas en inglés). Estas se componen de personal civil que trabaja en el sector marítimo, al que se le encargan tareas de patrulla marítima, vigilancia, reconocimiento, u operaciones de apoyo logístico/auxiliar. Las Milicias Marítimas utilizan embarcaciones más pequeñas (la mayoría de ellas entre los 30 y los 50 metros de eslora) y, de acuerdo con la Iniciativa de Transparencia Marítima en Asia[7], en 2021 había al menos unas 120 (cifra que en estos momentos ha aumentado). Estas son consideradas como una amenaza asimétrica, dada su capacidad de afectar a los sonares remolcados de embarcaciones más grandes, y con ellas China consigue comprometer la seguridad de otros navíos que operan en la región[8]. En un hipotético escenario de guerra, como un conflicto en Taiwán o un enfrentamiento contra una coalición EE. UU.-Filipinas, las Milicias Marítimas podrían llevar a cabo una gran variedad de misiones, incluyendo la colocación de minas,

[6] LEIMBACH, Wendell B. y DUCKWORTH, Eric. «Prevailing without Gunsmoke in the South China Sea», *Proceedings,* vol. 148/11/1437. US Naval Institute, noviembre de 2022. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/november/prevailing-without-gunsmoke-south-china-sea [consulta: 21/8/2023].

[7] La Iniciativa de Transparencia Marítima en Asia (AMTI, por sus siglas en inglés) fue lanzada por el Center for Strategic and International Studies (CSIS) con el propósito de promover la transparencia en la región. Consiste en la elaboración de un mapa interactivo, actualizado con regularidad, que sirve como fuente de información y análisis para fomentar el debate sobre cuestiones de seguridad marítima en la región (Disponible en: https://amti.csis.org/about/ [consulta: 4/9/2023]).

[8] LEIMBACH, Wendell B. y DUCKWORTH, Eric. *Op. cit.*

operaciones de reconocimiento, vigilancia e inteligencia (ISR), guerra electrónica y muchas otras[9].

Repaso de los eventos recientes

Uno de los lugares más relevantes dentro del área que abarca la Línea de Nueve Puntos, sobre la que China ha intentado repetidas veces ejercer su control, es el atolón de Scarborough («Scarborough Shoal» en inglés), que se encuentra situado a unas 120 millas de las Filipinas, pero es también reclamado por China y Taiwán. En 2012 varias embarcaciones pesqueras chinas ocuparon el atolón y, con la llegada de marinos filipinos al lugar, surgió una disputa entre ambos que duró semanas[10]. Al final el asunto se zanjó según las directrices de la UNCLOS, que dio la razón a Manila, un veredicto final que Pekín no ha reconocido oficialmente. Desde entonces, las ambiciones territoriales del presidente Xi dentro de la Línea de Nueve Puntos, que ha intentado militarizar y fortificar con el fin de afianzar sus reclamaciones, han sido la causa de constantes problemas para las embarcaciones filipinas.

En diciembre de 2022, Manila expresó su preocupación por las numerosas incursiones chinas en sus aguas territoriales, que, según un oficial de la Marina nacional, llevaban ya mucho tiempo repitiéndose. A propósito de ello, el jefe de Defensa filipino observó: «Estas actividades que atentan contra su soberanía y su jurisdicción, y socavan la paz y la estabilidad en la región, son inaceptables»[11].

[9] KNOLL, David, POLLPETER, Kevin y PLAPINGER, Sam. «China's Irregular Approach to War: The Myth of a Purely Conventional Future Fight». Modern War Institute, 27 de abril de 2021. Disponible en: https://mwi.westpoint.edu/chinas-irregular-approach-to-war-the-myth-of-a-purely-conventional-future-fight/ [consulta: 28/8/2023].
[10] GREEN, Michael *et al.* «Counter-Coercion Series: Scarborough Shoal standoff». CSIS, 22 de mayo de 2017. Disponible en: https://amti.csis.org/counter-co-scarborough-standoff/ [consulta: 23/8/2023].
[11] REUTERS. «Philippines concerned over Chinese vessels "swarming" in disputed waters – defense chief». 14 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.reuters.com/world/philippines-concerned-over-chinese-vessels-swarming-disputed-waters-defence-2022-12-14/ [consulta: 25/8/2023].

Figura 2. Atolón de Scarborough
Fuente: NASA.

Semanas después de estas declaraciones, Estados Unidos y Filipinas llegaron a un acuerdo para garantizar el acceso americano a cuatro bases militares en territorio filipino, bases con el potencial de aumentar las capacidades de vigilancia y de respuesta ante futuras incursiones chinas en la región. Aunque no haya un despliegue permanente, las bases servirán como un importante núcleo para realizar entrenamientos conjuntos a fin de mejorar la interoperabilidad. Poco después de este anuncio, China respondió subrayando que «esto puede escalar las tensiones y poner en peligro la paz y la estabilidad de la región»[12].

En agosto de 2023, circuló por los medios de todo el mundo un video grabado por la Guardia Costera filipina desde uno de sus buques. El BRP Malabrigo y el BRP Cabra se dirigían al atolón Sabina, en las islas Spratly, para realizar una misión de reabastecimiento. En aquel momento, varias unidades de la Guardia Costera china (en concreto los buques CCG 5304, CCG 5201, CCG 4203 y CCG 5402) que se hallaban en las inmediaciones se movilizaron y comenzaron a realizar maniobras de bloqueo contra los barcos filipinos[13]. En el video se aprecian los intentos de bloquear a las embarcaciones filipinas, que incluyeron el empleo de cañones de agua a presión contra

[12] THE MARITIME EXECUTIVE. «U.S. secures access to new strategic base sites in the Philippines». 2 de febrero de 2023. Disponible en: https://maritime-executive.com/article/u-s-secures-access-to-new-strategic-base-sites-in-the-philippines [consulta: 26/8/2023].
[13] MAHADZIR, Dzirhan. «Video: China Coast Guard blast Philippine Military resupply with water cannons». USNI News, 7 de agosto de 2023. Disponible en: https://news.usni.org/2023/08/07/video-china-coast-guard-blast-philippine-military-resupply-with-water-canons [consulta: 26/8/2023].

ellas. Junto a la publicación del video, las autoridades filipinas expresaron su rechazo hacia los hechos: «La Guardia Costera filipina condena firmemente las peligrosas maniobras de la Guardia Costera china y su uso ilegal de cañones de agua contra nuestras embarcaciones»[14]. Si bien Filipinas está acostumbrada a las maniobras de los guardacostas chinos, el empleo de un cañón de agua a presión suponía un nuevo hito.

Figura 3. Un buque de la Guardia Costera china disparando un cañón de agua a presión contra una misión de reabastecimiento filipina a principios de agosto de 2023
Fuente: Guardia Costera filipina vía France 24.

Como resultado de estos eventos, Manila anunció su intención de realizar patrullas y operaciones de vigilancia conjuntas con Estados Unidos antes de que finalice 2023[15]. Subrayando el hecho de que no puede hacer frente a las agresiones chinas en la región por sí misma, Filipinas se muestra plenamente dispuesta a fortalecer sus lazos bilaterales y la cooperación con otros aliados en el Indopacífico. Iniciativas como la anunciada por Washington y Manila son un claro ejemplo de la tendencia actual en la región y del sentimiento de rechazo hacia las tácticas chinas, y podrían servir para asentar las bases para un mayor grado de cooperación marítima en la zona.

[14] CHEN, Heather y KWON, Jake. «Philippines accuses China of firing water cannons at its ships in the South China Sea». CNN, 7 de agosto de 2023. Disponible en: https://edition.cnn.com/2023/08/06/asia/philippines-chinese-vessels-south-china-sea-intl-hnk/index.html [consulta: 26/8/2023].
[15] DAGUNO-BERSAMINA, Kristine. «Philippines, U.S. expected tostart joint patrols in West Philippine Sea by year-end NSC», *PhilStar.* 5 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.philstar.com/headlines/2023/08/05/2286446/philippines-us-expected-start-joint-patrols-west-philippine-sea-year-end-nsc [consulta: 20/8/2023].

China recurre a estas tácticas híbridas para hacer valer sus intereses en la región, dejando entrever con sus acciones un alto grado de ensayo y planificación, lo que indica que las capacidades de sus milicias marítimas se mantendrán consistentes durante los próximos años. Según un antiguo oficial norteamericano, «de ninguna forma puede [China] llevar a cabo una operación así sin haberla planeado previamente y sin comunicación en tiempo real»[16]. Esto refuerza, por tanto, el argumento de que para disuadir a China de seguir realizando incursiones contra buques más pequeños, el resto de los países de la región deben incrementar su presencia alrededor del mar de Filipinas y constituir una fuerza marítima conjunta con la capacidad necesaria.

Pocas semanas después de los eventos de agosto de 2023, China publicó la última actualización de su mapa nacional, como viene haciendo desde 2006. Dicha herramienta invita a pensar que Pekín busca corregir lo que considera errores problemáticos en sus territorios; en realidad, China también la usa como un instrumento más para legitimar sus reclamaciones territoriales. Con la última actualización, muchos países vecinos han protestado formalmente contra las ampliaciones realizadas en el mapa del territorio nacional, reclamando como propias varias áreas disputadas en el mar del Sur de China y otros territorios pertenecientes a Malasia y a la India. Como se aprecia en la imagen siguiente, el nuevo mapa deja atrás la Línea de Nueve Puntos para convertirla en una de diez puntos mediante la reclamación de territorios en las inmediaciones del mar del Sur de China como propios[17].

[16] LENDON, Brad. «"Little Blue Men": Is a militia Beijing says doesn't exist causing trouble in the South China Sea?». CNN, 12 de agosto de 2023. Disponible en: https://edition.cnn.com/2023/08/12/asia/china-maritime-militia-philippines-tensions-intl-hnk-ml/index.html [consulta: 21/8/2023].

[17] YEH, Nadya. «China's New Map draws outrage from its neighbors», *The China Project*. 31 de agosto de 2023. Disponible en: https://thechinaproject.com/2023/08/31/chinas-new-map-draws-outrage-from-its-neighbors/ [consulta: 1/9/2023].

Figura 4: Nuevo mapa nacional de China
Fuente: Global Times.

La cooperación en defensa marítima Estados Unidos-Filipinas

La posición estratégica de las Filipinas, que cierran el mar del Sur de China, las convierte en el lugar ideal para la ubicación de una base avanzada de Estados Unidos y sus aliados, desde donde poder vigilar de cerca las actividades de China en la región. Las islas podrían ser utilizadas como base aeronaval, en caso de que se produzca un conflicto en Taiwán o cualquiera de las otras islas en disputada, en coordinación con la

posición norteamericana en Guam y las islas de Japón, más hacia el norte. Además, su localización proporciona un nivel apropiado de conciencia del entorno marítimo («maritime domain awareness» en inglés).

Estados Unidos y Filipinas firmaron en 1951 un tratado de defensa mutua con el propósito de fortalecer su cooperación y salvaguardar sus intereses comunes en el Indopacífico[18]. En el momento de la firma, la región no era tan relevante como lo es hoy en términos geopolíticos (ni tampoco planteaba tantos desafíos). Sin embargo, siete décadas después, el Indopacífico se ha convertido en el nuevo centro de gravedad del orden internacional, por donde discurren las rutas comerciales más importantes del mundo. Junto a ello, China se ha establecido como la armada más grande del mundo y amenaza la soberanía de varios de sus vecinos, contraviniendo los principios del derecho internacional establecidos por la UNCLOS.

De acuerdo con el artículo 5 del tratado suscrito por ambos países, «se considerará como ataque armado hacia alguna de las partes cualquier ataque sobre el terreno metropolitano de estas, o sobre las islas bajo jurisdicción de cualquiera de ellas en el Pacífico, o sus fuerzas armadas, buques y aeronaves en dicho territorio»[19]. Con este artículo se abre, por tanto, el debate sobre si lo ocurrido en agosto de 2023 debiera ser considerado como un ataque armado según su descripción o no.

Entre los despliegues más recientes de Estados Unidos en la región, destaca su última navegación conjunta, a comienzos de septiembre de 2023: la fragata filipina de misiles guiados BRP José Rizal y el destructor de misiles guiados USS Ralph Johnson (DDG 114) de la Marina estadounidense realizaron entrenamientos conjuntos para mejorar la interoperabilidad de sus tripulaciones y fortalecer su posición en estas aguas[20].

En paralelo, la Marina filipina está considerando crear su propia milicia marítima para hacer frente a agresiones de este tipo. Según fuentes oficiales, el ataque de agosto de

[18] BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS (2022) «U.S. Security Cooperation with the Philippines». 7 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-the-philippines/ [consulta: 23/8/2023].
[19] UNITED STATES OF AMERICA, PHILIPPINES. Mutual Defense Treaty, *United Nations Treaty Series,* n.º 2315. 1953, p. 136. Disponible en: https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20177/volume-177-I-2315-English.pdf
[20] NAVAL NEWS. «Philippines, United States conduct bilateral sail». 4 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2023/09/philippines-united-states-conduct-bilateral-sail/ [consulta: 4/9/2023].

2023 ha generado un gran descontento entre los oficiales de la Guardia Costera, lo cual ha llevado a la Marina a considerar el establecimiento de una fuerza compuesta por reservistas y pesqueros civiles. Muchos de estos pescadores llevan años trabajando para la Marina realizando tareas de vigilancia e inteligencia frente a la presencia china próxima a sus aguas. Pese a ello, una gran mayoría ha respondido negativamente a la propuesta, tachando de innecesario armarse para hacer frente a las embarcaciones chinas[21].

Filipinas y Estados Unidos afrontan ahora la necesidad de fortalecer sus lazos militares y su presencia marítima en la región, especialmente en los alrededores de las regiones disputadas con China. Como el almirante J. C. Wylie apuntó décadas atrás, el factor determinante y definitivo de la victoria es «el soldado armado presente en el escenario»[22]. La única forma de ejercer un control efectivo y duradero sobre una determinada región es desplegando barcos y soldados para estar presentes y hacer frente a cualquier amenaza del enemigo. Por lo tanto, una cooperación entre ambos países que lleve a una mayor presencia y actividad es requisito indispensable para plantar cara a China. En palabras del profesor Jim Holmes, «las alianzas funcionan mejor cuando sus miembros están involucrados en una defensa común»[23]. Con el aumento de la presencia americana en aguas filipinas, con buques mejor equipados que los de la Guardia Costera china,

> «Pekín se vería forzado a enviar buques de guerra a la región para restaurar su superioridad local y reforzar sus reclamaciones. Haciendo esto, recordaría a todos sus vecinos —una vez más— quién es el acosador en el Sudeste Asiático. Involucrar a la Marina china también echaría por tierra la narrativa que sostiene que

[21] LARIOSA, Aaron M. «Philippines looks to increase its maritime capabilities in the SCS», *Naval News.* 18 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2023/08/philippines-looks-to-increase-maritime-capabilities-in-the-scs/ [consulta: 24/8/2023].
[22] WYLIE, J. C. «Why a sailor thinks like a sailor», *Proceedings,* vol. 83/8/654. *US Naval Institute*, agosto de 1957. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/1957/august/why-sailor-thinks-sailor [consulta: 23/8/2023].
[23] HOLMES, James. «U.S.-Philippine Coast Guard Patrols: Time to Provoke the Provocateur», *19fortyfive*. 16 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.19fortyfive.com/2023/08/u-s-philippine-coast-guard-patrols-time-to-provoke-the-provocateur/ [consulta: 26/8/2023].

> la Guardia Costera patrulla únicamente las aguas territoriales que pertenecen a China desde la antigüedad con el propósito de proteger su actividad comercial[24]».

Pero Washington y Manila no pueden hacerlo solos, ni tampoco deberían. Las patrullas marítimas conjuntas anunciadas son un paso al frente muy importante, que traerá con toda seguridad resultados positivos a corto plazo, pero otros aliados deberán sumarse a esta iniciativa si se aspira a garantizar su éxito a largo plazo.

Sobre la necesidad de la cooperación marítima aliada

A día de hoy, la estrategia naval china se enfoca en los conceptos de defensa de los mares cercanos y protección de los mares lejanos, a través de los cuales el país va expandiendo el ámbito geográfico de sus operaciones. A ello se añade «un nuevo énfasis en salvaguardar el desarrollo económico y los intereses estratégicos chinos mediante la protección de sus líneas de comunicación, además de llevar a cabo misiones de seguridad en lugares más lejanos»[25]. El primero de estos conceptos se centra en asegurar que la soberanía territorial china permanezca intacta, mientras que el segundo está ligado a la gran necesidad de proteger su comercio marítimo, algo que Pekín hace siguiendo al pie de la letra las enseñanzas de Alfred T. Mahan.

El ascenso de China como potencia marítima en la región de Asia-Pacífico, junto a su potencial para expandir su influencia en lugares más lejanos gracias a la Iniciativa de la Franja y la Ruta («Belt and Road Initiative» en inglés), hace necesario que Estados Unidos y sus aliados actúen al respecto. Aunque la estrategia naval descrita en el párrafo anterior no supone un riesgo en sí misma para otras marinas regionales, el acoso constante y el comportamiento hostil demostrados por la Milicia Marítima de Pekín exigen una mayor de presencia marítima aliada para proteger estas aguas e impedir que China domine a su gusto la región, poniendo en peligro sus embarcaciones. El almirante James Stavridis compartía hace algún tiempo una historia muy simple pero ilustrativa para

[24] HOLMES, James. «The U.S. Navy is now paying a price for its littoral combat ship mistakes», *19fortyfive*. 21 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.19fortyfive.com/2023/08/the-u-s-navy-is-now-paying-a-price-for-its-littoral-combat-ship-mistakes/ [consulta: 24/8/2023].
[25] RICE, Jennifer y ROBB, Erik. « The Origins of “Near Seas Defense and Far Seas Protection”». *CMSI China Maritime Reports*, n.º 13. 2021. Disponible en: https://digital-commons.usnwc.edu/cmsi-maritime-reports/13 [consulta: 5/9/2023].

ejemplificar en qué podrían llegar a derivar las tácticas de China durante los próximos años:

> «Una tarde de verano en el sofocante mar del Sur de China, un vapor costero de 2000 toneladas se aproxima a una flota de pesqueros vietnamitas que están faenando dentro de la zona económica exclusiva de Vietnam, a unas 150 millas de la costa. El vapor merodea por la zona durante una hora o dos a medida que va cayendo la noche. De pronto, por un costado del barco aparecen tres lanchas rápidas, cada una armada con cañones de calibre 50 y lanzacohetes de mano. Durante la siguiente hora, las lanchas atacan a docenas de pesqueros, disparando con sus cañones, lanzando granadas y atacando a los supervivientes que flotan en el agua.
>
> Los buques pesqueros que logran salir de allí huyen hacia su costa, enviando frenéticamente señales de socorro por radio, las cuales son interceptadas por pequeños drones que vuelan sobre ellos […]. China insiste en que sus Fuerzas Armadas no estuvieron involucradas y afirma que sospecha de un grupo de gánsteres dedicados a la extorsión, piratas o terroristas vietnamitas[26]».

Esta historia tan simple ilustra muy claramente la magnitud de las tácticas híbridas empleadas en la región, y lo que China podría llegar a hacer dentro de unos años si los países aliados de Filipinas no toman nota de lo ocurrido y tratan de aumentar las capacidades de vigilancia y disuasión en la zona. Los eventos que tuvieron lugar en agosto de 2023 son solo la punta del iceberg de lo que China está dispuesta a hacer para conseguir sus objetivos, entre ellos extender su soberanía más allá de las aguas de su ZEE.

Consciente de esto, la Marina filipina ha aumentado progresivamente sus capacidades navales durante la última década, a la vez que ha ido fortaleciendo sus lazos con otros aliados en la región. Entre 2016 y 2017 adquirió sus dos primeros LPD, y en el verano de 2023 comenzó la construcción de dos unidades adicionales[27]. La Marina filipina cuentan también con dos fragatas de misiles guiados clase José Rizal, con capacidades

[26] STAVRIDIS, James. *Op. cit.*
[27] NAVAL NEWS. «PT PAL Begins construction of the Philippine Navy's LPD».10 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2023/08/pt-pal-begins-construction-of-the-lpd-for-the-philippine-navy/ [consulta: 23/8/2023].

antisubmarinas, antisuperficie y antiaéreas. Asimismo, se han comenzado a construir dos corbetas para apoyar a las fragatas mencionadas[28] y se busca aumentar la flota de unidades más pequeñas con 10 patrulleros y 24 lanchas de asalto anfibio. Estados Unidos anunció la entrega de dos patrulleros clase Cyclone en marzo de 2023, anteriormente empleados por la Guardia Costera estadounidense y equipados con ametralladoras de calibre 50 y lanzadores de granadas automáticos[29]. En abril se incorporaron a la flota de Filipinas dos patrulleros clase Acero construidos en Israel, y se espera que más patrulleros de altura («offshore patrol vessels» en inglés) les sigan en los próximos meses[30].

Figura 5. Desfile de la flota filipina por el 85.º aniversario de sus Fuerzas Armadas
Fuente: Marina filipina.

A pesar de los avances en sus capacidades navales y del apoyo mostrado por Washington, Manila sigue necesitando el sostén de otros aliados regionales, la mayoría

[28] NEPOMUCENO, Priam. «Steel Cutting for 2 Navy Corvettes set in May, November: DND». Philippine News Agency, 18 de enero de 2023. Disponible en: https://www.pna.gov.ph/articles/1192999 [consulta: 24/8/2023].
[29] LARIOSA, Aaron M. «U.S. to transfer Cyclone-class patrol ships to Philippine Navy», *Naval News*. 28 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2023/03/u-s-to-transfer-cyclone-class-patrol-ships-to-philippine-navy/ [consulta: 23/8/2023].
[30] NAVAL NEWS. «Philippine Navy commissions two more Acero-class Patrol Boats». 29 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2023/05/philippine-navy-commissions-two-more-acero-class-patrol-boats/ [consulta: 23/8/2023].

de los cuales apoya su posición contra las hostilidades de China y también busca defenderse mejor de las amenazas que esta supone.

Japón, al igual que Filipinas, es uno de los vecinos más cercanos de China, y está siendo uno de los ejemplos más notables del «despertar geopolítico» que caracteriza a la región del Indopacífico a día de hoy[31]. Como señala el profesor Jim Holmes, Japón está fortificando sus islas más al suroeste para proteger su territorio y aguas circundantes, mientras deja abierta la opción de convertir la cadena de islas en una barrera defensiva contra movimientos hostiles por mar y aire[32].

Tokio trata de ayudar a Manila para que haga frente a las tácticas híbridas de China. En la última Ayuda Oficial para el Desarrollo enviada a Filipinas, se incluyó una concesión para que un sistema de comunicaciones de datos por satélite fuera instalado en los buques multipropósito de su Guardia Costera. Con él, la conciencia del entorno de Filipinas aumentará significativamente y las actividades en las inmediaciones de sus aguas territoriales y ZEE, así como en el mar del Sur de China, podrán ser controladas de forma más eficaz.

Vietnam, otro de los vecinos en la región, ha mostrado interés por fortalecer la cooperación con Manila desde los años noventa, pese a que todavía no se haya firmado ningún acuerdo entre ambos países. Aun así, como resultado de los eventos que han tenido lugar en la zona durante el verano de 2023, el Gobierno filipino ha expresado su deseo de establecer una cooperación marítima con sus vecinos vietnamitas para estabilizar las tensiones con Pekín. Tal y como algunos analistas han señalado, «si Filipinas y Vietnam están unidas, China será más cuidadosa»[33]. Esto parece ahora más probable que nunca, como demuestra el acuerdo de asociación estratégica firmado por Washington y Hanói el 10 de septiembre de 2023, con el que Estados Unidos ha dado

[31] COLOM PIELLA, Guillem. «El *Zeitenwende* japonés: ¿Hacia su plena integración en materia de defensa?». *Revista General de Marina*, julio de 2023. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2023/07/RGMJulio2023Parte06.pdf [consulta: 24/8/2023].
[32] HOLMES, James R. «Japan's Military is getting ready to take on a rising China», *19fortyfive*. 7 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.19fortyfive.com/2023/08/japans-military-is-getting-ready-to-take-on-a-rising-china/ [consulta: 26/8/2023].
[33] THE MARITIME EXECUTIVE. «Philippines and Vietnam plan cooperation agreement on South China Sea».13 de agosto de 2023. Disponible en: https://maritime-executive.com/article/philippines-and-vietnam-plan-cooperation-agreement-on-s-china-sea [consulta: 24/8/2023].

un paso importante hacia su objetivo de contrarrestar la influencia de China en la región[34].

Australia, en el extremo sur del Pacífico, ha estado siguiendo de cerca las actividades navales de China durante los últimos años. Su *Defense Strategic Review,* publicado en mayo de 2023, se hace eco de las crecientes tensiones geoestratégicas derivadas de las actividades ilegales de China y aboga por un fortalecimiento de las capacidades nacionales de vigilancia y conciencia del entorno. Pese a que aún no esté del todo claro cómo se pretende llevar a cabo, la revisión de Australia también aboga por un cambio de estrategia para su Armada. A la vez, el país quiere adoptar una estrategia de A2/AD similar a la que China ha construido frente a sus aguas[35].

Así, la *Defense Strategic Review* defiende que «el desarrollo de una estrategia de denegación del área para las Fuerzas de Defensa de Australia será clave para permitirnos negar a nuestros adversarios una libertad de movimiento que les facilite operar contra nuestros intereses sin verse expuestos»[36]. Por lo tanto, cabe esperar que Australia se muestre dispuesta a cooperar con Filipinas cuando llegue el momento.

India ha mostrado su apoyo a Filipinas y su disposición a extender la cooperación en defensa[37]. Nueva Delhi comparte el punto de vista de Manila y el propósito de lograr un orden internacional en el mar basado en los principios de la UNCLOS, incluido en el mar del Sur de China. El país ha expresado abiertamente su apoyo a Manila frente a las reclamaciones que China hace con su Línea de Nueve Puntos y ha reconocido que «China es la única potencia que supone una amenaza directa para sus intereses de

[34] EFE. «Biden firma un acuerdo de asociación estratégica con Vietnam para contrarrestar a China». 10 de septiembre de 2023. Disponible en: https://efe.com/mundo/2023-09-10/biden-vietnam-acuerdo/ [consulta: 10/9/2023].
[35] VÁZQUEZ, Gonzalo. «Adapting to a New Strategic Environment: The Royal Australian Navy and Australia´s 2023 Strategic Defense Review». Center for Maritime Strategy, 27 de julio de 2023. Disponible en: https://centerformaritimestrategy.org/publications/adapting-to-a-new-strategic-environment-the-royal-australian-navy-and-australias-2023-strategic-defense-review/ [consulta: 2/9/2023].
[36] MINISTERIO DE DEFENSA DE AUSTRALIA. *Defense Strategic Review.* 2023, p. 49. Disponible en: https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review [consulta: 3/9/2023].
[37] ROY, Dipanjan. «India, Philippines to upgrade defense partnership; boost maritime cooperation», *The Economic Times*. 30 de junio de 2023. Disponible en: https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-philippines-to-upgrade-defence-partnership-boost-maritime-security/articleshow/101374489.cms?from=mdr [consulta: 20/8/2023].

seguridad, tanto en su frontera como en el océano Índico»[38]. Al igual que las demás naciones citadas, la India ha ido modernizando su fuerza naval: ha incorporado cuatro fragatas clase Nilgiri P17A, cuya construcción se completó recientemente, y tiene pensado construir destructores de nueva generación[39].

Además de los ejemplos mencionados, otros países han demostrado ser conscientes del riesgo que suponen las acciones de China y buscan encontrar la forma de hacerles frente. A finales de 2021, Indonesia invitó a los representantes navales del resto de los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) para discutir vías de acción que permitan disminuir el efecto de las acciones chinas en la región[40]. Iniciativas como esta ponen de manifiesto cómo la mayoría de los países está en desacuerdo con los métodos que emplea China.

Consideraciones finales

¿Qué ideas centrales derivan, por tanto, de los sucesos ocurridos en torno al mar de Filipinas durante los últimos años? ¿Qué lecciones se pueden extraer de las tácticas híbridas de China?

En primer lugar, las tácticas híbridas empleadas por China como apoyo a su estrategia naval seguirán vigentes en la región mientras las ambiciones territoriales de Pekín sigan estando en su agenda. Los numerosos incidentes que han tenido lugar durante la última década, y en especial los recientes ataques a la Guardia Costera filipina, demuestran la determinación de China en la región, el entrenamiento y la preparación detrás de estas actividades para garantizar su éxito y, en definitiva, la gravedad de la situación en términos generales. En la mayoría de las ocasiones, estos movimientos atentan directamente contra los principios establecido en la UNCLOS, los cuales Pekín ignora

[38] LARIOSA, Aaron M. «India revises stance on China-Philippines maritime dispute as New Delhi looks East», *USNI News*. 5 de julio de 2023. Disponible en: https://news.usni.org/2023/07/05/india-revises-stance-on-china-philippines-maritime-dispute-as-new-delhi-looks-east [consulta: 20/8/2023].
[39] KRISHNA, Adithya. «India proceeds with new submarines, surface ships development», *Naval News*. 13 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval-news/2023/08/india-proceeds-with-new-submarines-surface-ships-development/ [consulta: 4/9/2023].
[40] STRANGIO, Sebastian. «Indonesia seeking Southeast Asia coordination on South China Sea disputes», *The Diplomat*. 29 de diciembre de 2021. Disponible en: https://thediplomat.com/2021/12/indonesia-seeking-southeast-asian-coordination-on-south-china-sea-disputes/ [consulta: 5/9/2023].

deliberadamente en el Indopacífico, mientras que en el Ártico los defiende fervientemente para garantizar su presencia.

En segundo lugar, como resultado de los movimientos de China y de la creciente preocupación por parte del resto de los países mencionados, la región está experimentando un despertar geopolítico-naval gracias a cuyo impulso muchas de las armadas buscan mejorar sus capacidades para hacer frente a las repetidas agresiones de Pekín. A día de hoy, los tres países con el ritmo más alto de construcción naval en el mundo son, por orden, China, Japón y Corea del Sur. Japón, consciente de que la postura defensiva adoptada desde el final de la Segunda Guerra Mundial ya no es suficiente para garantizar una protección sólida frente a las tácticas chinas, ha duplicado su presupuesto en defensa y ha aumentado gradualmente el tamaño de su Armada. Seúl ha seguido los pasos de Tokio y, junto a Australia, Estados Unidos y otros socios, cabe esperar un aumento de presencia aliada en la región durante los próximos meses y años.

Por último, tal y como ha repetido en numerosas ocasiones el profesor Jim Holmes, la mejor forma de hacer frente a las tácticas híbridas de China para Washington y Manila es reaccionar frente a las hostilidades con un aumento de presencia en la región: una presencia seria que disuada a Pekín de intentar cualquier nueva incursión. Estar presente para competir, y estar dispuesto a quedarse el tiempo que haga falta. Y la mejor forma de lograrlo no es otra que aumentar el número de despliegues por parte de las marinas regionales y sus guardias costeras, para así contar con una mejor conciencia del entorno. La cooperación entre Filipinas, Japón, Corea del Sur, Australia, Estados Unidos y otras armadas más pequeñas será un pilar clave en esta empresa, que además permitirá a los implicados optimizar la interoperabilidad de sus fuerzas navales. Solo entonces estos países estarán en una posición adecuada para hacer frente a las acciones de la Milicia Marítima de China y disuadir a sus agresores. En definitiva, para garantizar la libertad de navegación en la región y el sistema establecido por la UNCLOS, las naciones del Indopacífico tendrán que comprometerse firmemente y realizar grandes esfuerzos conjuntos.

Todas las consideraciones mencionadas resultan útiles a la hora de entender el actual panorama estratégico en el Indopacífico. En este momento, ninguno de los actores involucrados en las disputas marítimas (ni ninguna otra nación) desearía que las confrontaciones escalasen hasta un conflicto armado. Aun así, Manila y sus aliados

deben seguir trabajando para encontrar la forma de disuadir los ataques injustificados de Pekín, como el ocurrido en agosto de 2023. En primera instancia, cualquier medida adoptada a este respecto deberá perseguir el propósito de garantizar la seguridad y la libertad de navegación en una región de tanta importancia para el mundo como el Indopacífico.

*Gonzalo Vázquez Orbaiceta**
Graduado en Relaciones Internacionales y analista naval
@GonzaloVzquezO1

Documento
Opinión

90/2023 27 de octubre de 2023

Javier Ruiz Arévalo *

China y Afganistán: un desigual matrimonio de conveniencia

China y Afganistán: un desigual matrimonio de conveniencia

Resumen:

Para China, Afganistán constituye una fuente potencial de materias primas y el escenario de un posible ramal de su Nueva Ruta de la Seda que podría facilitarle el acceso tanto al Índico como a Occidente. Además, un Afganistán estable y amigo resulta fundamental para que Pekín mantenga alejada de sus fronteras la amenaza del terrorismo uigur. Para Afganistán, China se ha mostrado como su mejor valedor en el ámbito internacional y la mejor opción para obtener las inversiones que necesita el país para salir de la pobreza. Estos intereses complementarios han forjado una alianza de intereses que, presumiblemente, perdurará en el futuro.

Palabras clave:

China, Afganistán, recursos minerales, nueva ruta de la seda, uigures.

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 AND AFGHANISTAN

An unequal marriage of convenience

Abstract:

For China, Afghanistan is a potential source of raw materials and the site of a possible branch of its "New Silk Road" that could provide it with access to both the Indian Ocean and the West. Moreover, a stable and friendly Afghanistan is essential to keep the threat of Uighur terrorism away from its borders. For Afghanistan, China has shown itself to be its best advocate in the international arena and the best option for obtaining the investments the country needs to emerge from poverty. These complementary interests have forged an alliance of interests that will presumably endure into the future.

Keywords:

China, Afghanistan, mineral resources, new silk road, Uighurs

Para China, Afganistán ha constituido, desde hace tiempo, una fuente potencial de materias primas y el escenario de un posible ramal de su Nueva Ruta de la Seda que podría facilitarle el acceso tanto al Índico como a Occidente. Afganistán tiene una inmensa riqueza mineral y de hidrocarburos, incluidos metales de valor estratégico como el litio, que no ha podido ser explotada hasta ahora. Durante el período 2001-2021, Pekín apoyó al régimen de Kabul esperando que este lograra alcanzar la estabilidad necesaria para poder explotar esa riqueza. Sin embargo, cuando empezó a hacerse patente que los talibanes iban a jugar un papel más o menos protagonista en el futuro de Afganistán, China comenzó a cortejar al grupo insurgente, otorgándole la categoría de interlocutor[1]. Una vez instalados en el poder, Pekín se ha mostrado como su mejor valedor en el ámbito internacional. Sin llegar a reconocer explícitamente a los talibanes como Gobierno legítimo, Pekín no ha dudado en mantener un nivel de interlocución que supone su reconocimiento tácito como tal.

Fiel a su pragmatismo tradicional, la única ambición de Pekín es un Afganistán estable que haga posible la explotación de sus recursos minerales y el establecimiento de rutas comerciales a través de su territorio. Adicionalmente, para Pekín resulta fundamental que Afganistán no se convierta en un santuario del Movimiento Islámico de Turquestán Oriental (ETIM), una organización yihadista uigur fundada con el objetivo de convertir en un Estado independiente la Región Autónoma Uigur de Sinkiang. China considera al ETIM una amenaza potencial no solo para su seguridad interna, sino también para su ambiciosa Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) en Asia Central y el Corredor Económico China-Pakistán (CPEC). La provincia de Sinkiang, a la que el ETIM se refiere como «Turquestán Oriental», es una región de importancia estratégica por las rutas comerciales que la atraviesan. Además, tiene una frontera de 76 kilómetros con Afganistán. El ETIM opera en Afganistán desde 1990 y mantiene fuertes vínculos con los talibanes[2]. A Pekín le preocupa la falta de acción decisiva de los talibanes contra el ETIM, ya que Kabul, como gesto de buena voluntad, se ha limitado a alejarlos de su frontera con China.

[1] RUIZ ARÉVALO, Javier. «Nadar y guardar la ropa. La estrategia de Rusia y China en Afganistán», *Global Strategy*. Universidad de Granada, 17 de marzo de 2020. Disponible en: https://global-strategy.org/nadar-y-guardar-la-ropa-la-estrategia-de-rusia-y-china-en-afganistan/ [consulta: 20/9/2023].
[2] NAUMAN AKHTE, Muhammad. «Can the Taliban tame ETIM?», *Modern Diplomacy*. 22 de noviembre de 2021. Disponible en: Can the Taliban tame ETIM? - Modern Diplomacy [consulta: 22/9/2023].

De hecho, cuando Occidente se retiró de Afganistán, muchos asumieron que China cosecharía beneficios económicos del cambio de régimen en Kabul[3]. Esta suposición se ha visto alimentada, en la primera mitad de 2023, por un aluvión de reuniones empresariales de alto nivel y algunos posibles contratos en el campo de la minería entre empresas chinas y el emirato islámico. Para Afganistán, cualquier inversión es bienvenida, porque podría ayudar a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y tener un efecto potencialmente estabilizador. Sin embargo, el compromiso chino en Afganistán sigue siendo tímido, lo que obliga a plantearse si el Gobierno chino tiene intereses económicos reales o los utiliza para incentivar que el emirato actúe según sus intereses en el campo de la seguridad.

Durante el primer semestre de 2023, se han producido una serie de contactos y acuerdos entre empresas chinas del sector minero y autoridades afganas con el respaldo de Pekín y su embajada en Kabul. Los medios de comunicación afganos cubrieron ampliamente estos eventos, que obtuvieron una cobertura llamativamente menor en los medios de comunicación chinos, lo que quizá refleje la relativa insignificancia de Afganistán para el coloso asiático. Lo que para China podrían parecer proyectos de «poca monta», un mero fleco en su iniciativa global de la Nueva Ruta de la Seda, podría suponer importantes ingresos para la economía y la Hacienda afganas.

Aunque la explotación de la riqueza mineral y de los hidrocarburos sean las áreas de máximo interés para Pekín, los acuerdos no se limitan a estos ámbitos. Así, en mayo de 2023 se reanudaron los vuelos comerciales directos operados por la aerolínea estatal afgana Ariana, que habían cesado durante la pandemia de la COVID-19, un paso muy positivo para las relaciones comerciales entre ambos países. A este acuerdo le siguió en julio la apertura de una ruta comercial terrestre entre China y Afganistán[4]. Por otra parte, según algunos medios, las empresas chinas habrían empezado a invertir en la producción de energía a través del carbón. En diciembre de 2022, la distribuidora de energía afgana Da Afghanistan Breshna Sherkat (DABS) afirmaba que los empresarios

[3] RUIZ ARÉVALO, Javier. «La caída de Kabul (III). ¿El triunfo de China en Afganistán?» (Documento de Opinión IEEE, 03/2022). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO3_2022_JAVRUI_Kabul.pdf [consulta: 21/9/2023].

[4] ALI SHAH, Muddasir. «Shipment of goods from China on way to Kabul». Pajhwok Afghan News, 29 de agosto de 2023. Disponible en: Shipment of goods from China on way to Kabul – Pajhwok Afghan News [consulta: 27/9/2023].

chinos podrían invertir en la producción de 500 megavatios por esta vía. La Cámara de Comercio china, por su parte, habría sugerido que podrían abastecer de electricidad por esta vía a todas las provincias de Afganistán.

No obstante, los recursos minerales y los hidrocarburos constituyen el mayor interés de China en Afganistán y la mayor esperanza de Kabul. En 2018, Afganistán era un modesto productor de petróleo y gas natural. Sus reservas de gas le situaban en el puesto 62 del *ranking* mundial y sus reservas de petróleo en el 99. Sin embargo, en 2010 el Gobierno estadounidense, basándose en las investigaciones francesas y soviéticas, había estimado el valor total de los depósitos de minerales y de hidrocarburos de Afganistán en más de 1 billón de dólares. Ahora bien, la explotación de esta riqueza exigía una estabilidad que distaba mucho de avistarse en el horizonte.

La explotación de los yacimientos de hidrocarburos

En lo que respecta a los hidrocarburos, en enero de 2023 Pekín y Kabul alcanzaron el mayor acuerdo económico desde agosto de 2021, fecha de la llegada al poder de los talibanes. El ministro interino de Minas y Petróleo Shahabuddin Delawar y representantes de una filial de la China National Petroleum Corp, Sinkiang Central Asia Petroleum and Gas (CAPEIC), firmaron un contrato para explotar yacimientos de petróleo y gas en el norte de Afganistán. La presencia del embajador de China en Afganistán y del primer viceministro afgano de Asuntos Económicos, el mulá Abdul Ghani Baradar —así como la retransmisión en directo del acontecimiento por la Radiotelevisión de Afganistán, de propiedad estatal—, refleja la importancia política que ambas partes atribuyen al acuerdo, que recibió un apoyo político significativo de la República Popular. Su embajador lo elogió como «un modelo para la cooperación chino-afgana» y «una buena muestra de la alianza y relación entre ambos países»[5].

CAPEIC recibió una concesión de veinticinco años para explotar una zona que abarca más de 5000 kilómetros cuadrados en la cuenca del río Amu Daria, entre las provincias de Faryab, Sar-e Pol y Jowzjan. Esta cuenca se extiende por Afganistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán y alberga las terceras mayores reservas de

[5] RUTTIG, Thomas. «Chinese Investments in Afghanistan: Strategic economic move or incentive for the Emirate?». Afghanistan Analysts Network, septiembre de 2023. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/09/ChinaAfghanistanFINAL.pdf [consulta: 20/9/2023].

petróleo y gas natural del mundo. La mayor parte de la cuenca, el 95 %, pertenece a los vecinos septentrionales de Afganistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Afganistán comenzó a explotar sus yacimientos de gas a mediados del siglo XX con la asistencia tecnológica de la URSS, su principal importador, que adquiría el gas a un precio muy inferior al del de mercado mundial, reembolsándose así anteriores préstamos a Kabul. En aquellos días, el rumor en Kabul era que el contador estaba en territorio soviético, por lo que Afganistán no sabía cuánto gas exportaba. Más tarde, en 2010 se descubrieron grandes yacimientos petrolíferos en el norte de Afganistán, con una cantidad estimada de 1800 millones de barriles de petróleo. La concesión de CAPEIC, estimada en 87 millones de barriles, cubre menos de una décima parte de esas reservas. Como parte del acuerdo, CAPEIC se ha comprometido a invertir unos 540 millones de dólares durante los tres primeros años y a crear 3000 puestos de trabajo en la zona. Kabul recibiría una participación del 20 % en los *royalties* previstos, con un posible aumento al 75 %. Poco más se sabe sobre los detalles del acuerdo financiero.

La base jurídica del acuerdo no está clara, ya que no hay indicios de que haya habido un proceso de licitación y el nuevo régimen de Kabul aún no ha definido el marco para este tipo de inversiones extranjeras. Una vez en el poder, los talibanes prometieron abolir las leyes no basadas en la *sharía,* pero no han anulado explícitamente las normas vigentes[6].

La explotación de los recursos minerales

Afganistán comenzó a explotar sus recursos mineros a finales de la década de 1950, y estos se convirtieron en una prioridad en los tres planes quinquenales promulgados entre 1956 y 1972. Sus principales socios en dicho campo fueron la URSS y Francia, que acometieron importantes proyectos de prospección. En ese periodo se descubrieron yacimientos de gas en el norte y de hierro en el centro del país. Sin embargo, aparte del

[6] Según la Constitución de 2004 (artículo 9), los recursos minerales de Afganistán pertenecen al Estado afgano y la «protección, gestión y utilización adecuada de las propiedades públicas así como de los recursos naturales se regularán por ley». La Ley de Minerales de 2018, que también se aplica a las reservas de petróleo y gas, no hace ninguna referencia específica a los requisitos para las inversiones extranjeras en el sector minero de Afganistán. La Ley de 2005 sobre Inversiones Privadas, por su parte, permite el 100 % de propiedad extranjera, aunque establece excepciones para «inversiones en la construcción de oleoductos, […] petróleo y gas, minas y minerales» (artículo 25), remitiéndose a una regulación específica (presumiblemente la Ley de Minerales).

gas, décadas de guerra impidieron su explotación a gran escala. Solo fue posible la explotación a pequeña escala de algunos yacimientos de piedras preciosas y semipreciosas, carbón, mármol, talco y otros minerales. Estas explotaciones mineras estaban parcialmente controladas por el Gobierno central o las autoridades locales y en gran parte quedaban bajo el poder de los comandantes locales y los talibanes, con lo que se alimentó la economía de guerra.

En enero de 2023 aparecieron informaciones sobre la enorme magnitud de las reservas de litio afganas. Según las estimaciones más recientes, los yacimientos de litio de Afganistán podrían ser más importantes que sus reservas de hidrocarburos. En 2010, *The New York Times* citaba un memorándum interno del Pentágono en el que se afirmaba que los yacimientos de litio eran tan vastos que podrían «alterar fundamentalmente la economía afgana» y el país «podría convertirse en la "Arabia Saudí del litio"»[7]. Evidentemente, esta información no pasó desapercibida para Pekín, aunque algunos comentaristas creen que las estimaciones resultan exageradas, entre otras cosas porque el valor real de los yacimientos tiene que considerar el coste de extracción, prohibitivo en un país sin salida al mar y con escasas infraestructuras[8].

Las complicaciones expuestas no han impedido que países como Estados Unidos, India y China se hayan interesado por la posible explotación de esta riqueza. Estas reservas son de gran interés para China, que actualmente cuenta con el mayor mercado mundial de vehículos eléctricos, que dependen del litio para sus baterías. En abril de 2023 se supo que, en otra reunión en Kabul, la empresa china Gochin había ofrecido al ministro Delawar inversiones por valor de 10.000 millones de dólares para la exploración y extracción de litio. La oferta incluía el refinado del mineral en Afganistán y una amplia gama de proyectos de infraestructura: centrales hidroeléctricas, carreteras e incluso un segundo túnel de Salang. En conjunto, se crearían unos 120.000 puestos de trabajo[9].

Desde hace años, uno de los proyectos estrella en el campo de la minería ha girado en torno a la explotación del yacimiento de cobre de Aynak. En mayo, el embajador chino

[7] RISEN, James. «U.S. Identifies Vast Mineral Riches in Afghanistan», *The New York Times.* 13 de junio de 2010. Disponible en: U.S. Identifies Vast Mineral Riches in Afghanistan - The New York Times (nytimes.com) [consulta: 20/9/2023].
[8] WORSTALL, Tim. «The current value of Afghanistan Lithium reserves is zero». Adam Smith Institute, 23 de julio de 2023. Disponible en: The current value of Afghanistan's lithium reserves is zero. — Adam Smith Institute [consulta: 20/9/2023].
[9] RUTTIG, Thomas. *Op. cit.*

comunicó a Kabul que se acelerarían los trabajos preliminares en esta mina, en la que China tiene intereses desde hace años. Situada en la provincia de Logar, al sur de Kabul, se cree que es la segunda mayor mina de cobre a cielo abierto del mundo. En 2008, un consorcio formado por Metallurgical Corporation of China y Jiangxi Copper (MCC-JCL) obtuvo una concesión de treinta años, basada en un proyecto de 3000 millones de dólares[10]. El acuerdo se cerró mediante una licitación abierta bajo la supervisión del Departamento de Defensa de Estados Unidos. En su momento, el acuerdo suscitó críticas en Estados Unidos porque el proyecto afectaba a un antiguo complejo de monasterios budistas descubierto en 1963.

En aquel entonces el fracaso del proyecto de Aynak se debió a las dificultades de acceso causadas por el conflicto armado, la caída de los precios del cobre y un contrato demasiado ambicioso que el Gobierno afgano se negó a renegociar —este incluía el compromiso de construir una planta de procesamiento en el país, un ferrocarril hasta la frontera pakistaní y una central eléctrica para suministrar energía al emplazamiento y a la región—[11]. Al parecer, a principios de 2021 el Gobierno del presidente Ashraf Ghani amenazó con revocar la concesión y convocar una nueva licitación, porque el consorcio chino era incapaz de acometer las infraestructuras de apoyo prometidas en el plazo acordado[12]. El desenlace del conflicto evitó que se materializara esta amenaza. Parece ser que, tras hacerse con el poder en agosto de 2021, los talibanes se pusieron en contacto con el consorcio para relanzar el proyecto[13]. Mientras tanto, el Gobierno chino seguiría considerándose su propietario, aunque se mantienen las dudas sobre la viabilidad de las infraestructuras prometidas. La aparición de restos de interés cultural, concretamente de templos budistas, no debería suponer un problema para los talibanes, a la vista de antecedentes como la destrucción de las estatuas de Buda de Bamiyán en 2001. Sin embargo, contra todo pronóstico, han exigido ahora que la extracción del cobre no se realice a cielo abierto, sino mediante minería subterránea para proteger los restos arqueológicos, lo que incrementa notablemente los costes de explotación hasta hacerlos

[10] RUIZ ARÉVALO, Javier. *Op. cit.,* Documento de Opinión IEEE, 03/2022.
[11] BYRD, William. «Reviving Commercial Development of Afghanistan's Aynak Copper Resource». US Institute for Peace, 21 de septiembre de 2017. Disponible en: Reviving Commercial Development of Afghanistan's Aynak Copper Resource | United States Institute of Peace (usip.org) [consulta: 23/9/2023].
[12] RUTTIG, Thomas. *Op. cit.*
[13] ASIA NEWS. «Taliban resume talks with the Chinese for copper mining in Mes Aynak». 15 de marzo de 2022. Disponible en: AFGHANISTAN – CHINA Taliban resume talks with the Chinese for copper mining in Mes Aynak (asianews.it) [consulta: 10/9/2023].

prohibitivos para el consorcio, que ya había manifestado su deseo de reducir el 19,5 % acordado con el Gobierno de Ghani en concepto de cánones[14].

Afganistán y la Iniciativa de la Franja y la Ruta china

Otro motivo por el que Afganistán resulta interesante para China es el establecimiento de rutas comerciales a través de su territorio, integradas en la red que constituye la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda. En esta línea, en mayo de 2023 Pekín e Islamabad acordaron extender la iniciativa a Afganistán con el consentimiento de Kabul. Se trata, sin ninguna duda, del proyecto estratégico más importante en la cooperación afgano-china. La participación de Afganistán había sido propuesta por China ya en mayo de 2016, cuando ambos países firmaron un memorándum de entendimiento por el que se comprometían a promover la cooperación en este marco[15]. Sin embargo, durante el anterior régimen afgano, Pakistán desalentó, cuando no bloqueó, las propuestas chinas en este campo[16]. Conviene recordar que el comercio afgano a través del territorio de India sigue bloqueado por la suspensión del Acuerdo de Comercio de Tránsito Afgano-Pakistaní, como consecuencia de las tensiones fronterizas bilaterales.

El acuerdo tiene como objetivo mejorar la conectividad entre los tres vecinos e incluiría proyectos estratégicos, como el ferrocarril transafgano que conectará Uzbekistán con el puerto pakistaní de Guadar y el corredor de transporte China-Kirguistán-Uzbekistán, que contempla la conectividad por carretera y ferrocarril. Hoy por hoy, se trataría de una vía secundaria del Corredor Económico China-Pakistán (CPEC), que no impediría que Afganistán, dado que carece de salida al mar, siguiera dependiendo de Pakistán para su conectividad, lo cual resulta problemático desde la perspectiva de Kabul. El Ministerio de Asuntos Exteriores de Pakistán, por su parte, enmarca este acuerdo como una extensión del CPEC.

Para escapar de esta situación, el emirato parece estar impulsando la idea de una carretera que una directamente China y Afganistán a través de su frontera común en

[14] RUTTIG, Thomas. *Op. cit.*
[15] Véase el texto del acuerdo en: Joint Statement between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Afghanistan (fmprc.gov.cn)
[16] CALABRESE, John. «China's Taliban Conundrum». Middle East Institute, 21 de septiembre de 2021. Disponible en: China's Taliban Conundrum | Middle East Institute (mei.edu) [consulta:10/10/2021].

Wakhan. Aunque esta idea tiene un atractivo evidente para los afganos, sería una empresa extremadamente costosa, dados el carácter montañoso del corredor, intransitable durante gran parte del año, y la naturaleza militarizada de la provincia de Sinkiang, en el lado chino de la frontera.

Análisis

Los contratos propuestos para la explotación de recursos minerales e hidrocarburos se asemejan a los que se suspendieron en 2013, solo un año después de haberse abordado su ejecución, debido a la situación de inseguridad. Resulta necesario resaltar que esta inseguridad no fue consecuencia de los ataques talibanes, sino del conflicto entre facciones relacionadas con el Gobierno del momento. Todo parece indicar, a la vista de las empresas implicadas en el relanzamiento de estas iniciativas, que el antiguo acuerdo aún es considerado válido por sus firmantes y que los talibanes se aferran a la política de los anteriores gobiernos de insistir en la constitución de *joint ventures* con la participación de empresas afganas, especialmente en el sector minero.

Para Kabul, la posibilidad de recibir inversiones procedentes de China es muy tentadora. Probablemente es su mejor oportunidad, si no la única, para paliar el vacío dejado por la fuerte caída de la ayuda económica internacional. Su portavoz, Zabiulá Mujahed, expresó esta idea menos de un mes después de que los talibanes se hicieran con el control de Kabul: «China será nuestro principal socio y representa una gran oportunidad para nosotros porque está dispuesta a invertir en nuestro país y apoyar los esfuerzos de reconstrucción»[17]. Kabul considera que estas posibles inversiones contribuyen a su autosuficiencia económica, objetivo declarado por su líder, Haibatulá Ajundzadá el 1 de julio de 2022, cuando se dirigió a una reunión de ulemas de alto nivel en Kabul, en la que aseguró que Afganistán no debería «depender de la ayuda exterior», ya que esta «no puede levantarnos». Baradar también utilizó el término «autosuficiencia» en su discurso tras la firma del CAPEIC.

Desde la perspectiva afgana, China ofrece condiciones favorables para la cooperación. A diferencia de los países occidentales, que han impuesto sanciones políticas y económicas, Pekín mantiene una política de no injerencia en lo que define como los

[17] Entrevista con el diario italiano *La Repubblica* (2 de septiembre de 2021), citado por Ruttig, *op. cit.*

asuntos internos de otros países. En una conversación telefónica con su homólogo afgano, Amir Khan Muttaqi, en enero de 2023 el ministro de Asuntos Exteriores de China, Qin Gang, afirmó que Pekín «siempre respetará [...] la independencia, soberanía e integridad territorial de Afganistán» y «nunca interferirá en los asuntos internos de Afganistán, ni buscará ningún beneficio egoísta en Afganistán o en la llamada esfera de influencia». Aunque China no ha reconocido al emirato, le ha otorgado una legitimación sin precedentes al afirmar que «respeta la elección independiente hecha por el pueblo afgano, sus creencias religiosas y sus costumbres nacionales».

En el plano interno, el emirato tiene que demostrar a una población cada vez más empobrecida que está trabajando por la recuperación económica, tras el colapso producido desde que los talibanes tomaron el poder. Las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros actores internacionales han reconocido una cierta mejoría y competencia económica al emirato, al que se reconoce haber mantenido, en general, una postura macroeconómica y monetaria responsable. La economía afgana se estabilizó a mediados de 2022 tras una caída de entre el 20 y el 30 %, aunque se encuentra en un «equilibrio de hambruna». El Banco Mundial, en octubre de 2022, observó «una ligera mejora en algunos indicadores económicos, como ingresos y empleo, así como percepciones relativamente mejores en cuanto a la seguridad y la corrupción» y un aumento de las exportaciones. Martin Griffiths, coordinador jefe humanitario de la ONU, tras una visita a Kabul en enero de 2022, refutó los informes que sostenían que el emirato dependía principalmente de la financiación internacional, incluida la supuestamente desviada ayuda humanitaria y al desarrollo[18].

Políticamente, el emirato espera beneficiarse de la posición pragmática de China. A pesar de no ofrecer un reconocimiento formal, China se ha pronunciado en la ONU, en los organismos regionales, a menudo conjuntamente con Rusia, y en bloques inspirados en China, como la Organización de Cooperación de Shanghái, a favor de que el Emirato Islámico de Afganistán sea reconocido por la comunidad internacional, de una ayuda incondicional y de la descongelación de los activos afganos. Estos son los principales objetivos políticos del emirato, tal y como sus responsables se encargan de recordar en todas las reuniones oficiales.

[18] RUTTIG, Thomas. *Op. cit.*

China ofrece también a Afganistán un compromiso *de facto* a muchos niveles, incluida una embajada muy activa en Kabul. No en vano, es la potencia más visible en el país, así como el actor exterior predominante en Kabul desde que los talibanes volvieron al poder. Sin embargo, el mayor problema de China en Afganistán sigue siendo la falta de garantías de seguridad, una preocupación que ha llevado a que Pekín haya advertido repetidamente de los riesgos de invertir en Afganistán en este momento.

Conclusiones

La alianza sino-afgana puede definirse como un matrimonio de conveniencia en el que ambas partes dejan de lado cualquier tipo de consideración ideológica en aras de un pragmatismo absoluto. Para China, un Afganistán estable y amigo puede suponer el acceso a recursos y corredores comerciales muy interesantes. Pero, sobre todo, puede alejar de sus fronteras la amenaza del terrorismo uigur. Para Afganistán, China representa, a día de hoy, el único actor internacional relevante dispuesto a romper su aislamiento y capaz de realizar las inversiones que necesita el país para alcanzar un mínimo de prosperidad. Mientras subsistan estas circunstancias, cabe esperar que la relación siga afianzándose. Mientras los talibanes sigan siendo capaces como hasta ahora de garantizar una cierta seguridad en su territorio, Pekín continuará sosteniéndolos.

*Javier Ruiz Arévalo**
Coronel CGET
Doctor en Derecho
Jefatura del Mando de Adiestramiento y Doctrina
@jmruizarevalo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

91/2023 30 de octubre de 2023

Paula Cabrejas Martínez *

La amenaza yihadista del Sahel Occidental se expande al Golfo de Guinea

La amenaza yihadista del Sahel occidental se expande al golfo de Guinea

Resumen:

El avance yihadista hacia el golfo de Guinea desde el Sahel occidental lleva produciéndose desde hace varios años, pero hoy tiene lugar en un contexto de degradación de la seguridad en la región a causa de la retirada de las tropas occidentales, la aparición del grupo Wagner y la expansión del crimen organizado. Los terroristas buscan con la conquista territorial establecerse en zonas de refugio, aumentar su financiación, incrementar su capacidad operativa y engrosar sus filas. Mientras tanto, los países del golfo de Guinea presentan debilidades estructurales que pueden hacerlos sucumbir a la amenaza yihadista. Para luchar contra esta lacra, es necesario que, con la ayuda de la comunidad internacional, se establezcan medidas adecuadas, centradas en la seguridad, el desarrollo y la gobernanza.

Palabras clave:

Terrorismo yihadista, golfo de Guinea, Sahel occidental, crimen organizado, desarrollo.

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

The jihadist threat shifts from Western Sahel to the Gulf of Guinea

Abstract:

The jihadist advance towards the Gulf of Guinea from the Western Sahel has been going on for several years, but today it is taking place in a context of deteriorating security in the region with the withdrawal of Western troops, the emergence of the Wagner group and the expansion of organised crime. Terrorists seek, through territorial conquest, to establish themselves in safe havens, increase their financing, increase their operational capacity and swell their ranks. Meanwhile, the Gulf of Guinea countries have structural weaknesses that may cause them to succumb to the jihadist threat. Appropriate measures need to be put in place to combat this scourge, focusing on security, development and governance, with the help of the international community.

Keywords:

Terrorism, Gulf of Guinea, Western Sahel, organized crime, development.

Introducción

El Sahel, y concretamente Mali, se ha consolidado como el epicentro del terrorismo yihadista a nivel mundial[1]. En 2019 la región se consagró como la zona del planeta más afectada por el terrorismo. Al ser la frontera avanzada española[2] y constituir un nodo de interconexión entre toda África occidental, la posibilidad de que el terrorismo yihadista se expandiera desde el Sahel y alcanzara el Magreb era una cuestión que siempre había inquietado. Sin embargo, el buen hacer en materia antiterrorista de los países del norte hace que actualmente la preocupación recaiga en un hecho que cada día se afianza más: el avance del yihadismo hacia el golfo de Guinea.

El golfo de Guinea está compuesto por diecisiete países con costa (6000 kilómetros en total), que van desde Senegal hasta Angola.

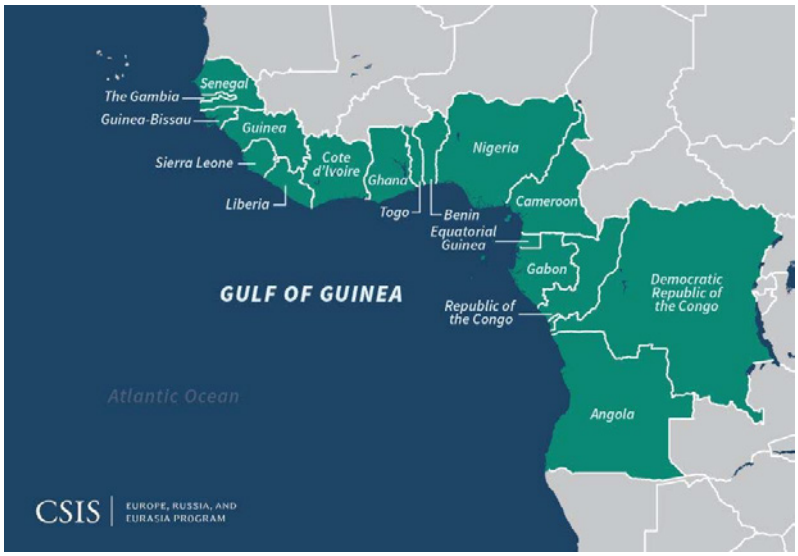


Figura 1. Mapa del golfo de Guinea
Fuente: CSIS.

[1] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «El Sahel: epicentro yihadista en África occidental», *Cuaderno de Estrategia IEEE,* n.º 214. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8756243 [consulta: 21/8/2023].
[2] SÁNCHEZ MORENO, Verónica. «El Ejército de Tierra analiza la frontera avanzada de España». CISDE Observatorio, 30 de marzo de 2015. Disponible en: https://observatorio.cisde.es/archivo/el-ejercito-de-tierra-analiza-la-frontera-avanzada-de-espana/ [consulta: 10/1o/2023].

Se trata de una zona interesante y estratégica en términos de reservas de hidrocarburos[3], minerales (estaño, cobalto y diamantes) y recursos pesqueros. Además, el golfo de Guinea tiene cierta relevancia internacional para el comercio marítimo: por sus aguas transita alrededor del 25 % del tráfico marítimo africano y cuenta con veinte puertos comerciales que abastecen tanto a África como a Europa de importantes materias primas. Y a todo ello se suma su importancia en materia demográfica: es una de las subregiones africanas donde más crece la población. El ejemplo paradigmático de este fenómeno es Nigeria, donde se espera que la población se doble en 2050 hasta alcanzar los 800 millones de habitantes. Tanto Nigeria como Ghana se consideran parte de los cinco leones africanos[4].

Sin embargo, desde hace unos años —especialmente desde el atentado de AQMI en Grand-Bassam de 2016 (Costa de Marfil)— se teme que los países del golfo de Guinea cuya frontera norte limita con Mali, Burkina Faso y Níger engrosen las filas de los grupos yihadistas y esta lacra acabe convirtiendo a Guinea, Costa de Marfil, Ghana, Togo y Benín en santuarios terroristas.

Si bien es cierto que ya había países del Golfo afectados (Nigeria y Camerún)[5], la realidad es que las «filiales de Al Qaeda y Estado Islámico que operan en la región tienen su vista puesta ahora en los países del golfo de Guinea»[6], donde se ha detectado la presencia de combatientes yihadistas y la comisión de ataques.

Mientras tanto, Francia se encuentra inmersa en un proceso de reevaluación de los «fundamentos de su política diplomática y militar en la región»[7] tras el deterioro de las relaciones con Mali, Burkina Faso y ahora Níger, debido a los golpes de Estado acaecidos en estos países y la creciente influencia rusa en el Sahel a través del grupo

[3] Generan el 50 % de la producción petrolera del continente, lo que equivale al 10 % de las reservas mundiales.
[4] Concepto análogo a los «tigres asiáticos», hace referencia a cinco países africanos con un alto potencial de crecimiento económico: Etiopía, Ghana, Kenia, Mozambique, Nigeria y Sudáfrica.
[5] Estos países, junto con Níger y Chad, conforman la cuenca del lago Chad, uno de los focos de violencia yihadista junto a la triple frontera compuesta por Mali, Burkina Faso y Níger.
[6] EUROPA PRESS NACIONAL. «Los países del golfo de Guinea, nuevo foco de interés antiterrorista ante el avance del yihadismo desde el Sahel». 21 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.europapress.es/nacional/noticia-paises-golfo-guinea-nuevo-foco-interes-antiterrorista-avance-yihadismo-sahel-20230521110053.html [consulta: 1/9/2023].
[7] BENOTMAN, Amal. «Francia está en una encrucijada geopolítica en la región africana del Sahel». France 24, 6 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20231005-francia-est%C3%A1-en-una-encrucijada-geopol%C3%ADtica-en-la-regi%C3%B3n-africana-del-sahel [consulta: 10/10/2023].

de mercenarios Wagner. En Níger, para ayudar en la lucha antiterrorista tras el fin de la operación Barkhane, las tropas francesas tenían desplegados unos 1500 soldados, que van a ser retirados del país a lo largo de lo que queda de año. En consecuencia, la presencia de la UE en la zona sufre una importante pérdida, por lo que los Veintisiete deben redefinir el futuro de las operaciones europeas. Por su parte, Estados Unidos ha mantenido un perfil más bajo que Francia en reacción al desarrollo de los acontecimientos en Níger y conserva sus cerca de 1500 soldados y las patrullas con drones armados[8].

Que empeore la situación de seguridad en el Sahel no hace más que aumentar el peligro de expansión del terrorismo a las regiones vecinas y especialmente al golfo de Guinea, debido a la porosidad de las fronteras. Esta subregión tiene, además, sus particulares problemas de seguridad provenientes del mar: piratería, crimen organizado y tráficos ilícitos y pesca ilegal.

En el presente artículo se analizarán las razones por las que los terroristas tienen el punto de mira puesto en el golfo de Guinea, los factores y desafíos de los países que lo integran que pueden ayudar a que los terroristas se establezcan de manera permanente en la zona y las medidas para hacer frente a este problema y contener el avance yihadista que están tomando tanto sus naciones como la comunidad internacional.

Los intereses de los yihadistas para expandirse al golfo de Guinea

De acuerdo con el periodista francés Nicolas Beau, los grupos terroristas han afirmado que no renunciarán a transferir sus actividades del Sahel al golfo de Guinea (en concreto, a Benín, Costa de Marfil, Ghana, Guinea y Togo)[9]. Esta estrategia de reposicionamiento regional responde a múltiples objetivos: un doble objetivo político, que confirma su papel protector de los musulmanes oprimidos y la instauración de un califato; un objetivo estratégico, que permite proyectar una imagen más peligrosa, y un objetivo táctico, que

[8] CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. «Violent Extremism in the Sahel». Global Conflict Tracker, 10 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violent-extremism-sahel [consulta: 10/10/2023].
[9] EPIK. «Al-Qaida: un plan d'expansion vers le Golfe de Guinée (Analyse)». Anadolu Ajansi, 14 de enero de 2022. Disponible en: https://www.aa.com.tr/fr/afrique/al-qaida-un-plan-d-expansion-vers-le-golfe-de-guin%C3%A9e-analyse/2473703 [consulta: 3/9/2023].

busca el control de unas fronteras plagadas de parques naturales como medio de refugio y base de operaciones y de las vías de comunicación.

Por otro lado, para que cualquier iniciativa tenga éxito se requiere financiación. En dicho sentido, «la supervivencia de estos grupos extremistas depende de las actividades ilegales, incluidos el tráfico de armas y drogas, el robo de ganado, la extracción de oro y la caza furtiva»[10], actividades que pueden explotar más prolíficamente ganando territorios en el golfo de Guinea.

Además, el imaginario de los grupos terroristas contempla la creación de un gran califato, para lo que se requiere conquistar territorios. A ello se añade que el golfo de Guinea es una zona estratégica de gran interés para los yihadistas porque permite la salida al mar.

En el hipotético caso de que los grupos terroristas se afianzaran en esta región, los beneficios que adquirirían serían múltiples. En primer lugar, aumentaría su capacidad logística y de movimiento, especialmente en la frontera septentrional de los países del Golfo que limitan con Mali, Burkina Faso y Níger, donde hay una gran cantidad de parques naturales con impresionantes bosques que sirven de refugio. Entre ellos destacan el parque nacional de Camoé (Costa de Marfil) y el complejo de W-Arly Pendjari (WAP), que supera los 32.000 kilómetros cuadrados de áreas protegidas.

[10] RANGEL, Pilar. «Golfo de Guinea: objetivo del terrorismo yihadista», *Escudodigital*. 26 de julio de 2022. Disponible en: https://www.escudodigital.com/expertos/opinion/golfo-guinea-objetivo-terrorismo-yihadista_52460_102.html [consulta: 3/9/2023].

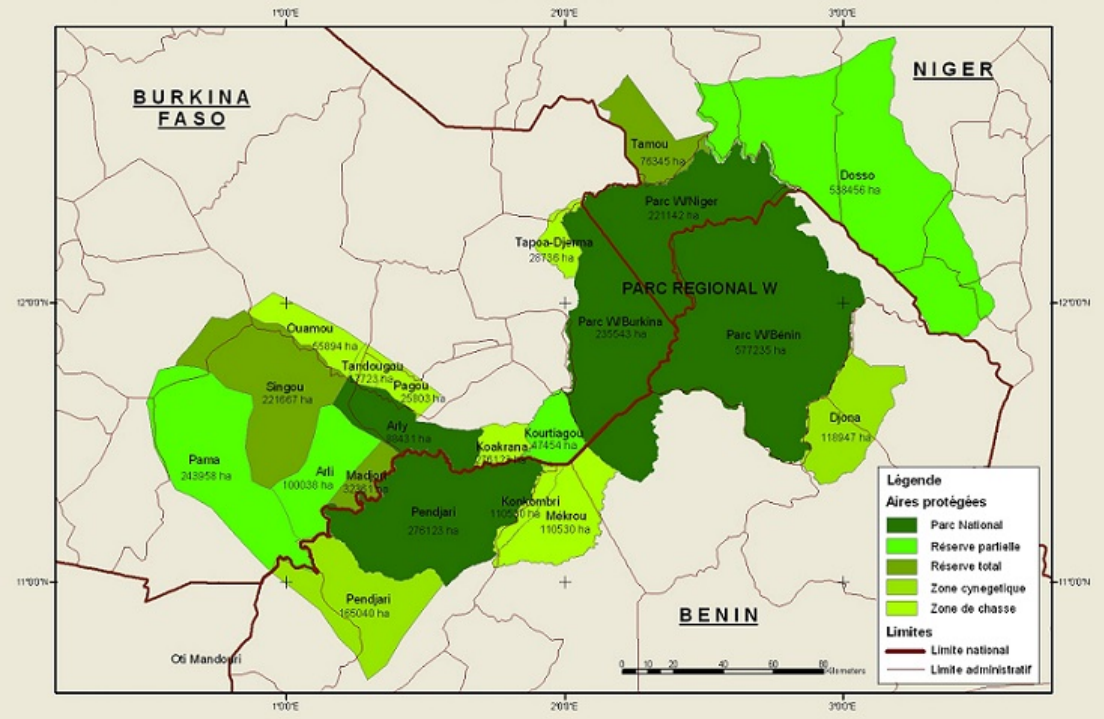


Figura 2. Mapa del complejo WAP
Fuente: Afriquinfos.

El complejo WAP se está convirtiendo en un «importante corredor para los movimientos yihadistas»[11] debido a las capacidades operativas que permite. Este parque sirve como refugio y lugar de entrenamiento, mientras se evita la vigilancia aérea y se consiguen suministros[12]. Además, posibilita que los terroristas establezcan un contacto estrecho con las poblaciones, a las que permiten continuar con sus actividades ilícitas —o incluso las fomentan— y ante quienes se presentan como una alternativa de gobierno. Por ello se trata de la zona con más ataques yihadistas, como puede verse en el mapa a continuación.

[11] EUROPA PRESS NACIONAL. *Op. cit.*
[12] CALVO, Guadi. *Golfo de Guinea: piratería, narcotráfico y terrorismo*. Periodismo Alternativo. Disponible en: https://nuevarevolucion.es/golfo-de-guinea-pirateria-narcotrafico-y-terrorismo/ (consultado 03/09/2023).

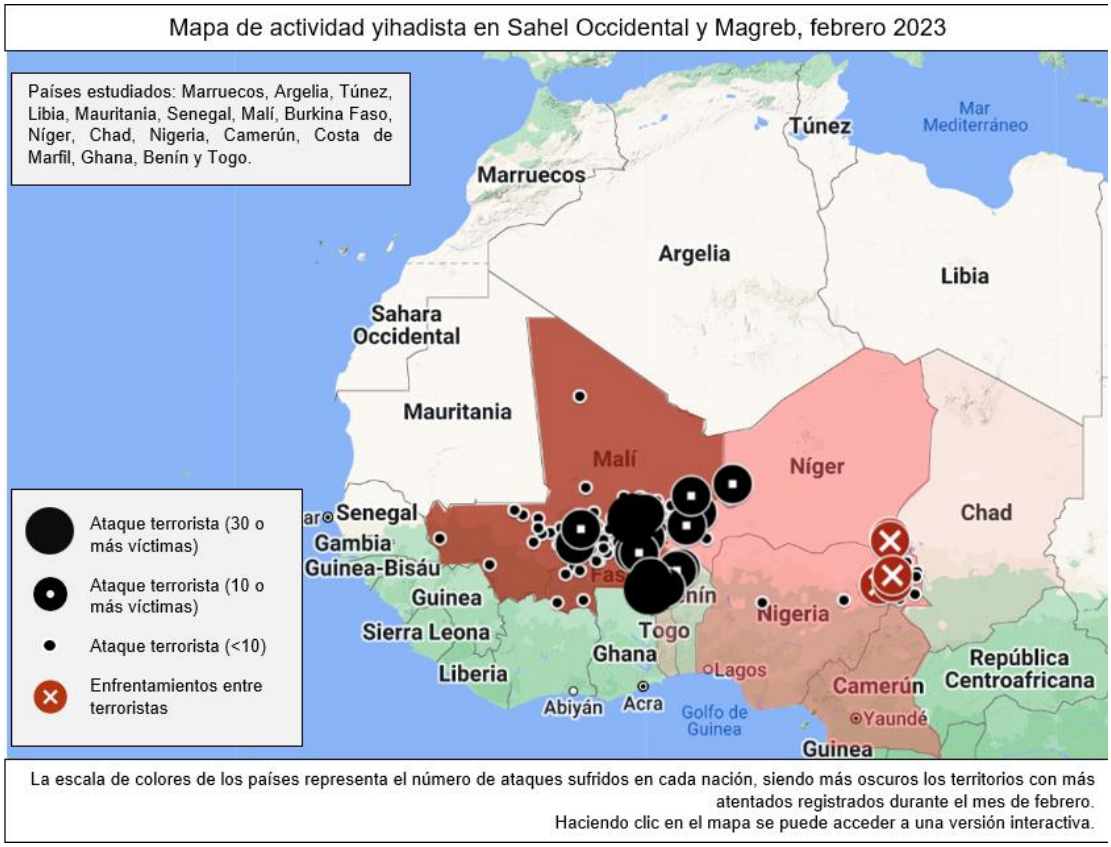


Figura 3. Mapa de la actividad yihadista en el Magreb, el Sahel y el golfo de Guinea
Fuente: OIET.

Por otra parte, controlando más territorio los grupos yihadistas amplían su capacidad de financiación, ya que esto implica controlar más población y un aumento de la cantidad de personas que deben pagar el *zakat*[13], con lo que sus arcas ascienden. Este dinero se destina a pagar a combatientes, adquirir armamento y otros productos, construir mezquitas y madrasas y también se invierte en la comunidad para impartir justicia, hacer donaciones, etcétera[14], lo que, en definitiva, favorece la radicalización de la población.

[13] Es el tercero de los cinco pilares fundamentales del islam y consiste en aportar una proporción fija del patrimonio personal —alrededor del 2,5 %— a la comunidad para ayudar a pobres, desfavorecidos, enfermos, etcétera.

[14] PAZ BERNAL, Manuel. «Financiación de los grupos yihadistas en el Sahel y África Occidental: fuentes de ingresos y actividades ilícitas», *Geopol21.* 11 de junio de 2023. Disponible en: https://geopol21.com/financiacion-de-los-grupos-yihadistas-en-el-sahel-y-africa-occidental-fuentes-de-ingresos-y-actividades-ilicitas/ [consulta: 1/9/2023].

Al mismo tiempo, la expansión territorial permite a los grupos yihadistas ampliar los lugares donde cometer actividades ilícitas, bien a través de la explotación ilegal de los recursos, bien mediante la participación en los negocios de tráficos ilícitos.

El África occidental es una región con abundantes materias primas que tienen una fácil salida a los mercados internacionales, dado que están muy demandadas. Es el caso del oro, que reporta elevados beneficios. En esta región está cada vez más extendida la minería artesanal o la extracción no regulada, y los yihadistas se aprovechan de ello a través del cobro de impuestos a los mineros o comerciando con el mineral extraído. De nuevo, la situación puede contribuir a la radicalización de la población o a que esta simpatice con la causa yihadista en la medida en que los terroristas pueden ofrecerle protección frente a las fuerzas del Estado que la expulsa de las minas o le exige contribuciones ilegales para seguir con la explotación.

No obstante, el crimen organizado y el terrorismo mantienen objetivos y un *modus operandi* distintos. El primero actúa de manera más discreta para que sus operaciones tengan éxito, mientras que el segundo busca la publicidad de sus atentados para expandir el terror. Aun así, ambos tipos de organizaciones delictivas cooperan en numerosas ocasiones, si bien suele tratarse de relaciones de conveniencia a corto plazo.

Por ejemplo, uno de los negocios ilícitos más rentables para el crimen organizado es el contrabando de drogas, para el cual las rutas africanas tienen cada vez más importancia a nivel internacional[15]. Se trafica con tabaco, hachís, heroína, anfetaminas y, sobre todo, con cocaína a través de lo que se conoce como «Autopista 10». Este nombre proviene del paralelo 10, que abarca países de América del Sur como Colombia o Brasil, lugares de origen de la cocaína, y del golfo de Guinea, a cuyos puertos llega la droga que será introducida en Europa a través de las rutas transaharianas, vía Marruecos y Argelia hacia España[16]. Este negocio promete ser más fructífero si se consolida el aumento de la demanda de cocaína en los países de Oriente Próximo. Pues bien, los yihadistas se benefician del contrabando «prestando servicios de seguridad y realizando cobro de

[15] *Idem.*
[16] EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION / EUROPOL. *EU Drug Markets Report 2019.* Disponible en: https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/eu-drug-markets-report-2019_en [consulta: 9/10/2023].

peajes a los traficantes en las amplias áreas que controlan asegurando a estos el destino de su carga»[17].

Todo ello contradice la imagen de hombres de fe que siguen los postulados del islam que los yihadistas quieren proyectar, y por dicho motivo los vínculos con las actividades ilícitas dependen de la necesidad de dinero de los grupos en cada momento. De hecho, AQMI o Ansar Dine han llegado a emitir fetuas condenando el tráfico de drogas e incluso han confiscado e incinerado cigarrillos y estupefacientes[18].

No obstante, el contrabando supone una ventaja para la capacidad logística y operativa de los yihadistas, dado que les permite adquirir armas, fertilizantes (para explosivos) y motocicletas que usan en sus ataques. Y en ocasiones los contrabandistas engrosan puntualmente las filas de los yihadistas para la comisión de ataques a cambio de dinero[19].

Por tanto, el objetivo estratégico de conquistar territorios permite a los yihadistas aumentar su nicho de reclutamiento y simpatizantes entre la población, lo que favorece sus labores de inteligencia. Así pues, a través de las escuelas coránicas suplantan al Estado en la prestación de servicios básicos, permitiendo que la población continúe con sus actividades económicas ilícitas o apoyando la causa de los pastores fulanis o peul.

Las debilidades de los Estados del golfo de Guinea

A la hora de analizar los aspectos que pueden favorecer la capacidad de los yihadistas para desplazarse al golfo de Guinea, lo primero que hay que tener en cuenta es la idiosincrasia de estos países: las fronteras son muy porosas; las tendencias demográficas indican un crecimiento exponencial de la población; existen debilidades estructurales a nivel político, económico y social; los conflictos étnicos, religiosos y entre pastores y agricultores están a la orden del día; la población es muy joven, pero tiene pocas oportunidades económicas y educativas; las diferencias de nivel de vida entre

[17] PAZ BERNAL, Manuel. *Op. cit.*
[18] BØÅS, Morten. «El misterio de la movilización de recursos en el Sahel», *Política Exterior.* 30 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/el-misterio-de-la-movilizacion-de-recursos/ [consulta: 4/9/2023].
[19] COLLADO, Carolina. «Evaluación de la amenaza yihadista y sus posibilidades de expansión en el golfo de Guinea», *RIET,* n.º 3. 2021. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2021/08/5-Evaluacion-de-la-amenaza-yihadista-y-sus-posibilidades-de-expansio%CC%81n-en-el-Golfo-de-Guinea-Carolina-Collado.pdf [consulta: 3/9/2023].

quienes habitan en el sur y en el norte son muy elevadas. Los mencionados desafíos hacen que el terrorismo prolifere y se expanda.

En las fronteras septentrionales de estos países con el Sahel, concretamente con Burkina Faso, hay más de 189 puntos de acceso extraoficiales[20], lo que facilita la entrada y salida de yihadistas que usan motocicletas y se aprovechan de la frondosidad de los bosques de los parques nacionales para hacer incursiones rápidas y evitar a las fuerzas de seguridad.

Por otro lado, las tendencias demográficas indican un crecimiento exponencial de la población: para 2050 se espera que África esté poblada por 2400 millones de personas[21] y que Nigeria se convierta en el tercer país más poblado del mundo[22]. Aunque este fenómeno representa una oportunidad, también supone un enorme desafío en la medida en que agudiza los problemas sociales y el sentimiento de marginación entre parte de la población, especialmente entre los jóvenes.

Al mismo tiempo, en la zona norte de estos países existe una importante desafección hacia el Estado, debida a su desigual acceso a recursos básicos como el agua potable o la electricidad. Estas comunidades norteñas son perseguidas por sus actividades económicas, mientras la mitad de sus habitantes vive en situación de extrema pobreza. A ello se une que la mayoría de las personas que habitan estas zonas son musulmanas y tienden a ser discriminadas. Es el caso de Costa de Marfil, con una fuerte identidad cristiana en el sur, donde se encuentra el poder administrativo, político y económico y se decide la cuestión de la *ivoirité*.

De esta manera, el componente religioso juega un papel fundamental. En los ejemplos de Togo y Benín, la población musulmana representa menos del 20 % del total[23] y se encuentra mayoritariamente en el norte, donde en muchas ocasiones carece de acceso a recursos básicos. Los yihadistas explotan la situación en su beneficio, atrayendo al

[20] JEANNIN, Marine. «Ghana worries about rise of terrorist threat in Gulf of Guinea», *Le Monde.* 7 de junio de 2022. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2022/06/07/ghana-concerned-about-extension-of-terrorist-threat-to-coastal-states-of-gulf-of-guinea_5985936_124.html [consulta: 1/9/2023].
[21] MAEUEC. III Plan África. Gobierno de España, 2019. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Africa.aspx [consulta: 09/10/2023).
[22] MERINO, Álvaro. «La densidad de población de África», *El Orden Mundial.* 5 de marzo de 2020. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/densidad-de-poblacion-africa/ [consulta: 9/10/2023].
[23] EUROPA PRESS NACIONAL. *Op. cit*.

salafismo a los jóvenes musulmanes que se sienten traicionados por las élites de su religión, de mayoría sufí, relativamente próximas a un Gobierno cristiano que no satisface sus necesidades.

En Ghana, donde en principio el componente religioso no genera tantas diferencias entre sus habitantes —las distintas confesiones coexisten pacíficamente, se dan matrimonios interreligiosos y hay buenas relaciones entre líderes—, los yihadistas encuentran otra manera de explotar las fricciones, como hace la Katiba Macina. También conocidos como Frente de Liberación del Macina, este grupo yihadista está conformado por una mayoría de antiguos combatientes del MUJAO[24] de la comunidad peul. Su método de reclutamiento se basa en explotar las tensiones intercomunitarias e intracomunitarias de los peul. Particularmente, buscan atraer a los pastores nómadas que tienen disputas con castas peul más altas, en concreto con los propietarios de las tierras de pastoreo y del agua. Los pastores deben abonar tasas para usar sus suelos, pero estas se han incrementado tanto que no alcanzan a pagarlas. Además, consideran que las castas altas «actúan en complicidad con las autoridades administrativas, judiciales y militares, lo que impide a los pastores peul recurrir al Estado para hacer valer sus derechos dejándoles sin más alternativas que recurrir a los grupos terroristas»[25]. El conflicto se exacerba por la progresiva degradación del suelo provocada por el cambio climático, que hace que este recurso en disputa sea cada vez más escaso.

Esta misma violencia intercomunitaria se da en otros países del Golfo. En Costa de Marfil, las etnias lobi y koulango, agricultoras y dueñas de las tierras, se enfrentan a los peul, pastores nómadas; en Benín, son los bariba y los dendi quienes se enfrentan a ellos. El problema es que, debido a las difíciles condiciones de vida en el sur de los países del Sahel, los peul están desplazándose al norte de los territorios del golfo de Guinea, lo que genera tensión entre la población local.

En definitiva, si bien es cierto que la situación económica y social actual de las naciones del Golfo no es tan mala como la de los países del Sahel occidental cuando comenzaron a sentir la amenaza yihadista, ambas subregiones tienen muchas debilidades en común.

[24] Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental.
[25] DE LEÓN COBO, Beatriz y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Patricia. «La captación y radicalización de los peul por los grupos terroristas en el Sahel» (Documento de Opinión IEEE, 125/2020). Disponible en: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/10/DIEEEO125_2020BEALEO_peul.html [consulta: 11/10/2023].

Los yihadistas son conscientes de ello y, por esta razón, replican los modelos que han resultado exitosos durante la última década.

Los yihadistas comienzan integrándose progresivamente en las estructuras políticas, económicas y sociales de las localidades que les interesan[26] —en este caso, en las zonas pertenecientes a los parques naturales—, creando redes clientelares y tomando el control de las rutas comerciales, dada la importancia del crimen organizado en la región. A continuación, atacan las infraestructuras y puestos vinculados con el Estado, como colegios, ayuntamientos, estaciones de policía, aduanas, etcétera[27]. Así consiguen deslegitimar al Estado —que ya tiene mala reputación— mientras instrumentalizan el malestar de estas sociedades, inyectan armas que agravan los conflictos y más tarde se presentan como pacificadores. En último lugar, se asientan en las comunidades, se consolidan en una zona determinada y terminan por suplantar al Estado.

No obstante, el golfo de Guinea todavía no adolece de un terrorismo asentado como les ocurre a sus vecinos del norte, lo que exige el establecimiento de una estrategia para hacer frente a la amenaza yihadista lo antes posible.

La lucha antiterrorista en el golfo de Guinea

Son muchas las dimensiones que hay que tener en cuenta para que la lucha contra el terrorismo yihadista sea efectiva y logre contener su avance en el golfo de Guinea.

A diferencia de los países saheliano, los del golfo de Guinea son más fuertes económica y políticamente, aunque deben hacer frente a retos parecidos. En este sentido, no repetir los errores que han conducido a Mali o Burkina Faso a convertirse en el foco del terrorismo yihadista a nivel mundial deviene imperativo para el golfo de Guinea.

Por ello, la aproximación de estos países debe ser integral. Es decir, la solución pasa «por el indisoluble nexo entre seguridad, buen gobierno y desarrollo»[28]. Ya se han puesto

[26] Pese a que el presupuesto con el que cuentan los terroristas es limitado, lo invierten de manera eficiente en las comunidades, proveyendo servicios y contratando a los locales con un sueldo superior a cualquiera que pueda ofrecerles el Estado.
[27] Por ejemplo, el 2 de diciembre de 2021 dos soldados benineses fueron asesinados en un ataque terrorista, durante el cual se produjeron más heridos. Días más tarde, los terroristas atacaron una patrulla militar también en el norte del país.
[28] SUMMERS, Marta. «El terrorismo yihadista en el Sahel. Una amenaza creciente». Casa África, 13 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.casafrica.es/es/mediateca/documento/el-terrorismo-yihadista-en-el-sahel-una-amenaza-creciente-de-marta-summers [consulta: 3/9/2023].

manos a la obra con diversas acciones y, sin embargo, queda mucho camino por recorrer para lograr contener la amenaza.

La medida más urgente —por ser la más cortoplacista— es asegurar las fronteras fomentando la seguridad. Ello requiere aumentar la preparación de las fuerzas armadas[29] —incluido el respeto a los derechos humanos— y mejorar su equipamiento militar. En este punto, los países que más tienen que trabajar son Benín y Togo, los más amenazados y débiles, hasta el punto de que ni siquiera se sitúan entre las 140 mejores fuerzas militares del mundo[30]. Benín ya ha incrementado el gasto en defensa y ha solicitado ayuda a Ruanda; Togo también ha incrementado el gasto en defensa, ha decretado el estado de emergencia en el norte y ha lanzado un programa de desarrollo para la región de Sabana, la más pobre y la más amenazada del país[31].

El fomento del desarrollo es fundamental para detener el avance yihadista, aunque sus resultados se vean a más largo plazo. Es necesario invertir en infraestructuras públicas —especialmente en las redes de comunicación—, educación, sanidad[32] y empleo. Sin embargo, tradicionalmente este tipo de medidas han carecido de eficacia porque la financiación —nacional e internacional— acaba no dirigiéndose a los proyectos, pues la corrupción de la Administración y las fuerzas del orden lastra cualquier intento.

Por las razones expuestas, instaurar la buena gobernanza en estos países resulta esencial. La situación no solo requiere que se luche contra la corrupción, también se han de impulsar medidas para fomentar la cohesión social y asegurar la convivencia pacífica, de manera que los ciudadanos, cuando se vean amenazados por los terroristas, no opten por dar la espalda al Estado, sino que se acojan a su protección.

[29] Desde junio de 2021 Costa de Marfil acoge la Academia Internacional de Lucha contra el Terrorismo, financiada por Francia y la UE.
[30] EPIK. *Op. cit.*
[31] EUROPA PRESS NACIONAL. *Op. cit.*
[32] Dentro de la sanidad sería necesario incluir la salud psicológica, en respuesta al trauma intergeneracional sufrido a raíz de décadas de inseguridad (violencia interétnica, marginalidad, crimen organizado, terrorismo, etcétera). La medida contribuiría a reducir la capacidad de reclutamiento terrorista y el extremismo.

Conclusiones

Los países del golfo de Guinea cada vez son más conscientes de la amenaza que supone el traslado de las actividades yihadistas desde el Sahel occidental hacia sus fronteras septentrionales y están tomando medidas para combatirlas. Sin embargo, estas no acaban de surtir efecto y es necesario darles un mayor impulso, sobre todo en lo que respecta al desarrollo.

De nuevo, hay varios puntos que se deben tomar en cuenta: primero, hay que tratar la cuestión religiosa, cooperando con los líderes religiosos y étnicos para prevenir la radicalización y promulgar un islam moderado y pacífico[33]; segundo, hay que regular el pastoreo y la agricultura con proyectos que instauren la conciliación en el uso del suelo; tercero, se deben cortar las fuentes de financiación de los terroristas a través de la lucha contra el crimen organizado[34], la regulación de la minería a pequeña escala y la implementación de la tecnología *blockchain*[35] para controlar la procedencia del oro y otros materiales comercializados.

Asimismo, el esfuerzo que realizan estos países debe estar acompañado por la cooperación internacional[36], especialmente en materia de financiación y apoyo de capacidades. Por ejemplo, la Iniciativa Accra tiene que ser reforzada para evitar los errores cometidos con el G5-Sahel. Resulta fundamental, por tanto, la implicación de Europa y en concreto de Francia, que debe repensar las relaciones de cooperación —especialmente en materia de seguridad— con sus antiguas colonias, pues la situación actual de Mali, Burkina Faso y Níger puede llegar a replicarse. Un mayor protagonismo de las fuerzas de seguridad del Golfo, con ayuda formativa por parte de Occidente, impulsaría la cooperación en materia de inteligencia y evitaría la guerra sucia que se da en el Sahel occidental.

[33] COLLADO, Carolina. *Op. cit.*
[34] No solo en estos países, sino también por parte de los Estados europeos, que son el destino final de mucha de la mercancía de contrabando, especialmente de las drogas.
[35] Este tipo de tecnología es empleada por Ford en la RDC desde 2019 para monitorizar las compras de cobalto.
[36] Se debe hacer por una cuestión de solidaridad y por una cuestión de pragmatismo, por cuanto respecta a nuestra seguridad, dado que la expansión de la amenaza yihadista tendrá sin duda consecuencias nefastas para todos.

Todas estas medidas e iniciativas deberían ser monitorizadas periódicamente para controlar su evolución y efectividad, lo que además permitiría establecer un sistema de alerta temprana que ayude a anticipar las amenazas.

En clave nacional española, deberemos estar atentos al desarrollo de los acontecimientos, dados nuestros elevados intereses a nivel energético, de materias primas (minerales, pesca) y migratorio. Pese a que solo el 10 % de las migraciones en África tienen como destino Europa, ante un *boom* demográfico tan elevado como el que se prevé, la cantidad de personas que quieran alcanzar suelo europeo podría volverse inasumible.

Hoy por hoy la perspectiva es poco halagüeña, teniendo en cuenta el deterioro de la seguridad que se está viviendo en el vecindario de estos países, sobre todo tras los recientes golpes de Estado de Níger y Gabón.

También habrá que prestar atención al papel que juegue Rusia —de momento, a través de Wagner— en la región. Los rusos no solo se han presentado como *partner* para la cooperación en materia de seguridad ante Mali, Burkina Faso, Níger o Chad: Serguéi Lavrov hizo referencia en unas declaraciones a Guinea y al resto de los países ribereños del Golfo[37].

El golfo de Guinea se encuentra, pues, en una encrucijada. Depende de su capacidad para hacer frente a este desafío que termine por convertirse en una réplica de sus vecinos del norte, o que acabe con la amenaza yihadista y sea más resiliente en la lucha contra otros de los problemas de seguridad que padece, como el crimen organizado y la piratería.

Paula Cabrejas Martínez
Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos

[37] SUMMERS, Marta. «Actividad yihadista en el Magreb y el Sahel, febrero 2023». OIET, 10 de marzo de 2023. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/analisis/actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-febrero-2023/ [consulta: 3/9/2023].

Documento
Opinión

92/2023 31 de octubre de 2023

Guillermo Talavera Cejudo *

Despliegue Africano de la Armada: el golfo de Guinea como objetivo estratégico de España

Despliegue Africano de la Armada: el golfo de Guinea como objetivo estratégico de España

Resumen:

Este estudio analiza la labor llevada a cabo por las unidades de la Armada desplegadas en el golfo de Guinea dentro de la iniciativa de las denominadas Presencias Marítimas Coordinadas (PMC) de la Unión Europea. Con dicho fin, se describen las tres dimensiones estratégicas que conforman el objetivo de esta operación para España: las dimensiones militar, diplomático-política y civil-comunicativa. Por otra parte, se estudia la flexibilidad que aporta el carácter estrictamente nacional de la misión, sin olvidar las labores de coordinación realizadas con los países europeos. Para concluir, se tratan de determinar las potenciales ventajas y desventajas del actual enfoque de la operación.

Palabras clave:

Marítimo, intereses, poder, influencia, 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.

African Deployment of the Spanish Navy. The Gulf of Guinea as a strategic objective of Spain.

Abstract:

This study analyses the operation carried out by the Spanish Navy regarding the deployment of their units in the Gulf of Guinea, which is part of the EU policy concerning the Coordinated Maritime Presences (CMP). In order to achieve this purpose, three main strategic objectives are described: military objective, political-diplomatic, and civilian-communicative. At the same time, it is described the flexibility of the operation in accordance with the achievement of national interests, as well as the coordinated actions with EU countries. Finally, the conclusions obtained are evaluated so as to determine the potential advantages and disadvantages of the current approach of the operation.

Keywords:

Maritime, interests, power, influence, security.

Introducción: el Sahel y el golfo de Guinea

La situación actual en materia de seguridad del continente africano en general y del Sahel en particular vuelve a ser motivo de especial atención a nivel internacional. Los recientes golpes de Estado y el progresivo aumento de la influencia de países revisionistas como Rusia y China constituyen un potencial foco de inestabilidad, cuestión que no debe ser ignorada por Europa —en especial por Francia— si desea mantener sus intereses en la región.

Por un lado, China lleva años invirtiendo en programas de desarrollo de infraestructuras en diversos países africanos: entre estos proyectos destaca la ampliación y modernización de puertos como parte de su implementación de la estrategia del collar de perlas. Junto a dicha red de puertos y bases navales, el desarrollo de la Nueva Ruta de la Seda ha supuesto la creación de una flota mercante que lidera el comercio marítimo mundial, asunto sucedido por un exponencial desarrollo de la Armada de la RPC con el objetivo de proteger sus líneas de tráfico marítimo y *chokepoints,* actual columna vertebral de su economía[1].

Por otro lado, Rusia ha procedido a llevar a cabo un conjunto de políticas asertivas en el Sahel mediante el empleo de elementos de seguridad privada como el Grupo Wagner con el objeto de presentarse como una alternativa plausible para el mantenimiento de la estabilidad de la región, hasta el momento proporcionada en mayor medida por Francia. Asimismo, Rusia ha reafirmado su política diplomática a través de un conjunto de acuerdos de cooperación con una veintena países del África subsahariana, gracias a los cuales ha incrementado su exportación de armas[2].

Por su parte, el Sahel se ha consolidado como la frontera avanzada europea. La estabilidad de sus países se encuentra ligada a la seguridad del sur de Europa por cuanto respecta a los movimientos migratorios y la actividad de grupos de ideología yihadista, sin olvidar los intereses económicos y energéticos particulares de Francia. Por ello,

[1] LÓPEZ DÍAZ, J. A. «El búmeran de Mahan», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, n.º 29. 2020, pp. 99-117. Disponible en: Cuadernos de Pensamiento Naval. N.º 29 (defensa.gob.es) [consulta: 6/9/2023].
[2] CONTE DE LOS RÍOS, A. «España, la guerra de Ucrania y sus vecinos del sur», *Cuadernos de Pensamiento Naval*, n.º 34. 2023, pp. 97-110. Disponible en: Cuadernos de pensamiento naval 34 (defensa.gob.es) [consulta: 6/9/2023].

Europa mantiene despliegues militares en el continente, que van en detrimento de las ambiciones de los países revisionistas mencionados.

Este conflicto de intereses entre grandes potencias dentro del territorio continental se traslada a los países ribereños del golfo de Guinea (GoG) y sus aguas limítrofes. Así pues, en consonancia con las inversiones realizadas por la RPC en los puertos, en este escenario la presencia de buques pesqueros chinos, cuya actividad se rige principalmente por acuerdos con países como Mauritania y Angola, resulta habitual. En dicho contexto, España mantiene el despliegue de un buque de la Fuerza de Acción Marítima con el objeto de mantener sus intereses estratégicos en coordinación con otras unidades de armadas europeas.

Dimensiones estratégicas: militar, diplomático-política, civil y comunicativa

Los países del GoG representan un importante interés estratégico para España. Actualmente las principales rutas de tráfico marítimo hacia España que parten de la región bordean la costa occidental africana pasando por Costa de Marfil, Liberia, Sierra Leona, Senegal, Mauritania y, finalmente, Marruecos para luego bifurcarse en el estrecho de Gibraltar. Esta ruta se considera de importancia estratégica para España, debido principalmente a que Nigeria se ha consolida como el segundo exportador de petróleo a nuestro país[3] (11,6 %)[4], sin olvidar el nada desdeñable noveno puesto de Angola (4,9 %). Asimismo, en el ámbito del gas vuelve a destacar Nigeria, el segundo proveedor de África (14,6 %)[5], solo por detrás de Argelia. El gas se suministra principalmente por vía marítima mediante buques petroleros y gaseros, que tienen como destinos habituales Huelva y las islas Canarias, entre otros.

Por su parte, la actividad de la flota pesquera española en la región del África occidental es cuanto menos intensa. Los buques pesqueros, rigiéndose por acuerdos bilaterales de la UE o España con los países ribereños, adquieren licencias para faenar en sus zonas

[3] Cfr. CORPORACIÓN DE RESERVAS DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS (CORES). «Importaciones de crudo por países». Enero de 2023. Disponible en: https://www.cores.es/sites/default/files/archivos/icores/i-crudosenero2023_0.pdf
[4] Porcentajes relativos al total de las importaciones de España durante este recurso.
[5] Cfr. CORPORACIÓN DE RESERVAS DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS (CORES). «Importaciones y exportaciones de gas natural por países». Enero de 2023. Disponible en: https://www.cores.es/sites/default/files/archivos/icores/i-cores-imp-export-gn-ene23.pdf

económicas exclusivas (ZEE). En el año 2020, España adquirió licencias de pesca mediante acuerdos UE con países como Senegal (22), Guinea Bissau (37), Cabo Verde (28) y Mauritania (41) y un notable número de licencias privadas: Angola (26), Guinea-Conakri (11) y Sierra Leona (11). Esta situación no solo supone una oportunidad de desarrollo para la flota nacional, sino que constituye una potencial fuente de generación de empleo y riqueza para nuestro país[6].

Un tercer elemento es la presencia y el peso diplomático de España entre los países del GoG. Los intereses de España en la región obligan a que nuestro cuerpo diplomático trabaje diariamente en el mantenimiento de los acuerdos, la exportación de la marca España y la promoción de una mayor participación de las empresas españolas en los diversos mercados nacionales. La industria de defensa constituye un buen ejemplo: el grupo español Aresa Internacional cerró un contrato con Nigeria para la venta de cuatro patrulleras costeras, destinadas a la lucha contra la piratería y también a la vigilancia fluvial, que fueron entregadas en 2021. La citada empresa ya había proporcionado quince embarcaciones a la Policía Marítima de Senegal en 1990 y diecisiete a la de Camerún en 2010[7]. Por consiguiente, es necesario que se mantenga la lógica de estos acuerdos *win-win,* a lo que la diplomacia de defensa puede contribuir.

Por los motivos expuestos, desde 2009 la Armada mantiene en la región un despliegue de unidades que operan en un entorno multidisciplinar, donde asumen roles relacionados con la seguridad, la asistencia civil, la diplomacia y la comunicación. El océano Atlántico, que separa nuestro país de la zona en cuestión, permite la potencial proyección y el mantenimiento de los lazos comerciales, diplomáticos y militares que unen a España con estos países por vía marítima. Se establece así una relación causa-efecto que conduce a la obtención de beneficios de manera directa, como la protección de las líneas de tráfico marítimo y la firma de acuerdos comerciales.

[6] LIZCANO PALOMARES, A. «Actividad de la flota española en África occidental», Jornada ANACEF. SEGEPESCA, 26 de noviembre de 2020. Disponible en: https://anacef.com/wp-content/uploads/2020/12/Actividad-flota-espan%CC%83ola.pdf [consulta: 10/9/2023].
[7] MAÍZ SANZ, J. «La Armada de Nigeria a punto de recibir la primera da las patrulleras encargadas a la española Aresa», *Defensa.* 4 de abril de 2021. disponible en: https://www.defensa.com/defensa-naval/armada-nigeria-punto-recibir-primera-patrulleras-encargadas [consulta: 10/9/2023].

Dimensión militar: la inseguridad permanente

El terrorismo lleva años azotando la región del Sahel, principalmente Mali y Nigeria, a través de grupos como Boko Haram, la coalición JNIM y el EIGS, lo que se traduce en un aumento de la inestabilidad. Boko Haram se concentra en el norte y el noroeste de Nigeria y su principal *modus operandi* son los atentados de corte suicida y los secuestros (en el más llamativo 273 niñas fueron raptadas en Chibok). Esta organización ha adoptado una estrategia de guerra larga con el objetivo de conformar un califato islámico en la región[8]. Asimismo, el JNIM y el EIGS, con no pocas disputas territoriales entre ambos, extienden su influencia en países como Níger y Burkina Faso mediante acciones dirigidas contra arsenales de las fuerzas armadas locales. A la vez, mantienen relaciones de suministro con redes de tráfico de armas, provenientes de arsenales libios[9].

Por otro lado, los recientes golpes de Estado en Níger y Gabón y la inminente retirada francesa han contribuido a generar una sensación de incertidumbre mayor tanto en la comunidad internacional como en los países colindantes. Esta inestabilidad, unida a la extrema pobreza, se traslada hacia la costa y contribuye a otro de los problemas más acuciantes en la región, que supone un permanente foco de inseguridad para el tráfico marítimo y la actividad pesquera: la piratería.

Es necesario destacar que la piratería, en términos generales, se ha visto reducida en cierta medida debido a dos razones principales: en primer lugar, la presencia cada vez más frecuente a bordo de los buques mercantes de compañías de seguridad privada, cuya capacidad de disuasión es innegable[10]; en segundo lugar, la presencia permanente de unidades navales de marinas de la UE en el contexto de las Presencias Marítimas Coordinadas (PMC), iniciativa presentada y aprobada formalmente en enero de 2021 por el Consejo de la UE[11].

---

[8] PALACIÁN DE INZA, B. «Nigeria: terrorismo ¿doméstico?», *Panorama Geopolítico de los Conflictos.* IEEE, 2015, pp. 326-351. Disponible en: Nigeria: terrorismo ¿doméstico? - Dialnet (unirioja.es) [consulta: 9/9/2023].

[9] SUMMERS MONTERO, M. «Enfrentamientos entre JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista en el Sahel» (Documento de Opinión IEEE, 98/2020). Disponible en: Enfrentamientos entre JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel (ieee.es) [consulta: 8/10/2023].

[10] IBÁÑEZ GÓMEZ, F. «Inseguridad marítima en el Golfo de Guinea. Lecciones aprendidas de la lucha contra la piratería somalí», *Revista del IEEE,* 04/2014. Disponible en: Inseguridad marítima en el golfo de Guinea: Lecciones aprendidas de la lucha contra la piratería somalí - Dialnet (unirioja.es) [consulta: 10/10/2023].

[11] GARCÍA ESTRADA, A. «Presencia Marítima Coordinada», *bie3: Boletín IEEE*, n.º 21. 2021, pp. 684-695. Disponible en: Presencia Marítima Coordinada - Dialnet (unirioja.es) [consulta: 12/9/2023].

Estas unidades navales europeas no se encuentran bajo una estructura operativa propia, lo que les procura cierta libertad para operar individualmente en favor de intereses nacionales sin que ello implique desatender labores comunitarias. Lo expuesto se traduce en que la perspectiva constructivista europea, tradicionalmente adoptada por España, pasa a un segundo plano en favor de una perspectiva de corte realista[12]. España se beneficia directamente de ello por cuanto respecta a la seguridad del transporte de crudo y la actividad pesquera, pues esta visión permite flexibilidad suficiente para brindar un mayor apoyo a los buques de vinculación nacional. El principal inconveniente es que, al no existir una operación enmarcada dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), los recursos y esfuerzos son considerablemente menores, lo que obliga a enviar buques de menor porte y, por consiguiente, con menores capacidades.

No obstante, la cooperación y la comunicación con las marinas europeas son constantes y necesarias en el marco de la realización de ejercicios conjuntos y adiestramientos programados con las marinas de los países ribereños, algo que sin duda contribuye a la preparación de estas últimas para la protección de sus costas.

Figura 1. Ataques de piratería en el golfo de Guinea 2021-2023
Fuente: *IMB Piracy and Armed Robery Map.* Disponible en: Live Piracy Map (icc-ccs.org)

Como se puede apreciar en la figura 1, los ataques relacionados con la piratería y el robo a buques mercantes en la región se han reducido desde 2021 (el mapa de la derecha

[12] FERNÁNDEZ SOLA, N. «España en la Unión Europea y en la OTAN», en *La realidad geopolítica de España. Hacia el estatus de actor estratégico.* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 2023.

muestra únicamente los ataques ocurridos durante 2023 y se encuentra actualizado a fecha de septiembre). No obstante, se observa cierta tendencia a que los ataques, menos probables, se produzcan en zonas sustancialmente más alejadas de costa.

La potenciación de las PMC y el compromiso de los países que integran la Arquitectura de Yaundé[13] destacan entre los elementos que continúan acometiendo la situación de seguridad. Los centros de operaciones marítimas (MOC), repartidos por el conjunto de la geografía costera del GoG, son los encargados de mantener la labor de vigilancia. Sin embargo, como se ha mencionado, no se pueden obviar la importancia disuasoria de las compañías de seguridad privada a bordo de los buques mercantes y su consiguiente contribución a la reducción de los incidentes de piratería. No es extraño encontrar buques petroleros, gaseros o portacontenedores que contratan a empresas de seguridad privada para obtener protección durante su tránsito por estas aguas.

Figura 2. Adiestramiento del personal de la Armada a militares de países del GoG
Fuente: Armada, Ministerio de Defensa.

Los buques de la Armada, además de actuar de manera directa en supuestos de piratería, contribuyen a garantizar la seguridad mediante el adiestramiento de las marinas de los países ribereños tanto en puerto como en la mar y la compartición de información de carácter sospechoso con los diferentes MOC regionales dentro de un entorno colaborativo común. Es importante remarcar que su propia presencia lleva

[13] Conjunto de centros de coordinación, vigilancia y seguridad marítima distribuidos en diferentes países costeros del golfo de Guinea para contribuir a la reducción de las actividades ilícitas en sus aguas [CENTRE INTERREGIONAL DE COORDINATION. «Arquitectura de Yaundé». Disponible en: Arquitectura de Yaundé – Icc (icc-gog.org)].

implícito un efecto disuasorio para la comisión de este tipo de acciones. Sin embargo, en términos de seguridad, los aspectos puramente bélicos van de la mano de otros intereses igualmente importantes en la región, como sucede con la dimensión diplomático-política, que resulta esencial y de la que también forman parte los miembros de la Armada.

Dimensión diplomático-política: la presencia en los países ribereños

Las visitas de buques de la Armada a los diferentes puertos de la zona de operaciones para realizar labores de adiestramiento revisten las connotaciones de una visita oficial. En no pocas ocasiones la plataforma naval es empleada como medio de apoyo a visitas protocolarias de alto nivel, como los encuentros entre ministros de Defensa o jefes de Estado Mayor, para aportar cercanía y como muestra de apoyo militar. Esta colaboración y acercamiento mediante la participación de representantes militares que acompañan al personal de las embajadas conforma una pieza fundamental en el dialogo estratégico de España con los países de la región para encauzar las relaciones y la cooperación bilateral[14].

Del mismo modo, es necesario reseñar un aspecto característico de los países de este entorno: si bien existen ciertas diferencias, sus modelos políticos no se caracterizan por la calidad democrática. Países como Ghana y Nigeria, entre los mejor valorados, son considerados regímenes híbridos, mientras que Camerún, Congo y Angola se consideran regímenes autoritarios[15]. En consecuencia, en el entorno político de los países objeto de análisis en este documento, los militares aún disponen de un considerable peso, por lo que existe una relación en ciertos aspectos más afín con los miembros de fuerzas armadas extranjeras que con los diplomáticos, debido precisamente a la cuestionable calidad democrática[16]. En su labor de coordinación y cooperación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Armada debe emplear esta

[14] MONTERO ESPINOSA, E. «El Plan de Diplomacia de Defensa. El caso del golfo de Guinea/Sahel», *Revista Aequitas. Estudios sobre historia, derecho e instituciones*, n.º 8. 2016, pp. 79-115. Disponible en: El Plan de Diplomacia de Defensa: El caso del golfo de Guinea /Sahel - Dialnet (unirioja.es) [consulta: 12/9/2023].

[15] ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2022.* Disponible en: Democracy Index 2022 | Economist Intelligence Unit (eiu.com)

[16] TALAVERA CEJUDO, G. (2023) «Las Fuerzas Armadas, nuevas formas de guerra y su papel en la lucha antiterrorista global en el siglo XXI», *Global Strategy Report*, n.º 11. Disponible en: Las Fuerzas Armadas, nuevas formas de guerra y su papel en la lucha antiterrorista global en el siglo XXI | Global Strategy | Geopolítica y Estudios Estratégicos (global-strategy.org) [consulta: 12/9/2023].

ventaja añadida a través de la acción combinada de diplomáticos y militares para la obtención de ventajas estratégicas mediante la realización de eventos, visitas, actividades y encuentros programados.

Figura 3. Índice de calidad democrática por países 2022
Fuente: *The Economist.* Disponible en: Democracy Index 2022 | Economist Intelligence Unit (eiu.com)

Este tipo de acciones contribuye principalmente a la mejora sustancial de las relaciones económicas entre España y los diversos países, potenciando la marca España. Mediante el recurso al poder blando también se podrían conseguir otras ventajas estratégicas. Por ejemplo, la apertura de centros del Instituto Cervantes potenciaría el uso del español en los países de la región. Actualmente existen sedes en Dakar (Senegal) y Abiyán (Costa de Marfil)[17], y no es descabellado plantear la apertura de nuevos centros en países como Ghana, con el que España mantiene relaciones diplomáticas, militares y económicas más que notables.

Finalmente, conviene recordar que la labor diplomática es constante e intensa en un entorno donde numerosos países desean obtener influencia y beneficios y donde, por consiguiente, se ha de actuar con precaución ante la presencia de agentes de

[17] INSTITUTO CERVANTES. «Sedes en el mundo». Disponible en: Sedes en el mundo | Instituto Cervantes

inteligencia. Las injerencias externas pueden mermar de manera progresiva los beneficios obtenidos tras años de trabajo, motivo por el cual no existen aliados que quepa catalogar como permanentes; más bien, se podría decir que estos Estados se mantienen unidos por intereses comunes[18]. Junto al poder blando, la sociedad y la acción comunicativa se tornan elementos vitales para la obtención de ventajas estratégicas para España en la región que nos ocupa.

Dimensión civil y comunicativa: la importancia del poder blando

De acuerdo con un informe realizado en 2021 por la compañía RepTrak en colaboración con el Real Instituto Elcano[19] sobre la proyección de la imagen de España en el exterior, España se posiciona en el puesto número 6 del *ranking* mundial en percepción de la amabilidad y simpatía de sus habitantes. Este factor es reseñado en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 a propósito del comportamiento de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales como una de sus principales virtudes[20].

Aunque *a priori* este hecho pueda ser considerado un asunto menor, disponer de unas fuerzas militares con una gran capacidad de empatía hacia la población local supone un gran beneficio para el empleo del poder blando. La ayuda y el servicio prestados, así como la capacidad de entendimiento de las Fuerzas Armadas españolas, se traducen en una mayor confianza de la población local hacia las unidades desplegadas y, consecuentemente, en un menor rechazo de su presencia en la región, un factor decisivo en despliegues prolongados. Encontramos ejemplos de ello, siempre asociados al fin político de mantener las relaciones con los países en cuestión y una imagen de socios fiables, en los despliegues del buque de asalto anfibio Castilla tras el terremoto de Haití en 2010, del buque de asalto anfibio Galicia con motivo de la operación Respuesta Solidaria en Sumatra o del buque de proyección estratégica Juan Carlos I para apoyar a la población de Turquía tras su reciente terremoto.

[18] BAÑOS BAJO, P. *Así se domina el mundo.* Ariel, Barcelona, 2017.
[19] REAL INSTITUTO ELCANO y REPTRAK COMPANY. *La reputación de España en el mundo.* 2021. Disponible en: La reputación de España en el mundo. Country RepTrak®2021 (realinstitutoelcano.org)
[20] JORDÁN ENAMORADO, J. «Geopolítica de España. Fortalezas y debilidades para convertirse en un actor estratégico», en *La realidad geopolítica de España. Hacia el estatus de actor estratégico.* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 2023.

A tal respecto, resulta necesario introducir el concepto de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC): un conjunto de actividades y procesos destinados a apoyar a la población civil que se encuentra dentro de las áreas de operaciones, como gesto de buena voluntad y con el objeto de que esta no solo no rechace la presencia de fuerzas militares, sino que contribuya a la consecución de los objetivos de las misiones. Este concepto adopta actualmente un enfoque integral, cuyo objetivo es que los militares desplegados trabajen de manera directa con ONG, representantes locales e incluso entidades religiosas para llevar a cabo proyectos conjuntos. El CIMIC se aplica al Despliegue Africano de la Armada y, en ocasiones, sus proyectos pueden ser asumidos enteramente por la dotación del buque, como sucede con el apoyo a pescadores locales para la reparación de los motores de sus embarcaciones. Otras veces, sin embargo, es necesario un trabajo de coordinación de entidad. Por ejemplo, en la donación de alimentos, material educativo o sanitario a colegios y asociaciones religiosas del país. De este modo, se logra transmitir que las fuerzas militares sirven a la población civil y que entre sus funciones también se encuentra la ayuda humanitaria, lo que no solo mejora la imagen de las tropas desplegadas, sino también la de España y la de su implicación en el desarrollo de la región[21] .

Ahora bien, estos esfuerzos pierden efectividad si no se les proporciona una adecuada difusión. El aspecto comunicativo de las operaciones actuales se torna esencial para el cumplimiento de la misión, y prueba de ello es el elevado nivel de recursos que se le asignan. Existen tres dimensiones asociadas al entorno comunicativo: operaciones de la información o *info ops,* asuntos públicos o *public affairs* y operaciones psicológicas o *psy ops*[22]. Las dos primeras se potencian siguiendo la Doctrina de Comunicación Estratégica del EMAD de 2021 con el objetivo de establecer un entorno cognitivo favorable a la acción exterior de España, que a su vez sirva como mecanismo de defensa ante

[21] RUIZ ARÉVALO, J. «AC, CIMIC y CMI, algo más que un baile de cifras», *Pre-bie3,* n.º 2. IEEE, 2015, pp. 1-18. Disponible en: AC, CIMIC y CMI algo más que un baile de siglas - Dialnet (unirioja.es) [consulta: 18/9/2023].

[22] DE LA GUARDIA RICART, L. C. «Comunicación estratégica (STRATCOM) en el nivel operacional. ISAF, un caso práctico», *Ejército de Tierra Español,* n.º 864. 2013, pp. 96-102. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revistaejercito/2013/R_Ejercito_864.pdf [consulta: 19/9/2023].

campañas de desprestigio, (contra)influencia y acciones que se enmarquen dentro de la guerra híbrida o zona gris emprendidas por otros países[23].

Esta dimensión civil no se aplica únicamente a la población de los países ribereños. Existe un acercamiento hacia la comunidad pesquera española como parte del apoyo y asistencia de la Armada a los buques de vinculación nacional que faenan en estas aguas. De dicho modo, la Armada transmite un mensaje de seguridad a los barcos pesqueros de vinculación nacional y su tripulación proporcionando asistencia inmediata no solo ante sucesos relacionados con la piratería, sino también ante emergencias médicas. Asimismo, es habitual que las embarcaciones soliciten información sobre problemas recientes que hayan podido sufrir o situaciones no habituales en las que se hayan visto inmersas durante su trabajo en la mar relacionadas con la piratería o la acción exterior de terceros países.

Figura 4. Labores de salvamento marítimo de la Armada en el GoG
Fuente: Armada, Ministerio de Defensa.

Por último, no es baladí reseñar la colaboración de la Armada en labores de salvamento marítimo. Las actividades relacionadas con la búsqueda y salvamento en la mar por parte de las autoridades locales son prácticamente inexistentes y los mecanismos de

[23] DE ESPONA, R. J. «Acción estratégica de la defensa sobre el ámbito cognitivo: los centros de gravedad del ámbito cognitivo» (Documento Opinión IEEE, 19/2023). Disponible en: Acción estratégica de la defensa sobre el ámbito cognitivo: los centros de gravedad del ámbito cognitivo (ieee.es) [consulta: 19/9/2023].

coordinación para el empleo de sus medios resultan ineficaces. En este sentido, las patrullas de la Armada asisten a los países en esta labor, lo que contribuye al fomento del poder blando y las buenas relaciones mediante la aplicación de los procedimientos de búsqueda y rescate de náufragos o embarcaciones a la deriva.

Conclusiones finales

A modo de conclusión, conviene comenzar incidiendo en que el Despliegue Africano de la Armada es una misión consistente para el apoyo a la acción exterior española que no forma parte de ninguna agrupación multilateral. Si bien el establecimiento de las PMC por parte de la UE permite que las unidades navales de sus diferentes países trabajen de manera coordinada en favor de intereses comunes, se prevé un futuro donde estos queden relegados a un segundo plano en favor de una acción fundamentada en el realismo político nacional, como por ejemplo se aprecia en la acción francesa en la región. Esta situación presenta una serie de ventajas e inconvenientes. Por un lado, España dispone de más libertad para atender a sus intereses de manera directa mediante el apoyo a buques de vinculación nacional, labores diplomáticas y de apoyo civil. No obstante, el hecho de que cada país despliegue de manera individual unidades que no se encuentran enmarcadas bajo una operación de PCSD se traduce en una menor disponibilidad de recursos para las misiones, que principalmente deben aportar los respectivos Estados Mayores. En consecuencia, existe una carencia de ciertos medios necesarios para el correcto desarrollo de las operaciones.

Pese a las carencias que puedan afectar a los medios desplegados, ha quedado reflejado que el punto fuerte de las Fuerzas Armadas españolas reside en su potencial estabilizador, dado su notable impacto en el ámbito civil. La capacidad empática de las fuerzas desplegadas y los gestos de buena voluntad, que se traducen en forma de donaciones, labores de salvamento marítimo y reparaciones (sin olvidar otros aspectos esenciales de la operación), constituyen una ventaja considerable para la acción exterior española. De cara al posible futuro lanzamiento de una misión de la UE en la región, no sería un asunto menor que España se ofreciera a coordinar los aspectos que engloban las actividades CIMIC y de ayuda humanitaria, algo que sin duda incurriría en la mejora de su imagen exterior en los países en cuestión. Ahora bien, aunque conlleve beneficios

estratégicos a largo plazo, esta capacidad no deja de ser una dimensión complementaria de las operaciones vigilancia y seguridad marítima, para cuya implementación es necesario disponer de una capacidad de disuasión efectiva, lo que implica una mayor capacidad operativa de los medios desplegados.

Finalmente, cabe señalar que el golfo de Guinea, al igual que la región del Sahel, es considerado la frontera avanzada de la UE y posee una importancia estratégica para España de primer orden. La estabilidad de los países ribereños no solo contribuye al correcto desarrollo de la actividad de un importante sector de la flota pesquera española, sino también a garantizar la seguridad de las importaciones de crudo y gas por vía marítima: ambos aspectos conforman los intereses de España en la región. Asimismo, el apoyo y la presencia española en estas aguas, junto a la intensa labor diplomática, permiten mantener buenas relaciones con los gobiernos locales, algo que se traduce en la toma de decisiones favorables a los intereses nacionales.

*Guillermo Talavera Cejudo**
Teniente de navío, Armada
Máster en Estudios Avanzados de Terrorismo
@GuilleTalavera

Documento
Opinión

93/2023 3 de noviembre de 2023

Francisco Javier Gamboa Herraiz *

La OTAN, más allá de la resiliencia

La OTAN, más allá de la resiliencia

Resumen:

El autor, a través de la evolución de la naturaleza humana en relación con la defensa de las comunidades, aborda la necesidad de adaptar el modelo de defensa de la OTAN a los desafíos del siglo XXI. Destaca cómo las amenazas actuales, especialmente en el ámbito cibernético y de la «guerra» no declarada en la conocida «zona gris», han cambiado la forma en que se percibe la seguridad. Argumenta que la OTAN debe enfocarse en la resiliencia de las sociedades de los países miembros, concienciándolas sobre la necesidad de mantener un alto nivel de preparación y alerta para proteger sus valores y sistemas de vida. Se presentan dos pilares fundamentales para la defensa: las infraestructuras críticas y la conciencia de las personas. Se señala la importancia de educar y dotar de herramientas a la sociedad para afrontar la influencia de los adversarios. En última instancia, se plantea la necesidad de que la sociedad participe activamente en la defensa colectiva de la Alianza, siendo un elemento de disuasión clave ante cualquier adversario.

Palabras clave:

Resiliencia, OTAN, Unión Europea, zona gris, infraestructuras críticas, sociedad.

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

NATO, beyond Resilience

Abstract:

The author, through the evolution of human nature in relation to community defense, addresses the need to adapt NATO's defense model to the challenges of the 21st century. He highlights how current threats, especially in the cyber domain and the so-called "Gray Zone" undeclared warfare area, have changed the way security is perceived. The argument is that NATO should focus on the resilience of member countries' societies, making them aware of the need to maintain a high level of preparedness and vigilance to protect their values and ways of life. Two fundamental pillars for defense are presented: critical infrastructure and people's awareness. The importance of educating and providing tools to society to counter the influence of adversaries is emphasized. Ultimately, the need for society to actively participate in the collective defense of the Alliance is raised as a key deterrent against any adversary.

Keywords:

Resilience, NATO, European Union, Gray Zone, critical infrastructures, Society.

Introducción

En el principio, la existencia de nuestros antepasados sobre la faz de la Tierra se podría considerar un asunto sencillo.

Efectivamente, si echamos la vista atrás a los comienzos de la humanidad conocida, a aquellas primeras comunidades que crecieron y se forjaron alrededor de un fuego, a aquellas incipientes sociedades, podríamos concluir que sus vidas eran sencillas, duras sí, pero sencillas. Su existencia se basaba en alimentarse y poblar la tierra[1]; pero, la naturaleza humana no se caracteriza por haber buscado siempre el bien sino contrariamente, desde los primeros tiempos[2], la lucha y la confrontación han sido el denominador común.

Estas referencias que pudieran confundir al lector del propósito de este ensayo, no hacen más que poner de relieve la realidad de la naturaleza humana, que queda reflejada a lo largo de la historia a través de innumerables escritos. El hombre que se organiza alrededor de un fuego, posteriormente levanta una empalizada para defenderse a sí mismo y proteger sus propiedades de aquellos que se las quieren arrebatar. Ese hombre, conforme el «grupo» va creciendo y las sociedades comienzan a tener conciencia de su ser, construye fortificaciones, castillos, delimita sus territorios, establece fronteras.

Todo ello para acotar aquellas zonas que cada grupo siente suyas y de las que necesita para subsistir. Esa delimitación permite una fácil identificación de los extraños y lo que es más importante, de los enemigos. Por tanto, para mantener la capacidad de autoabastecimiento y de supervivencia, el grupo debe ser capaz de defender sus fronteras de un ataque exterior.

Este ha sido el caso desde la antigüedad hasta el final del pasado siglo XX; pero esto ya no es así, como veremos más adelante.

Pareja a esta evolución, aquellos que se dedicaban a defender a su comunidad evolucionaron también. En un principio la defensa era un asunto de la comunidad en su conjunto; todos los miembros de esta tomaban parte en la protección de sus pertenencias, de sus vidas; era esto un tema de supervivencia. Conforme el grupo crecía en número, la necesidad de diversificar las tareas dentro se hizo patente, aquellos más

[1] Como dice el Libro del Génesis. Gén.1,28.
[2] Ibíd., Gén.4.

fuertes quizá se convirtieron en los defensores de los ataques de posibles adversarios, otros se encargaban de la recolección de alimentos, de las cosechas, y posteriormente aparecerían diferentes oficios; no obstante, el vínculo entre ellos permanecía siendo estrecho, de manera que cuando era necesario defender a la comunidad todos tomaban parte de una forma o de otra.

Pero este empeño social en la defensa de la comunidad ha ido cambiando a lo largo de los siglos, y más acusadamente durante la segunda mitad del siglo XX; de manera que poco a poco, la defensa de la comunidad se ha confiado en exclusiva a un grupo específico de esta, a lo que comúnmente se conoce en cada país como sus Fuerzas Armadas (FAS). Bien es cierto que no es exactamente así en todos ellos, pero en mayor o menor medida se puede decir que todos los miembros de la Alianza Atlántica así lo han hecho.

Por diversas razones en las que profundizaremos a lo largo del presente documento, el modelo occidental de defensa[3] necesita ser revisado, de manera que permita garantizar la seguridad de las sociedades a las que sirve frente a las nuevas amenazas que se reconocen ya en la realidad del siglo XXI y en su horizonte más próximo. Un modelo que, de alguna manera, debe volver a recuperar el compromiso y la implicación de todos los componentes de la sociedad que se pretende defender, si queremos garantizar el mantenimiento de los logros alcanzados tras siglos de luchas, y con el esfuerzo y la «sangre» sí, de aquellos que nos precedieron.

Dónde estamos

Si en el pasado el adversario, aquel que quería arrebatarnos lo nuestro, se encontraba al otro lado de la empalizada, muralla, barricada, o frontera bien delimitada (llamémosle como queramos), y era fácilmente reconocible, hoy día ya no es así.

[3] En la actualidad se hace una división entre seguridad y defensa, que al autor le parece eufemística, pues parece que el término «seguridad» trata de evitar el uso del término «defensa» por asociarlo inconscientemente al uso de las armas; algo que produce rechazo hoy día. Piensa el autor que la defensa se refiere a la protección y salvaguarda de aquello que nos permite vivir con garantías la libertad y seguridad de las personas y las cosas, protegiendo aquello que nos hemos dado frente a la voluntad de arrebatarlo de nuestros adversarios. Es por ello por lo que los ministerios de Defensa no debieran confundirse con los ministerios de las Fuerzas Armadas, y debieran asumir la responsabilidad de coordinar las actividades necesarias en todos los ámbitos de la sociedad para garantizar el normal transcurrir de la vida de los ciudadanos ante una agresión exterior, cualquiera que sea su naturaleza.

A pesar de existir fronteras geográficas, hay otros campos (hoy le llaman dominios o espacios) en los que esas fronteras no están delimitadas, es más, no se pueden delimitar. Son dominios que el adversario utiliza para introducirse en el entramado de la sociedad, por que trascienden las fronteras geográficas de igual forma que el aire discurre por la faz de la Tierra.

De esta manera, podemos decir que la táctica del «caballo de Troya» se ha convertido en algo normal en este siglo XXI; no es casualidad que los conocidos virus informáticos que se introducen inadvertidamente en nuestros ordenadores y crean toda clase de problemas, roban nuestra información o toman control de nuestros sistemas, hayan sido denominados «troyanos» por la comunidad cíber, en clara referencia al clásico episodio del drama griego.

Pero no solo es que el adversario este «circulando libremente» por nuestras «calles y avenidas sociales», también la sociedad denominada «civil»[4] ha creído que la contienda se libra en un campo de batalla ajeno a su día a día; como si se tratara de un partido de fútbol cuyo desarrollo sucede en un campo acotado, y nada sucede (o debiera suceder) fuera de él. Desafortunadamente la realidad de los acontecimientos nos demuestra que esto no es así, y a poco que estemos atentos a las noticias, seremos capaces de entender que las guerras se libran en casa, en nuestra casa.

A ello se suma que, para las actuales generaciones de la Europa Occidental, hasta ahora las guerras sucedían en países lejanos, en otros continentes, en países denominados del «tercer mundo»[5]; hoy tampoco es así.

La invasión de Ucrania por tropas rusas y la consiguiente guerra entre ambos países nos ha devuelto a la realidad de lo que es una guerra, y el impacto que tiene en la vida de esa «sociedad civil» que se ve inmersa en ella; en este caso no solo en la de Ucrania, también en la rusa.

Lo sucedido en Ucrania ha sido reconocido por los miembros de la Alianza Atlántica como un «toque de atención» *(wake up call);* un darse cuenta de que no estamos preparados para tal eventualidad. En un principio se podría pensar que el «déficit» se encontraba en la «cantidad», en referencia a la escasez de munición, más que en la

[4] No hay más que una sociedad, la formamos todos y está compuesta por diferentes sectores; uno de ellos sería el civil, en contraposición a aquel que viste el uniforme: el militar.
[5] Término no compartido por el autor pero que es comúnmente aceptado.

calidad de nuestros medios militares. Pero algunos han ido más allá, y han identificado el verdadero problema en las sociedades a las que tenemos que defender; en su capacidad de «soportar» una contienda bélica y en su voluntad de apoyar la defensa de los territorios de la Alianza.

Este análisis no ha sido obviado por la Alianza que, ante la gravedad de las consecuencias de una falta de compromiso por parte de sus miembros para cumplir con el art. 3 del Tratado[6], ha impulsado el concepto de *resiliencia.* Este impulso se inició en la cumbre de Varsovia de 2016[7], y se ha ido reforzando en los últimos años como queda reflejado en el Concepto Estratégico aprobado en Madrid en 2022[8] y más concretamente en iniciativas para estrechar relaciones y esfuerzo común con la Unión Europea, como es el caso de la *EU-NATO Task Force on the Resilience of crititcal Infrastructure*[9].

No voy a entrar aquí en el enfoque que la OTAN[10] da a la resiliencia y tampoco como lo enfoca la Unión Europea (UE)[11] pues, más allá de la capacidad para recuperarse de «tensiones y *shocks*», de lo que se trata es de convencerse de la necesidad de estar preparados y actuar para evitar, o hacer frente a una situación de ataque a nuestra forma de vida, a nuestra libertad, nuestros valores, en definitiva, a nuestros intereses vitales, aquello que garantiza la supervivencia de los logros alcanzados durante tantos siglos de empeño.

En este sentido ya hay autores que mantienen que nos encontramos en situación de «guerra»; acepción más acorde con lo que lo que se vive en Ucrania, en Sudán, en Yemen, o en Palestina y no con lo que nuestras sociedades están sufriendo a diario, que no son más que «ataques» por debajo del umbral de la guerra; en la conocida «zona gris» (ZG).

---

[6] «A fin de lograr más eficazmente la realización de los fines del presente Tratado, las partes, actuando individual y conjuntamente de manera continua y efectiva mediante la aportación de sus propios medios y prestándose asistencia mutua, mantendrán y acrecentarán su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado» art. 3 del *Tratado del Atlántico Norte*. Washington 1949.

[7] Commitment to enhance resilience. *Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9.* July 2016.

[8] *NATO 2022_Strategic Concept*. Madrid, June 2022.

[9] Iniciativa lanzada el 16/3/2023 que reúne a funcionarios de ambas organizaciones para compartir mejores prácticas, conciencia del entorno y desarrollar principios para mejorar la resiliencia. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_212874.htm?selectedLocale=en
Nota: Todos los enlaces se encuentran activos con fecha 24 de octubre de 2023.

[10] *Resilience, civil preparedness and Article 3.* 2/8/2023. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm

[11] *Cómo responde la UE a las crisis y crea resiliencia*. 2/10/23. https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-crisis-response-resilience/

Es en esta ZG donde se trata de actuar de tal manera que se consiga influir en la voluntad de defenderse de la sociedad a la que se ataca, doblegándola para que se pliegue a los intereses del atacante, sin necesidad de llegar al conflicto armado (la guerra)[12], y en caso de que llegase, que la capacidad de defensa del oponente esté tan degradada que la victoria sea segura e inmediata[13] (posiblemente, esto fue lo que pensó el Vladimir Putin cuando decidió invadir Ucrania).

Fig.1. Evolución de la zona gris en el último siglo (gráfico del autor)

En los gráficos precedentes se observa como esta ZG se ha ido ensanchando durante el presente siglo XXI, donde nos encontramos con un amplio espectro gris en el centro y dos pequeñas áreas en cada extremo (paz /guerra). Con ello se pone de manifiesto que la relación entre actores internacionales se mueve mayoritariamente en esa ZG en la que tanto uno como otro trata de influir en su «oponente» para alcanzar sus propios intereses. Esto sucede incluso entre aliados, por lo que la situación de paz es casi una quimera, y la de guerra, tal y como está sucediendo en Ucrania, es algo que se trata de evitar a toda costa, pues todavía tenemos en la memoria la devastación de las guerras del siglo XX y la amenaza nuclear.

Por tanto, es en la ZG donde nos movemos a diario, unas veces gris claro y otras gris bien oscuro, pero siempre bajo los «ataques» constantes de nuestro adversario que, como decía al principio, se mueve con libertad por nuestras «avenidas sociales»;

[12] «El arte supremo de la guerra es someter al enemigo sin luchar». Sun Tzu, *El arte de la guerra*.
[13] «Los guerreros victoriosos ganan primero y luego van a la guerra». Sun Tzu, *El arte de la guerra*.

avenidas cimentadas en nuestros valores de libertad y respeto al otro (no sucede lo mismo en las sociedades de algunos de nuestros adversarios).

No obstante, las sociedades europeas de la segunda postguerra mundial acabaron por convencerse, a mi modo de ver equivocadamente, que al entrar en la Alianza sus gobernantes habían firmado un contrato con una «compañía» de seguridad llamada OTAN, que se encargaría de mantener al enemigo al otro lado de las fronteras y así evitar que nada pudiera perturbar su paz y tranquilidad, y que garantizaría su estilo de vida, cualquiera que fuese la situación y sin necesidad de «mancharse las manos».

Esto no era, ni es así. Lo que las sociedades a través de sus gobernantes firmaron es un contrato en el que se comprometen, ellas mismas, a mantener un nivel de preparación suficiente para defenderse a sí mismos y ayudar en la defensa de cualquier miembro del «club» en caso de que este sea atacado[14].

Traducido al mundo del siglo XXI, ya no se trata tan solo de recuperarse de un ataque perpetrado por nuestros adversarios, o incluso de evitar que este suceda. Se trata también de evitar que el adversario erosione los cimientos de nuestra sociedad para hacerla incompetente. Para ello se ha de estar preparado y alerta. Esta actitud tiene una relación directa con la disuasión, en el entendido que cuanto mejor estemos preparados y concienciados de nuestra defensa más veces se pensará el adversario si merece la pena «atacar».

¿Qué hacemos entonces?

Empecemos por reconocer que nuestro día a día es un continuo debatir en la ZG para mantener aquello que tanto costó a los que nos precedieron y de lo que ahora nosotros disfrutamos, y que a su vez debemos salvaguardar para aquellos que nos sucederán.

La sociedad actual está diversificada; hemos asignado tareas a diferentes «gremios» y poco a poco nos hemos olvidado de que para llegar hasta aquí nuestros predecesores tuvieron que «arrimar el hombro» en los momentos difíciles para salvaguardar lo «nuestro».

[14] *Tratado del Atlántico Norte*, arts. 3 y 5. Washington DC, 4/4/1949.

Es más, hoy en día, aceptamos sin controversia mental alguna, que aquellos a los que asignamos la labor de librar las «guerras» realicen también otras funciones «sociales» cuando la llamada «sociedad civil» se ve incapaz de afrontar por sí sola la «tensión o el *shock*», y no me parece mal, pero también nos produce rechazo pensar que es labor de todos participar en la defensa de lo nuestro, de aquello que se nos ha dado y de lo que disfrutamos todos, cada uno en el lugar que ocupa en la sociedad[15].

Por tanto, no se trata de resiliencia, se trata de conciencia; conciencia de saberse en «combate» diario, conciencia de saberse atacado por el adversario, conciencia de reconocerse objetivo de la voluntad del adversario para influir en la tuya y dejar de defender lo nuestro, para defender lo suyo.

Es por eso por lo que el art. 3 del Tratado ha de releerse conforme a la situación actual, y se debe entender en el contexto de las actividades que los actores internacionales «juegan» en la ZG, donde ya hemos señalado que nos encontramos en situación de «guerra abierta», no declarada, pero abierta.

En este sentido, la OTAN puede y debe contar con unos sistemas de combate y de mando y control sofisticados y tecnológicamente superiores a los del previsible adversario; pero no debe olvidar que estos se sustentan en dos pilares fundamentales: las infraestructuras y las personas.

Esos dos pilares han sido identificados ya por nuestros adversarios, que desde hace algunas décadas se están dedicando a hacer buenos los postulados del ya mencionado Sun Tzu, de forma que esos sistemas tan sofisticados, que nos debieran dar la ventaja militar en el campo de batalla, vean disminuida, cuando no anulada, su eficacia, porque los pilares en los que se sustentan (infraestructuras y personas) ya no los sostienen.

Las infraestructuras

Conforme al último informe conjunto UE / OTAN[16] sobre infraestructuras críticas, se identifican estas como aquellas necesarias para garantizar los servicios públicos

[15] Se trata recordar la célebre frase: «No os preguntéis qué puede hacer vuestro país por vosotros. Preguntaos qué podéis hacer vosotros por vuestro país», John F. Kennedy. Discurso de investidura, el 20 de enero de 1961.
[16] «EU-NATO Task Force on the resilience of Critical Infrastructure», *Final Assessment Report*. Junio 2023.

esenciales y actividades económicas en los mercados internos, así como la seguridad y la defensa.

Podemos decir que nos referimos a todos aquellos sistemas como son: cables submarinos, puentes y carreteras, sistemas y medios de comunicación, satélites, sistemas de salud pública, hospitales, centros de generación y distribución de energía, etc. que permiten a nuestras sociedades desarrollar su actividad diaria conforme a los más altos estándares de vida y dota a nuestros sistemas de combate y mando y control, de las herramientas para su eficaz funcionamiento en todo el territorio de la Alianza[17].

El citado informe señala el impacto que tendría el mal funcionamiento o la interrupción del servicio por ellas proporcionado tanto en la población como en la seguridad colectiva, y subraya que gran parte de estas infraestructuras son propiedad de empresas civiles. Esto nos da una idea de la importancia que cobra concienciar a la sociedad[18] de la necesidad de involucrase en la defensa colectiva.

Sin entrar en los detalles del informe, este identifica cuatro sectores interrelacionados que requieren especial atención en cuanto al desafío que representa garantizar su seguridad; estos son el sector energético, el transporte, las infraestructuras digitales y el espacio. Todos ellos en mayor o menor medida se encuentran liberalizados en el mercado internacional, y por tanto susceptibles de ser controlados por aquellos que se oponen a nuestros intereses como miembros de la Alianza[19]. Las consecuencias de que esto suceda o esté sucediendo se sale del objeto de este documento y las dejo a la imaginación y conocimientos del lector sobre las nuevas tecnologías.

Es, pues, necesario reconocer el hecho, tal y como lo hace la OTAN, como primer paso para poner remedio. Y, en este sentido, concienciar a las sociedades de los países miembros de la Alianza, de la importancia de mantener una autonomía estratégica frente a los que pretendan atentar contra la seguridad global y subvertir las normas del orden internacional que nos hemos dado atentando contra nuestros intereses y valores[20].

[17] *Tratado del Atlántico Norte*, art. 6. Washington DC, 4/4/1949.
[18] El autor se refiere a la sociedad en su conjunto, no compartiendo la corriente actual de dividir a la sociedad en sectores como ya ha señalado: por ejemplo, sociedad civil frente a sociedad militar.
[19] Arts. 1 y 2 del *Tratado del Atlántico Norte*. Washington DC, 4/4/1949.
[20] *Strategic Compass* de la Unión Europea, p.7, 21/3/2022.

Se hace por tanto indispensable mantener un cierto nivel de control sobre aquellos sectores que afectan directamente a las infraestructuras críticas, que nos permita garantizar su normal funcionamiento y seguridad.

Las personas

Son *las personas* las que mantienen la voluntad de defender su sociedad, su sistema de vida; en nuestro caso y como decíamos antes: nuestra libertad, nuestros valores, las democracias más o menos imperfectas que elegimos cómo forma de gobierno, etc.

Por tanto, podemos decir que adueñarse de la voluntad del adversario es el objetivo primordial de cualquier confrontación entre seres humanos.

No es esto algo nuevo, ha sido así siempre, pero cuando el adversario está al otro lado de la muralla, es más difícil de conseguir. Aun así, nuestros antepasados podían ser muy convincentes utilizando diversos métodos para doblegar la voluntad de sus contrincantes[21].

Hoy día el adversario está, como decía, «paseando» por nuestras «avenidas sociales», y la OTAN es consciente de ello; desde el Mando Aliado de Transformación (ACT) se ha acuñado el término «Cognitive Warfare» como las «actividades realizadas en sincronización con otros instrumentos de poder, para afectar actitudes y comportamientos influyendo, protegiendo y/o alterando las percepciones individuales y grupales para obtener una ventaja»[22]. Por su parte, España ya reconocía el «ámbito cognitivo» como uno de los cinco dominios donde operan las Fuerzas Armadas[23].

Esto pone de manifiesto la importancia que cobra la preparación, concienciación y protección de las personas, para evitar que sean «manipuladas».

En la actualidad, las personas que componen nuestras sociedades se «desplazan» libremente por las «avenidas sociales» sometidas a un continuo acoso mediático que trata de influir en sus comportamientos conforme a los intereses de muy diversos actores: compañías comerciales, entidades públicas, agentes operando para actores externos, etc.

[21] Dejo a la imaginación del lector, a su cultura histórica y cinematográfica, identificar la variedad de métodos utilizados en el pasado para quebrar la voluntad de resistencia de un adversario.
[22] *Cognitive Warfare: Strengthening and Defending the Mind*. 5/4/23. https://www.act.nato.int/article/cognitive-warfare-strengthening-and-defending-the-mind/
[23] *PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de la Fuerzas Armadas*. 27/2/2018.

Esta libre circulación se desarrolla en gran parte de los casos sin la preparación y el adiestramiento adecuados: no se necesita «carné de conducir» que nos enseñe a interpretar las señales que vemos en nuestra «circulación» por las «avenidas sociales», para seguir el trayecto que deseamos recorrer.

Parece, pues, necesario dotar a nuestros ciudadanos de las herramientas que les permitan gobernar su libertad frente a los «ataques» de nuestros adversarios, de los adversarios de nuestra sociedad, de la sociedad que todos debemos defender.

No se trata de alarmar a la sociedad, pero sí de concienciarla, pues ellos son, sin duda, objetivo del adversario que busca influir en sus mentes para debilitar nuestras estructuras sociales. Ejemplos de la forma de operar en este ámbito y del impacto que puede tener en cualquier sociedad son: el caso de Rusia en la actual guerra con Ucrania, pero también en los procesos electorales de diversos países europeos, y el de China en otra dimensión, tratando de crear corrientes de opinión internas y externas que converjan hacia la marginación y exclusión de ciertas poblaciones, cuando no subvertir el orden mundial, son ejemplos claros de la forma de operar en este ámbito y el impacto que puede tener en cualquier sociedad[24].

La OTAN desde ACT, trabaja para dar herramientas a los aliados contra las amenazas que se ciernen sobre este ámbito cognitivo, mediante la educación, colaboración, protección y formación que les permita proteger sus valores democráticos fundamentales[25].

Conclusión

La OTAN, ante los dramáticos acontecimientos que se suceden a las puertas de nuestras fronteras, ha sentido la imperiosa necesidad de preparar a sus sociedades para que puedan recuperarse de un posible «primer golpe» asestado por nuestra amenaza más inmediata: Rusia[26].

Por esta razón, desde la Cumbre de Varsovia de 2016 se viene impulsando toda iniciativa para mejorar la resiliencia de los países miembros, en coordinación con su socio

[24] *Cognitive Warfare: Strengthening and Defending the Mind*. 5/4/23. https://www.act.nato.int/article/cognitive-warfare-strengthening-and-defending-the-mind/
[25] Ibíd.
[26] *NATO 2022_Strategic Concept*. Madrid, June 2022.

esencial, la Unión Europea[27]; con la que ha propuesto una serie de recomendaciones para evitar un colapso de sus infraestructuras críticas[28].

No obstante, la velocidad con la que las nuevas tecnologías irrumpen en nuestras vidas, junto con el conjunto de valores que los Aliados nos comprometimos a promover y defender, está ocasionando que nuestros adversarios hayan atravesado nuestras fronteras cuasi impunemente, y amenacen a diario y desde dentro, las estructuras sociales que garantizan el mantenimiento de esos valores que con tanto esfuerzo nos dimos; como si de un «caballo de Troya» se tratara.

Por eso, más allá de garantizar la resiliencia de la sociedad, se ha de concienciar a esta de la realidad en la que se desenvuelve, sometida al acoso mediático de nuestros adversarios en las «avenidas sociales» que recorren a diario.

Se trata no solo de ser resilientes, sino de cooperar con la defensa colectiva de la Alianza que se ve sometida continuamente a las amenazas y «ataques» de nuestros adversarios, por debajo del umbral de la guerra, en la conocida zona gris de las relaciones internacionales.

No basta con disponer de los sistemas de combate y mando y control más modernos y tecnológicamente superiores a los de nuestros adversarios: se trata de asegurar que cuando debamos hacer uso de ellos, las infraestructuras y las personas estén dispuestas.

Una sociedad consciente de su responsabilidad y comprometida con la defensa de los valores de la libertad individual, la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, es un poderoso elemento de disuasión para cualquier adversario.

En definitiva, es la hora de trasladar a la sociedad la necesidad de participar activamente en el cumplimiento de lo acordado en el Tratado del Atlántico Norte. Cómo hacerlo es motivo de otro estudio.

*Francisco Javier Gamboa Herraiz**
Capitán de Navío
NATO Defense College-Faculty Advisor

[27] Ibíd.
[28] «EU-NATO Task Force on the resilience of Critical Infrastructure», *Final Assessment Report*. Junio 2023.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

94/2023 6 de noviembre de 2023

Josué Expósito Guisado *

«Ciberproxies»: las APT como factor de riesgo futuro

«Ciberproxies»: las APT como factor de riesgo futuro

Resumen:

Una vez extraídas las lecciones que la guerra de Ucrania dejará, un futuro próximo podría venir marcado por la revitalización de las zonas grises de los conflictos. Esta situación intermedia entre la paz y la guerra supone el caldo de cultivo perfecto para que el ciberespacio se configure como el escenario ideal de confrontación entre grandes potencias que pueden ver en la utilización de *ciberproxies* un recurso idóneo para escalar la tensión geopolítica.

Los *ciberproxies* se convertirán en un factor de riesgo para las democracias occidentales y en un reto para la seguridad internacional.

Palabras clave:

Ciberproxy, APT, ciberguerra, ciberdominio.

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.

Cyberproxies: APT's as a future risk factor

Abstract:

The near future could be marked by a revitalization of the gray areas of conflict, drawing on the lessons that the war in Ukraine will leave behind. Precisely, this intermediate scenario between peace and war is the perfect breeding ground for cyberspace to be configured as the ideal scenario for confrontation between great powers. The great powers may see the use of cyberproxies as the perfect resource to increase the escalation of geopolitical tension. Cyberproxies will become a risk factor for Western democracies, and a challenge for international security

Keywords:

Cyberproxy, APT, cyber warfare, ciber domain

Introducción

El nacimiento y popularización de nuevas tecnologías suele venir acompañado de un cambio en las doctrinas militares, producto de nuevas ventanas de oportunidad y de nuevos riesgos para la seguridad[1].

El surgimiento de internet y de la tecnología generada a partir de la piedra angular de la conectividad (el internet de las cosas) ha supuesto un cambio en las sociedades contemporáneas tan gigantesco como el experimentado por nuestros abuelos en febrero de 1946 con el nacimiento del Electronic Numerical Integrator and Computer (ENIAC), el primer ordenador calculador e integrador numérico electrónico.

La conectividad que caracteriza a nuestras sociedades ha avanzado hasta el punto de la práctica interconexión entre el plano intangible de la informática y el espacio físico. El nacimiento de un nuevo dominio, el cibernético —también conocido en Occidente como ciberespacio—[2], ha condicionado en los últimos años la visión que las potencias geopolíticas tienen de los principales desafíos a la seguridad mundial.

Antes de la invasión rusa de Ucrania, la inmensa mayoría de los analistas en Occidente descartaba un conflicto de características convencionales como el que está ocurriendo. En su lugar, abogaban por un protagonismo especialmente destacado de la zona gris del conflicto, donde el papel de las operaciones de desinformación y las operaciones cibernéticas fuese especialmente activo.

Lamentablemente, el escenario ruso-ucraniano superó esta suerte de calma tensa a medio camino entre la paz *(bona fides)* y la guerra *(open warfare)*[3]. Los mismos académicos que antes descartaban la posibilidad de un conflicto de esta magnitud en Europa coinciden hoy en resaltar el papel marginal que el ciberespacio está jugando en él, sin tener en cuenta la idoneidad de su utilización en un contexto de guerra abierta o

[1] TORRES SORIANO, Manuel. «Ciberguerra», en Jordán, Javier (coord.), *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Plaza y Valdés, Madrid, 2013, pp. 329-348.
[2] El ciberespacio ha de ser entendido como «un dominio global perteneciente al entorno de la información, compuesto por una infraestructura de redes de tecnologías de la información interdependientes, que incluye internet, las redes de telecomunicaciones, los sistemas de información y los controladores y procesadores integrados junto con sus usuarios y operadores» (NMSCO. National Military Strategy for Cyberspace Operations by the Joint Chiefs of Staff of the Armed Forces of the United States of America. 2006).
[3] BAQUÉS, Josep. «Hacia una definición del concepto *gray zone* (GZ)». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,* n.º 6. 2017, pp. 1045-1076.

las doctrinas militares que explican la concepción distinta que tienen los rusos de la utilización del componente cibernético.

En un conflicto de tintes convencionales como el ruso-ucraniano, donde la artillería está jugando un papel central, el uso de medios cibernéticos ciertamente es marginal, pues estos no pueden competir con los medios convencionales en términos de potencialidad destructiva y eficiencia. La competencia entre potencias en el ciberdominio no está orientada hacia escenarios de guerra abierta, al menos no por parte de Rusia.

El papel que juegan las operaciones cibernéticas se limita a proporcionar una ventaja inicial mediante ciberataques tempranos, ya que, una vez estalla la tensión en la zona gris, las funcionalidades cibernéticas convergen hacia la inteligencia y el despliegue de operaciones de influencia en el dominio de la información, y no tanto hacia el potencial destructivo de estas herramientas.

Realizando un ejercicio de prospectiva, todo parece indicar que un alto el fuego no supondría el fin de la confrontación cibernética. Cuando intereses estratégicos, consideraciones políticas y emociones se combinan y confrontan es poco probable que la fricción desaparezca. Al contrario, tanto el conflicto ruso-ucraniano como el existente entre China y Taiwán evolucionarán hacia unas futuras zonas grises donde la utilización de medios cibernéticos será especialmente atractiva.

La determinación de las partes en conflicto se orientará al mantenimiento de la influencia sociopolítica y el despliegue de operaciones de información en el dominio cibernético.

En una futura disputa en la zona gris entre Rusia y Ucrania, ambas partes pueden tratar de promover operaciones cibernéticas de falsa bandera con el objetivo de culpar al enemigo de deteriorar la estabilidad y, bajo este pretexto, descongelar una posible situación encallada tras un futuro alto el fuego[4].

Precisamente, una de las funciones principales del dominio cibernético en la guerra de Ucrania está siendo albergar operaciones de hostigamiento y perturbación cibernética realizadas por hacktivistas vinculados con el Kremlin, que utilizan de forma reiterada

[4] LEVITÉ, Ariel E. «Integrating Cyber into Warfighting: Some early takeaways from the Ukraine conflict. Cyber Conflict in the Russia-Ukraine War». Carnegie Endowment for International Peace, 18 de abril de 2023. Disponible en: https://carnegieendowment.org/2023/04/18/integrating-cyber-into-warfighting-some-early-takeaways-from-ukraine-conflict-pub-89544 [consulta: 28/8/2023].

ataques DDoS (denegación de servicio distribuido)[5] con el objetivo de crear un clima de tensión y acoso persistente entre los enemigos occidentales.

Este objetivo se alinea con los estudios doctrinales y estratégicos rusos que enuncian la «confrontación de información» o «guerra de información» *(informatsionnoe protivoborstvo).* Esta perspectiva concibe el ciberespacio desde una gama de operaciones amplia que abarca varios subconjuntos en el entorno de la información con el fin de alcanzar un impacto tanto psicológico como tecnológico[6,7].

En el escenario prospectivo de paz imperfecta descrito parece evidente que no solo resurgirá el debate sobre las implicaciones de los ciberataques y sobre si estos podrían llegar a considerarse actos de guerra, sino que también se potenciará el recurso a uno de los actores más controvertidos del ciberdomino, dada la facilidad que otorga a los Estados para ocultar su identidad: los *ciberproxies*.

Ciberproxies: un riesgo presente y futuro

Hasta el momento, los *ciberproxies* han venido «personificándose» a través de distintas entidades vinculadas al mundo de la ciberdelincuencia y el ciberespionaje. Sin embargo, el término es mucho más amplio, pues engloba desde grupos criminales hasta empresas privadas cuyo modelo de negocio son las ciberarmas —actores ofensivos del sector privado, en inglés *private sector offensive actor* (PSOA)—, pasando por grupos terroristas, insurgentes o activistas, entre los cuales encontraríamos a los denominados «ciberpatriotas».

[5] Ataques orientados a bloquear la distribución del servicio o la infraestructura en red de un objetivo mediante la sobresaturación producida por una avalancha de tráfico de red concentrada en un tramo horario.

[6] Como seres humanos, las percepciones y concepciones que tenemos del mundo no son universales, sino que estas se encuentran sesgadas por una infinidad de factores. Estos factores permiten que conceptos similares sean entendidos de formas distintas. Así, mientras que en las naciones occidentales, y en Estados Unidos en particular, las actividades de control político que permite el ciberespacio se definen de forma estricta como la negación al adversario de la capacidad de proyectar su influencia en el terreno doméstico y hacia el resto de los Estados, para Rusia o China este no es más que un objetivo secundario. Quizás, obviar las diferencias entre el ciberespacio entendido desde Occidente y la concepción de dominio de la información rusa sea uno de los factores que llevó a múltiples analistas occidentales a esperar una ciberguerra en Ucrania.

[7] BO POULSEN, Niels y STAUN, Jørgen. *Russia's Military Might – A Portrait of its Armed Forces.* Djøf Forlag, Copenhague, 2021.

En términos generales, podemos decir que los *ciberproxies* son intermediarios que llevan a cabo acciones ofensivas en el ciberespacio en beneficio de un actor principal[8]. El término engloba a un gran número de entidades organizadas que de forma directa o indirecta actúan en el ciberespacio, y que en la actualidad suponen un factor de riesgo para las principales empresas y gobiernos occidentales, por lo que se las ha calificado como amenazas persistentes avanzadas (APT).

A este respecto, Rondeaux y Sterman realizan una excelente definición de la guerra de *proxies,* que se distingue por el patrocinio directo o indirecto de terceros actores convencionales o irregulares, ajenos a la estructura de seguridad de los Estados involucrados en un conflicto armado[9].

Dejando a un lado las cuestiones puramente teóricas, lo cierto es que el recurso de la guerra por delegación ha sido ampliamente utilizado a lo largo de la historia, especialmente en el contexto estratégico de la Guerra Fría, donde los riesgos inherentes a una posible escalada nuclear hicieron de este tipo de enfrentamientos la herramienta predilecta para debilitar la posición del adversario sin correr riesgos excesivos.

La posibilidad de impulsar intereses estratégicos a bajo coste también ha sido un poderoso incentivo tras el fin de las hostilidades entre bloques. Asimismo, destaca su utilización tras la irrupción del ciberespacio, un dominio cuyo carácter ambiguo favoreció intensamente el enfrentamiento indirecto entre Estados.

APT: definición y catalogación

Con lo visto hasta el momento, podemos resaltar dos aspectos fundamentales de la delegación: los actores apoderados y la relación que estos establecen con las estructuras de poder estatales.

[8] MAURER, Tim. *Cyber Mercenaries: The State, Hackers, and Power*. Cambridge University Press, 2018.
[9] RONDEAUX, Candance y STERMAN, David. (2019). «Twenty-First Century Proxy Warfare. Confronting Strategic Innovation in a Multipolar World Since the 2011 NATO Intervention». New America, Washington, 20 de febrero de 2019. Disponible e https://www.newamerica.org/future-security/reports/twenty-first-century-proxy-warfare-confronting-strategic-innovation-multipolar-world/ [consulta: 25/8/2023].

Conviene, por tanto, definir qué entendemos por APT y cuáles son sus principales características, pues a través de ellas cobra sentido este acrónimo[10].

En primer lugar, una ATP se define como un grupo de personas que actúa en pro de un fin concreto, cuya consecución va en detrimento de la seguridad del objetivo atacado, para el cual supone una amenaza.

En segundo lugar, a diferencia de los ciberdelincuentes comunes, este tipo de grupos no se centra únicamente en obtener un lucro económico inmediato[11]. Normalmente desarrollan una actividad continuada a través de la monitorización del sistema infectado. Para ello, instalan *softwares* específicos destinados a la recopilación de información y persisten en su ataque creando nuevas formas de entrada al sistema, que les permiten acceder a él durante un tiempo prolongado.

Por último, cabe destacar que estos grupos emplean una amplia diversidad de medios para acceder a los ordenadores, redes y sistemas objetivo (*malware*, *spyware*, ingeniería humana, robo de identidad, medios de infección, etc.), lo que *de facto* los convierte en una amenaza con un potencial técnico avanzado.

En términos generales, estos grupos son empleados para llevar a cabo dos tipos de acciones. Las acciones ofensivas limitadas son las más comunes: ataques DDoS contra páginas web institucionales o de empresas vinculadas a sectores críticos para el adversario (transporte, energía, financieros) y la desconfiguración de esas mismas páginas inyectándoles contenidos maliciosos o utilizándolas para publicar información sensible exfiltrada. Por otro lado, estos grupos pueden emplearse como vectores de difusión de desinformación en campañas de guerra informativa para propagar información tergiversada y triunfalista que refuerce la moral de las audiencias internas y genere un clima de desafección hacia los gobernantes e instituciones entre la opinión pública del enemigo: estas son las dos caras de este tipo de campañas.

[10] DAMBALLA. *Advanced Persistent Threats.* Atlanta, 2010.

[11] Las APT implican una gama de recompensas diversas, que van desde el prestigio personal atribuido a sus miembros en la red hasta la defensa de ideales políticos. Si bien los beneficios económicos no desempeñan un papel primordial para este tipo de actores, existen grupos hacktivistas vinculados con distintas APT que han incentivado la actividad de sus miembros mediante distintas recompensas. Por ejemplo, desde agosto de 2022, Noname057 premia con bonificaciones económicas mensuales a sus atacantes más activos.

En la guerra de Ucrania se ha podido comprobar que el papel fundamental de este tipo de actores es la realización de ataques DDoS regulares contra infraestructuras críticas. Decenas de grupos y miles de individuos han participado en las operaciones mencionadas. En el bando ucraniano destacan grupos como IT-Army of Ukraine (Ucrania), GhostClan (Estados Unidos), GNG (Georgia) y Squad303 (Polonia); en el bando ruso sobresalen NoName057, Killnet, Turla APT y FancyBear (APT-28).

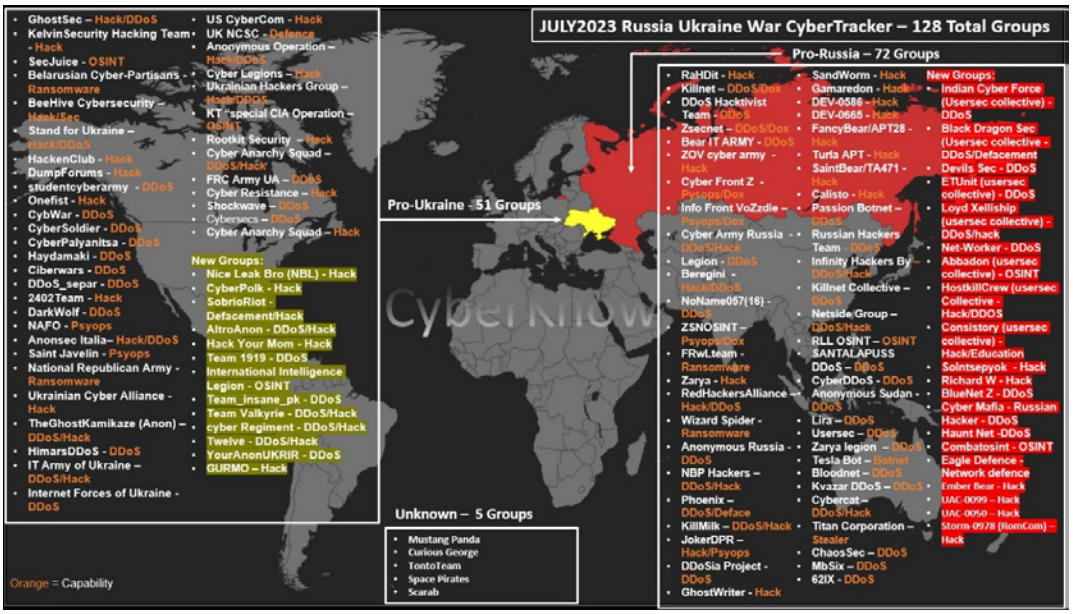


Figura 1. Principales grupos *proxies* involucrados en el conflicto ruso-ucraniano
Fuente: CYBERKNOW (@CyberKnow20). «Cybertracker Russia-Ukraine War». Twitter, 20 de julio de 2023 (actualizado el 24 de julio de 2023). Disponible en: https://twitter.com/Cyberknow20/status/1682006183299923968 [consulta: 3/9/2023].

Las características intrínsecas del ciberespacio —principalmente la dificultad que entraña atribuir la autoría de un ciberataque, la diversidad de adversarios y la falta de regulación internacional— propician que estas amenazas se ajusten a la perfección a la etiqueta de «acción no convencional»[12].

Estas acciones no convencionales suelen implementarse en contextos de guerra híbrida, pero no únicamente, pues resultan especialmente útiles en la llamada «zona gris» *(gray*

[12] ARTEAGA, Félix. (2019). «Capacidades ofensivas, disuasión y ciberdefensa». Real Instituto Elcano, 10 de septiembre de 2019. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari92-2019-arteaga-capacidades-ofensivas-disuasion-y-ciberdefensa [consulta: 4/9/2023].

zone), el escenario intermedio entre las situaciones pacíficas *(bona fides)* y la guerra propiamente dicha *(open warfare).*

La utilización de APT y grupos vinculados en procesos de guerra *proxy* se ha convertido en la actualidad en una práctica habitual para algunos Estados, ya que permite ocultar la autoría de las acciones y posibilita que estas sean negadas de forma plausible ante posibles casos de escalada y errores de medición de impacto.

Una de los rasgos más interesantes de este tipo de actores es el carácter «voluntario» que podríamos llegar a atribuir a sus acciones, lo que además impide determinar con certeza si están dirigidas por entidades estatales. A lo expuesto, se suma la dificultad técnica que entraña establecer la autoría de un ataque.

Sin embargo, la imposibilidad técnica de establecer el origen de un ataque no es más que un mito. El rastro que las operaciones cibernéticas generan y los objetivos que persiguen aportan pruebas suficientes para pensar que, si bien no existe una conexión directa entre organismos estatales y las distintas APT, sí que puede demostrarse que estas últimas siguen en cierta forma las directrices de las principales agencias de seguridad.

Dicho de otro modo, el hecho de que sus acciones coincidan en tiempo y contenido con los intereses de los actores patrocinadores evidencia que determinar la autoría de un ciberataque, aunque técnicamente resulta complejo, no es una tarea imposible[13].

De hecho, el aspecto forense no es determinante ni principal —no estamos ante un proceso judicial constituido sobre la necesidad de pruebas legales—, es la propia lógica política la que dificulta que pueda ocultarse la autoría de un ataque al existir una rivalidad previa que condiciona la interacción entre las partes[14].

[13] GUITTON, Clement y KORZAK, Elaine. «The Sophistication Criterion for Attribution: Identifying the Perpetrators of Cyber-Attacks», *The RUSI Journal,* vol. 158, n.º 4. 2013, pp. 62-68.
[14] AXELROD, Robert. «A Repertory of Cyber Analogies», en GOLDMAN, Emily O. y ARQUILLA, John (eds.), *Cyber Analogies.* Department of Defense Information Operations, Center for Research, Monterey, 2014.

Así, es lógico que cuando Corea del Sur es atacada en el ciberespacio mire hacia Corea del Norte[15]; que cuando Israel sufre este tipo de agresiones sospeche de Irán o que cuando Georgia o Ucrania son el objetivo atribuyan la responsabilidad a Rusia[16].

En este último caso, existen además evidencias técnicas que constatan que distintos grupos prorrusos, como XakNet Team, Infoccentr y CyberArmyofRussia_Reborn, coordinan sus operaciones con el agente de la amenaza APT28, asociado a la Unidad 26165 de la Dirección Principal de Inteligencia del Ejército ruso (GRU)[17].

El otro aspecto fundamental, las relaciones características que las distintas APT establecen con las estructuras de poder estatales, puede estudiarse a través de las diferencias enunciadas en la siguiente tipología, que las cataloga en cuatro grupos[18].

Proxies *cautivos*

En primer lugar, encontraríamos los denominados *proxies* cautivos, que adolecen de una sólida dependencia (económica, legal o política) respecto de la entidad estatal que actúa como actor principal, capaz de imponer su poder para orientar las acciones del *proxy* (activas o pasivas) contra un objetivo determinado. El ejemplo paradigmático de estos actores son las empresas privadas vinculadas al sector IT *(information and technology)* —más conocido en el mundo hispanohablante como TIC (tecnologías de la información y la comunicación)—, que terminan actuando como *proxies* por «omisión», es decir, plegándose a los dictámenes estatales.

En los últimos años, y especialmente a raíz de la guerra de Ucrania, las tecnológicas estadounidenses han resultado clave a la hora de analizar las acciones ofensivas rusas. Empresas como Mandiant, Apple o Microsoft han tenido que enfrentar el dilema ético y político que supone determinar si debe prevalecer la lealtad a sus clientes o la impuesta por los intereses nacionales de los Estados donde tienen sede.

---

[15] RID, Thomas y BUCHANAN, Ben. «Attributing Cyber Attacks», *Journal of Strategic Studies,* vol. 38, n.º 1-2. 2015, pp. 4-37.
[16] INKSTER, Nigel. «Cyber Attacks in La-La Land», *Survival: Global Politics and Strategy,* vol. 57, n.º 1. 2015, pp. 105-116.
[17] MANDIANT INTELLIGENCE. «Hacktivists Collaborate with GRU-sponsored APT28». 23 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.mandiant.com/resources/blog/gru-rise-telegram-minions [consulta: 3/9/2023].
[18] TORRES SORIANO, Manuel. «Guerras por delegación en el ciberespacio», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 9. 2017, pp. 15-36.

Proxies *dependientes*

En segundo lugar, los *proxies* dependientes son aquellos que carecen de autonomía con respecto al Estado que los crea e instrumentaliza, sin que exista ningún interés por aparentar que estos tengan alguna suerte de independencia. Es el caso, por ejemplo, de la relación que se estableció entre el régimen de Bashar al-Assad y el llamado Syrian Electronic Army (SEA) o del IT-Army, un ciberactor creado *ad hoc* por el Gobierno ucraniano, que cuenta con una estructura definida como «una construcción híbrida que no es ni civil ni militar, ni pública ni privada, ni local ni internacional, ni legal ni ilegal»[19].

En esta misma categoría incluiríamos también a aquellos *proxies* que manifiestan una vinculación orgánica evidente con su Estado patrocinador, como el Iranian Cyber Army (IRGC), creado por la Guardia Revolucionaria y utilizado reiteradamente contra Israel[20].

Proxies *tácitos*

En tercer lugar, los *proxies* tácitos serían aquellos actores cuya supervivencia depende de la voluntad de un Estado que les cobija y les permite seguir actuando en su territorio mediante un acuerdo tácito de no agresión[21]. Un ejemplo clásico lo encontraríamos en los grupos vinculados al cibercrimen, especialmente activos en Rusia (donde antes y durante la guerra se ha demostrado que existe una interacción fluida entre cibercriminales y actores estatales).

El patrocinio de este tipo de grupos suele llevarse a cabo de manera implícita, sin necesidad de una coordinación directa, ya que el actor *proxy* entiende que la tolerancia del gobierno respecto a su actuación se mantendrá mientras que sus acciones ofensivas perjudiquen o erosionen política o económicamente a sus adversarios y se abstenga de realizar actividades ilícitas en el territorio que lo acoge.

[19] SOESANTO, Stefan. *The IT Army of Ukraine Structure, Tasking, and Ecosystem.* Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, junio de 2022. Disponible en: https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Cyber-Reports-2022-06-IT-Army-of-Ukraine.pdf [consulta: 27/8/2023].

[20] ADELKHAH, Nima. (2016). «Iran and Its Cyber-Terrorism Strategies», *Terrorism Monitor,* vol. 14, n.º 10. The Jamestown Foundation, 16 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=45435&tx_ttnews[backPid]=7&cHash=fa0da141d63052f600aa6a7bffa1f625 [consulta: 20/8/2023].

[21] BORGHARD, Erica.D. y LONERGAN, Shawn W. «Can States Calculate the Risks of Using Cyber Proxies?», *Orbis,* vol. 60, n.º 3. 2016, pp. 395-416.

Proxies *autónomos*

Por último, en cuarto lugar estarían los *proxies* autónomos, actores con una identidad y una agenda propia, que no tiene por qué alinearse en la totalidad con los objetivos de los Estados patrocinadores.

Este tipo de actores *proxy* suele ser el menos común en el ciberespacio, pues su control e instrumentalización por parte del Estado resulta volátil al existir enfoques diferentes en los cursos de evolución de la consecución de objetivos.

En cualquier caso, esta tipología de ciberactores no escapa a la lógica del espectro de responsabilidad del Estado respecto de su actor *proxy*. En la siguiente tabla se observan las distintas formas en que puede implementarse la relación entre el actor patrocinador (el Estado) y el APT que actúa como *proxy*.

Tabla 1. Espectro de la responsabilidad del Estado

1. Prohibido por el Estado	El gobierno nacional ayudará a detener un ataque de terceros.
2. Prohibición estatal pero inadecuada	El gobierno nacional coopera, pero es incapaz de detener el ataque de terceros.
3. Ignorado por el Estado	El gobierno nacional conoce los ataques de terceros, pero no está dispuesto a tomar ninguna medida oficial.
4. Fomentado por el Estado	Terceros controlan y dirigen los ataques, pero el gobierno nacional los fomenta como una cuestión política.
5. Conformado por el Estado	Terceros controlan y dirigen el ataque, y el Estado proporciona cierto apoyo.
6. Coordinado por el Estado	El gobierno nacional coordina el ataque de terceros, por ejemplo, sugiriendo detalles operativos.
7. Ordenado por el Estado	El gobierno nacional ordena a terceros que lleven a cabo el ataque en su nombre.
8. Dirigido, pero no reconocido por el Estado	Elementos fuera de control de las fuerzas cibernéticas del gobierno nacional llevan a cabo el ataque ordenado.
9. Ejecutado por el Estado	El gobierno nacional lleva a cabo el ataque utilizando fuerzas cibernéticas bajo su control directo.
10. Integrado en el Estado	El gobierno nacional ataca utilizando *proxies* integrados y fuerzas cibernéticas gubernamentales.

Fuente: HEALEY, Jason. «Beyond Attribution: Seeking National Responsibility for Cyber Attacks», *IssueBrief-Cyber Statecraft Initiative.* Atlantic Council, 2012. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2012/02/022212_ACUS_NatlResponsibilityCyber.PDF [consulta: 1/9/2023].

Beneficios y riesgos de utilizar grupos APT como actores* proxies *en el ciberespacio

Con base en lo expuesto hasta el momento, resulta innegable la existencia de una conexión —en mayor o menor medida estrecha— entre los Estados y las APT, pero ¿cuáles son los beneficios reales que aporta a los Estados la utilización de estos grupos como *ciberproxies*?

En primer lugar, la utilización de actores *proxies* por parte de las estructuras de poder estatales reduce el riesgo de escalada de los conflictos. La dificultad para atribuir a un Estado concreto la responsabilidad de un ciberataque o de una operación de información realizada por un tercer actor es compleja. A veces el hecho de que la acción sea implementada por uno de estos actores incluso consigue engañar a las defensas del enemigo, que entiende la agresión como de menor entidad.

Recurrir a un *proxy* para llevar a cabo actividades de reconocimiento en las redes del adversario es una opción muy atractiva, pues, en caso de ser descubierta la intrusión, el Estado objetivo puede creer que carece de importancia estratégica y catalogarla como un cibercrimen más, con lo que esta se cubre con un manto de ambigüedad capaz de salvaguardar el *statu quo*.

En este sentido, los *ciberproxies* podrían llegar a configurarse como una de las herramientas predilectas en las guerras híbridas[22], en tanto que su objetivo principal de es evitar un enfrentamiento armado directo entre grandes potencias. Los *ciberproxies* no solamente permitirían alargar la situación de tensión en el conflicto, sino también desgastar a nivel social, político y económico al adversario.

En segundo lugar, esta forma de actuar de manera encubierta es precisamente otro de los beneficios de operar a través de *proxies*, ya que su utilización permite a los Estados actuar al margen de las regulaciones internas y de la crítica de sectores gubernamentales contrarios —o incluso de la propia opinión pública en las democracias—.

Un ejemplo de ello podemos encontrarlo en la compra o contratación de cibercapacidades de carácter ofensivo, ofrecidas en el mercado negro o por empresas

[22] Entendidas estas como una situación conflictiva de carácter «simultáneo y adaptativo […], una mezcla fusionada de armas convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y comportamiento delictivo en el espacio de batalla» (HOFFMAN, Frank. *Future Hybrid Threats: An Update*. Center for Strategic Research, Washington D. C. 2012, p. 3).

privadas que plantean una serie de problemas fácilmente evitables si se actúa de forma encubierta.

Casos como los de Hacking Team o Pegasus, donde gobiernos democráticos tuvieron que lidiar con la oposición política y la opinión pública al descubrirse la compra de *softwares* para la monitorización ofensiva de comunicaciones a empresas relacionadas con regímenes dictatoriales y figuras vinculadas al crimen organizado, son ejemplos de estas problemáticas[23].

En tercer lugar, la utilización de *ciberproxies* aporta a los Estados rapidez y flexibilidad a la hora de responder a las acciones ofensivas de sus adversarios. Si un Estado es atacado y desea responder, necesitará reunir evidencias técnicas y de inteligencia que permitan una atribución sólida de la responsabilidad de cara a la legitimación interna y externa de la necesidad de una respuesta ofensiva.

Sin embargo, tal y como hemos explicado, este proceso resulta difícil y, por ende, lento. Por ello, para una mayor agilidad a la hora de articular una respuesta, los Estados pueden instrumentalizar *ciberproxies* afines para que estos respondan con celeridad contra los responsables o patrocinadores de las agresiones sufridas.

Por último, el cuarto de los beneficios se traduce en la capacidad de disuasión que los Estados pueden desplegar mediante la utilización de este tipo de grupos. Al diluirse la responsabilidad y adquirirse fuentes de negación plausibles, los Estados pueden aumentar su poder coactivo, ya que los adversarios son susceptibles de ser amenazados con sufrir actos delictivos, al no estar sujetos los *ciberproxies* a limitaciones morales o legales[24].

Además de aportar estos cuatro beneficios principales, la utilización de *ciberproxies* permite a los Estados eludir la aplicación del derecho internacional tradicional, utilizar personal experto sin necesidad de ofrecer contratación legal y participar en conflictos

[23] GARCÍA ROSADO, Silas. «Pegasus como caso de estudio: el ciberespionaje como amenaza y oportunidad», *Ejércitos.* 26 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/2022/05/26/pegasus-como-caso-de-estudio/ [consulta: 2/9/2023].
[24] TORRES SORIANO, Manuel. «Guerras por delegación en el ciberespacio», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 9. 2017, pp. 15-36.

internacionales que en otras circunstancias resultarían económica y políticamente inabarcables[25].

No obstante, la consecución de estos beneficios no está exenta de problemáticas para los Estados. De hecho, el principal atractivo de recurrir a un *proxy,* que no es otro que obtener una negación plausible de una agresión, es también su principal debilidad.

La falta de un apoyo estatal a la agresión diluye la capacidad coactiva y disuasiva del patrocinador, ya que, de acuerdo con las teorías de Clausewitz, resulta obvio que, para que un Estado modifique su conducta según la voluntad de otro, es preciso que este sepa la procedencia del acto de coacción sufrido. Dicho de otra forma, el anonimato y la clandestinidad son un importante reductor de la potencialidad estratégica de las operaciones cibernéticas.

Por ejemplo, un ataque amparado en un anonimato absoluto que dañe los sectores críticos de un Estado o que afecte a la vida de sus ciudadanos carece de utilidad coercitiva, pues el actor atacado no conoce el origen ni la razón y, por tanto, no puede modificar su conducta en función de los intereses del agresor.

Los *ciberproxies* son útiles cuando se emplean en contextos operacionales donde existe la necesidad o el interés de mantener el control de la escalada por parte del Estado agresor. Es decir, en la zona gris de los conflictos, donde el objetivo principal es la búsqueda de logros relativos y limitados, sin cruzar la línea que provocaría un conflicto armado de carácter convencional.

Otro de los problemas de la utilización de *ciberproxies* surge de su selección y control por parte del Estado que los instrumentaliza. La existencia de intereses no compartidos entre ambas partes puede traducirse en deslealtad del *proxy* y en un daño económico o político para el actor que los emplea. Al fin y al cabo, los *ciberproxies* actúan generalmente en esferas donde el Estado no puede o no desea entrar, cuestión que dificulta la monitorización de sus acciones.

[25] MARÍN GUTIÉRREZ, Francisco. «Hacktivismo al servicio del Estado: ciberproxies en Ucrania» (Documento de Opinión IEEE, 31/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO31_2023_FRAMAR_Ucrania.pdf [consulta: 18/8/2023].

El valor de los *proxies* radica en su capacidad de operar en la clandestinidad, pero esta opacidad también juega en contra del Estado patrocinador, que se ve limitado a la hora de comprobar sus antecedentes y fiabilidad.

La literatura académica coincide en señalar que, además, el control sobre los *proxies* se ve dificultado si el Estado carece de una capacidad efectiva para castigar su deslealtad o si existen estructuras descentralizadas donde no se garantice un correcto cumplimiento de las órdenes jerárquicas[26].

Valoración

Dados los beneficios enunciados y el interés de las potencias geopolíticas por no escalar conflictos tras una futura paz en Ucrania, los *proxies* podrían llegar a ser uno de los principales recursos empleados por los Estados en futuras disputas.

El creciente uso de *proxies* cibernéticos no resulta especialmente tranquilizador de cara a la seguridad mundial: de una parte, se incrementa la probabilidad de sufrir ciberataques y, de otra, los Estados pueden ejercer un frágil control sobre los integrantes del *proxy* y los medios empleados por estos[27].

En un futuro próximo podría producirse una revitalización de las zonas grises y las guerras híbridas, una vez extraídas las lecciones que la guerra de Ucrania dejará a las principales potencias mundiales y visto el desgaste económico y militar que supone una guerra convencional en pleno siglo XXI.

Sería lógico pensar en un futuro marcado por una tensión geopolítica cada vez más acuciante, sin que se llegue a superar nuevamente el umbral de la guerra abierta. Este es precisamente el escenario predilecto para que el empleo de *ciberproxies* aumente hasta convertirse en un factor de riesgo para las democracias occidentales y en un reto para la seguridad internacional, tal y como vienen prediciendo múltiples autoridades

[26] POPOVIC, Milos. (2015). «Fragile proxies: Explaining rebel defection against their state sponsors», *Terrorism and Political Violence,* vol. 29, n.º 5. 2015, pp. 922-942. DOI:10.1080/09546553.2015.1092437.
[27] MARÍN GUTIÉRREZ, Francisco. *Op. cit.*

gubernamentales a través de la Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (CISA)[28].

*Josué Expósito Guisado**
Guardia Civil
@JosueExposito

[28] CYBERSECURITY & INFRASTRUCTURE SECURITY AGENCY (CISA). «Alert AA22-110A Russian State-Sponsored and Criminal Cyber Threats to Critical Infrastructure». 9 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.cisa.gov/news-events/cybersecurity-advisories/aa22-110a [consulta: 27/8/2023].

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

95/2023 10 de noviembre de 2023

Ignacio M. García-Galán *

Dragones ancianos: China, Japón y Corea del Sur afrontan el envejecimiento de sus poblaciones

Dragones ancianos: China, Japón y Corea del Sur afrontan el envejecimiento de sus poblaciones

Resumen:

Con sus poblaciones envejeciendo y menguando con rapidez, las potencias de Extremo Oriente afrontan los primeros síntomas de una crisis demográfica de difícil solución. A medida que la esperanza de vida de sus ciudadanos se alarga y el número de nacimientos se contrae, China, Japón y Corea del Sur se asoman a una crisis cuyo impacto socioeconómico tendrá consecuencias imprevisibles. A la larga, esta dinámica amenaza con transformar sus sociedades en más envejecidas y dependientes, así como también en menos productivas e innovadoras.

Palabras clave:

China, Japón, Corea del Sur, India, ASEAN, Xi Jinping, Fumio Kishida, Shinzo Abe, Yoon Suk-yeol, reactivación, crisis, demografía, economía, natalidad.

*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.

Senior Dragons. Why China, Japan and South Korea aging populations may hinder their economic recoveries.

Abstract:

With their populations dwindling and aging rapidly, the main economies of the Far East are facing the first symptoms of a demographic crisis that will be difficult to overcome. As their life expectancies lengthen and the number of births declines, China, Japan and South may be heading toward a crisis of unforeseeable consequences. One which, in the long run, would render their aging and dependent societies much less productive and innovative.

Keywords:

China, Japan, South Korea, India, ASEAN, Xi Jinping, Fumio Kishida, Shinzo Abe, Yoon Suk-Yeol, reactivation, crisis, demography, economy, birthrate.

Introducción

Figura 1. La población china se contrajo por primera vez en 2022
Fuente: *South China Morning Post.*

A finales del pasado abril, la India superó a la República Popular de China (RPC) como nación más poblada con una estimación de 1425 millones de personas frente a 1412[1]. China pierde así el liderato que ostentaba desde hace siglos y se constata por primera vez la contracción de su población.

El gigante asiático comienza a mostrar dolencias características de una sociedad cada vez más desarrollada y acomodada. El incremento en la esperanza de vida, los efectos de la política del hijo único y la competitividad laboral amenazan con descompensar su pirámide poblacional. Si en 1990 el porcentaje de ciudadanos mayores de 65 era apenas del 5,57 %, hoy es del 14,1 % (200 millones). La gradual reducción de la población activa (55,1 %) amenaza con reducir la productividad de China en un momento clave, retrasando sus ambiciones de superar a EE. UU.

Sin embargo, el caso más preocupante es sin duda el de Japón, cuya población es la más envejecida. Su último censo (2023) afirma que 1 de cada 10 ciudadanos son

[1] UNITED NATIONS - DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. «India overtakes China as the world's most populous country», *UN DESA Policy Brief,* n.º 153. 24 de abril de 2023. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-no-153-india-overtakes-china-as-the-worlds-most-populous-country/

mayores de 80 años y que el 29,1 % supera los 65. La situación es acuciante, máxime teniendo en cuenta que su deuda pública supone el 263 % del PIB (2023)[2] y que un cuarto de la población está jubilada o percibe pensiones de algún tipo. Con una tasa de fecundidad de 1,34 hijos por mujer[3], el pasado 2022 el país del Sol Naciente registró casi el doble de defunciones que de nacimientos.

Por su parte, Corea del Sur sigue una trayectoria igual de grave. Tras entrar en el selecto club de las diez mayores economías mundiales (2018), el país vive acuciado por una crisis de deuda privada demoledora[4]. Con una media de 0,84 hijos por mujer, tiene uno de los niveles reproductivos más bajos del planeta.

Japón: el país más envejecido

En 1979 el sociólogo norteamericano Ezra Vogel publicaba *Japan as Number One: Lessons for America,* donde afirmaba que la nación asiática podría superar a EE. UU. en PIB para comienzos del presente siglo, convirtiéndose así en la primera economía del mundo. Su creencia se basaba en la primacía que el país asiático había adquirido en los sectores tecnológico y automovilístico. Este milagro vendría propiciado por causas diversas: por un lado, la disciplina y la dedicación al trabajo intrínsecas a la cultura japonesa, así como la cooperación entre las autoridades y los *zaibatsu*[5]; por otro, el incremento de la mano obra, consecuencia de la incorporación al mercado laboral de las generaciones del *baby boom* de la posguerra[6].

A comienzos de los noventa, el país entró en un período de declive: la «década perdida», durante la cual la explosión de la burbuja inmobiliaria primero (1989-1991) y un escándalo de corrupción en el Gobierno después (1992) se concatenaron con la crisis

[2] KAJIMOTO, Tetsushi y KIHARA, Leika. «Analysis: Japan's debt time bomb to complicate BOJ exit path». Reuters, 10 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.reuters.com/markets/asia/japans-debt-time-bomb-complicate-boj-exit-path-2023-02-10/

[3] Dato de 2023, superior a la media española, de apenas 1,29 hijos por mujer (THE WORLD BANK. «Fertility rate, total (births per woman) - Japan». Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=JP).

[4] 281,7 % del PIB (2023) (JUNG, Suk-yee. «Korea Tops World in Private Debt Growth Rate Relative to GDP», *Business Korea.* 15 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=201867

[5] Grandes conglomerados japoneses, con diversas ramificaciones, presentes en todos los sectores de la economía.

[6] Entre 1945 y 1965 la población nipona pasó de 72 millones a 100 millones.

financiera asiática (1997-1999). El dinamismo de Japón se frenó de pleno y, desde 1992, su tasa media de crecimiento anual permanece estancada en torno al 1 %.

Fruto de la incertidumbre generada desde entonces, Japón encuentra hoy difícil capear el temporal con una fuerza laboral menguante: la juventud se incorpora cada vez más tarde a un mercado laboral crecientemente precario y competitivo y la natalidad se ha desplomado. Si a finales de los setenta las mujeres japonesas tenían 2 hijos de media, la cifra cayó a 1,27 en 2002 y actualmente se encuentra estancada en 1,34[7] desde hace años. Se espera que, a medida que pase el tiempo, la población activa se contraiga cada vez más y termine siendo incapaz de pagar las pensiones o de satisfacer las necesidades médicas de una población anciana que no deja de aumentar. Con una de las esperanzas de vida más altas (84,8 años)[8], los cálculos estiman que para 2050 el número de mayores de 65 años superará el 37 %, lo cual podría empujar al país hacia el desastre. Este segmento de edad representa, además, el 12,8 % de la fuerza de trabajo activa hoy en día[9].

Los últimos Gobiernos, con Shinzo Abe (2012-2020) y Fumio Kishida (2021-actualidad) al frente, han tratado de lanzar una serie de paquetes de ayuda a la familia, pero no parecen estar surtiendo efecto. El mercado laboral y el incremento del costo de vida disuaden a muchos jóvenes de encontrar siquiera pareja[10]. Asimismo, la duración de las jornadas de trabajo, de las más extensas, convierte la conciliación de la vida profesional con la familiar en una quimera. Según un estudio[11] conducido por el Instituto de Seguridad Social y Población (2022), el 17 % de los hombres y el 15 % de las mujeres no parecen estar interesados en el matrimonio[12]. Apenas un año antes, otro estudio

[7] MACROTRENDS. «Japan Fertility Rate 1950-2023». Disponible en: https://www.macrotrends.net/countries/JPN/japan/fertility-rate

[8] La esperanza de vida de las mujeres es 87,8 años y de los hombres 81,8 (STATISTA. *«Breakdown of life expectancy at birth in total and by gender in Japan from 2001 to 2020»*. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/611813/japan-life-expectnancy-total-gender/).

[9] Un 25,1 % de los mayores de 65 años todavía se encuentra en activo (MATSUI, Motokazu. «Nearly 40 % of Japanese companies hire people over 70 years old», *Nikkei.* 13 de agosto de 2023. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Spotlight/Datawatch/Nearly-40-of-Japanese-companies-hire-people-over-70-years-old).

[10] Un tercio de los hombres japoneses y una de cada cinco mujeres no se han casado nunca.

[11] THE MAINICHI. «Record 17 % of men, 15 % of women aged 18-34 in Japan don't intend to marry: survey». 14 de septiembre de 2022. Disponible en: https://mainichi.jp/english/articles/20220913/p2a/00m/0na/021000c

[12] Los peores datos desde 1982.

elaborado por el mismo centro concluía que los costes de manutención y educación desalentaban al 53 % de los encuestados a la hora de tener descendencia[13].

Para el actual *premier,* la nación se enfrenta a un momento crítico: debe aprovechar «su última oportunidad para evitar el colapso social»[14]. A comienzos de 2023 Fumio Kishida anunció que destinaría el 4 % del PIB a ayudar a las familias, y que un paquete adicional de 3,5 billones de yenes (23.500 millones de dólares) se dirigiría a fomentar la natalidad y ampliar las becas escolares y universitarias. Asimismo, varias prefecturas han introducido programas que ofrecen vivienda y empleo a las familias con hijos dispuestas a mudarse a distritos rurales. El año pasado todas y cada una de las 47 prefecturas niponas perdieron habitantes y en el cómputo nacional se registró un total de 1.568.961 decesos frente a apenas 799.728 nacimientos[15]. La dinámica de esta ratio no es novedad, pues viene siendo negativa desde 2005[16]. No obstante, desde comienzos de la presente década la diferencia se ha agudizado: 2022 es el primer año en que la descompensación de las cifras roza la dupla negativa.

[13] IWAMOTO, Kentaro. «Japan readies "last hope" measures to stop falling births», *Nikkei.* 14 de febrero de 2023. Disponible en: https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/Japan-readies-last-hope-measures-to-stop-falling-births

[14] *Idem*.

[15] Es la primera vez en que se registran menos de 800.000 nacimientos anuales desde que comenzaron a elaborarse estudios en 1899.

[16] Con la única excepción de 2006, cuando se registraron 8223 nacimientos más que defunciones.

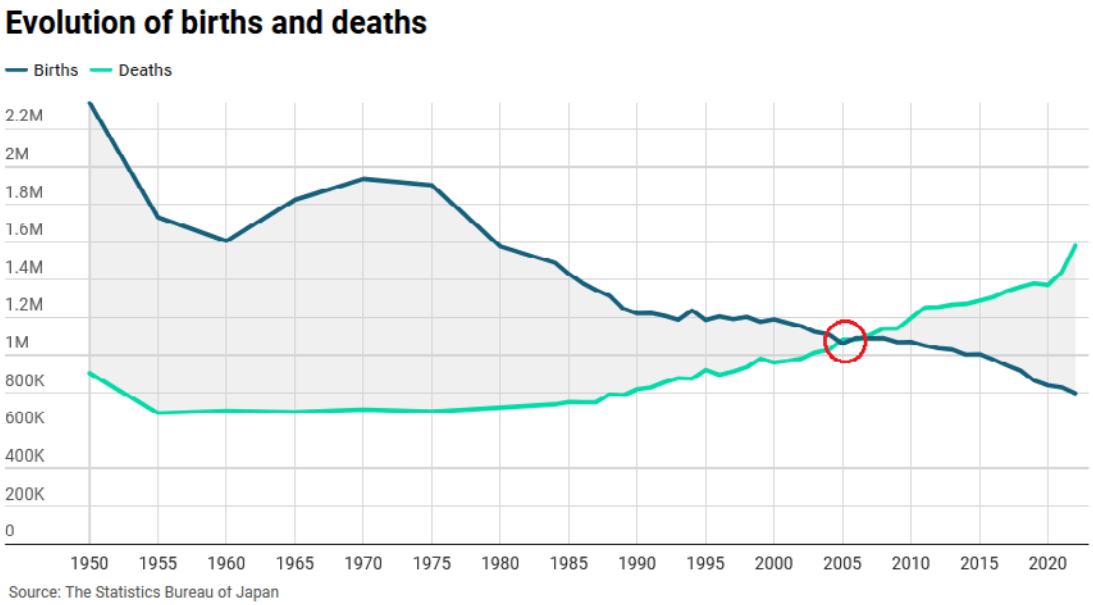


Figura 2. Comparativa entre el número de defunciones y nacimientos (1950-2020). En 2005 los fenecidos superaron a los nacidos por primera vez, tendencia que se mantiene de manera ininterrumpida desde 2007. Fuente: The Statistics Bureau of Japan.

El resultado de este proceso es claro. A lo largo de la última década, la población japonesa ha perdido 3,2 millones de habitantes, pasando del techo alcanzado en 2010 (128,1 millones) a los 124,9 millones censados a comienzos de 2023. De no revertirse la trayectoria, se espera que la población del país se contraiga a 100 millones para 2050 y a la mitad de su cifra actual para finales de siglo.

¿Puede la crisis demográfica condenar a China?

Entretanto, la RPC ha remplazado a Japón como segunda mayor economía (2010). Con una tasa de crecimiento medio cercana al 9 % anual desde 1990, China ha triplicado su PIB a lo largo de la última década[17], convirtiéndose en el primer país en condiciones reales de amenazar la primacía americana.

China alcanzó su cénit poblacional a comienzos de la década actual y en 2022 se constató una primera contracción, fenómeno cuya repetición se espera a lo largo de los

[17] MACROTRENDS. «China GDP 1960-2023». Disponible en: https://www.macrotrends.net/countries/CHN/china/gdp-gross-domestic-product

próximos años. Las proyecciones parecen apuntar a que el número de habitantes de la RPC descenderá por debajo de los 1000 millones para finales de siglo: en otras palabras, China perderá al 30 % de su población para 2090 de mantenerse el ritmo actual.

En un principio, ello no debería constituir una mala noticia. El descenso de la natalidad a menudo es consustancial al desarrollo y a la «urbanización» de una sociedad. Con la incorporación de las mujeres al mercado laboral y cada vez más de ellas optando por permanecer en activo tras contraer matrimonio o dar a luz, la disminución del número de hijos por hogar fue gradual y simultánea al aumento del nivel de bienestar, como sucedió en el «Japón dorado» de los setenta y en la Corea del Sur de los ochenta. No obstante, la situación en la RPC es consecuencia directa tanto de la creciente competitividad y acomodo como de las políticas de Estado.

Durante la época maoísta, la población se duplicó, pasando de 541,6 millones (1949) a 929,3 millones (1976). En 1971 las tasas de fertilidad de China y de la India eran prácticamente idénticas, con una media de 5,3 hijos por mujer[18]. Tras la apertura del país, un censo más meticuloso (1979) situó la cifra total de habitantes en 968 millones[19]. El temor a que una presión demográfica inasumible pusiera en riesgo el desarrollo nacional conminó al Estado a tomar medidas drásticas. La más destacada fue la introducción de la política del hijo único, mantenida en vigor durante casi treinta años (1980-2016). Con ella, las autoridades comunistas esperaban frenar y progresivamente reducir la población al tiempo que se generaba progreso.

[18] 5,4 en la RPC y 5,2 en India (UNITED NATIONS - DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS).
[19] MACROTRENDS. «China Population 1950-2023». Disponible en: https://www.macrotrends.net/countries/CHN/china/population

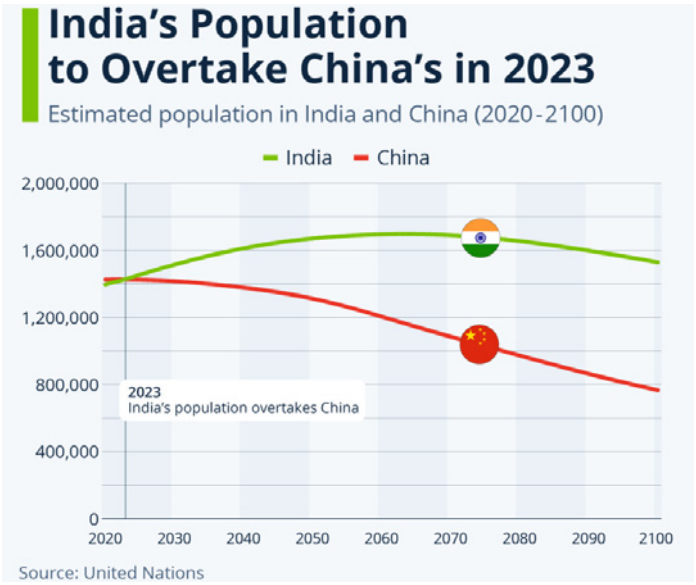


Figura 3. Para comienzos del siglo XXII, la población india podría duplicar a la china
Fuente: ONU.

Por lo general, se considera que 2,1 hijos garantizan la tasa de remplazo[20] en un país desarrollado. Al congelar la tasa reproductiva en 1,18 hijos, los analistas de Pekín esperaban construir una sociedad más acomodada y de un tamaño más manejable. Sin embargo, la efectividad de esta política ha sido muy debatida. Pese a que sus frutos empiezan ahora a ser apreciables, la población total del país creció en 450 millones de habitantes durante su aplicación. Lo que se ha contraído de manera más inmediata ha sido el censo activo. Y es que la esperanza de vida ha pasado de 63,3 años (1979) a 78,6 (2023).

Además, la preferencia tradicional por los hijos varones supone que hoy en día en China haya 30-35 millones más de hombres que de mujeres[21]. Esto va a tener un impacto claro que se reflejará en problemas sociales y en una reducción aún mayor del número de nacimientos a lo largo de las tres próximas décadas. A lo expuesto hay que sumar que, con la mayoría de los jóvenes incorporándose al mercado laboral a una edad más tardía

[20] Ambos hijos sustituyen a los padres y el 0,1 restante cubre el descenso demográfico causado por los niños que mueren antes de llegar a la edad adulta.
[21] STATISTA. «Sex ratio in China in 2021, by age group». Disponible en: https://www.statista.com/statistics/282119/china-sex-ratio-by-age-group/

y la creciente competitividad dentro de él, el número de mujeres chinas que optan por no casarse o que contraen matrimonio pasado su pico de fertilidad también ha aumentado.

A medida que la campana demográfica se hacía más pesada en su parte superior, el límite de hijos por familia permitido se amplió: en 2016 se fijó en dos hijos y en 2021 pasó a tres. Finalmente, este fue derogado de manera definitiva en 2023, pero las preocupaciones de las parejas jóvenes no han desaparecido. El 57 % de los universitarios actuales no desean tener más de un hijo, dado el coste de su manutención, y apenas el 40 % están dispuestos a tener dos[22].

Así las cosas, Pekín trata ahora de incentivar la natalidad incrementando la oferta de guarderías y alargando los periodos de baja por maternidad. Pero tres años después de la pandemia de la COVID-19, con la quiebra de dos de sus mayores inmobiliarias (Evergrande y Country Garden) y el hundimiento del consumo, la economía china afronta problemas. Consumidores e inversores se han vuelto más cautelosos: la tasa de ahorro doméstico se ha incrementado en un 50 %[23] y la compra de bienes duraderos ha caído más de un 30 %[24]. Esta dinámica, apreciada desde los años precedentes a la pandemia, no se ha revertido en la última etapa de supuesta «reactivación», lo que evidencia una preocupación en la sociedad.

Por su parte, el Estado se ha vuelto cada vez más intervencionista, dinámica que ha generado un sistema menos resolutivo. Muchos analistas han empezado a cuestionar la robustez del modelo chino o la capacidad del país para superar a los EE. UU., señalando los crecientes paralelismos con el caso japonés. ¿Podría, por tanto, China convertirse en una potencia avocada a un eterno segundo puesto?

No cabe duda de que, como actor económico, la RPC es mucho más resiliente que el Japón de principios de los noventa. Su PIB nominal actual es el 80 % del norteamericano y el país ya ha superado a EE. UU. en PIB por paridad de poder adquisitivo (2017). Asimismo, China posee un músculo diplomático del que Japón jamás llegó a disponer y, mientras que la población nipona apenas rozó la mitad de la estadounidense en 1985[25],

[22] BMC PREGNANCY AND CHILDBIRTH. «Fertility intentions among young people in the era of China's three–child policy: a national survey of university students». 12 de agosto de 2022. Disponible en: https://bmcpregnancychildbirth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12884-022-04873-y

[23] POSEN, S. Adam. «The end of China's economic miracle. How Beijing's struggles could be an opportunity for Washington», *Foreign Affairs.* Septiembre-octubre de 2023, pp. 120-121.

[24] *Idem.*

[25] 120 millones frente a 238 millones.

los chinos hoy todavía la cuadruplican. Además, el 55 % de la población de la RPC es aún parte de la fuerza de trabajo, un dato mejor que la media de los países de la OCDE.

La cuestión es si con una población cada vez más envejecida y una disminución en el ritmo de producción, Pekín será capaz de seguir mejorando —o cuando menos de preservar— las condiciones de vida de sus ciudadanos al tiempo que mantiene el pulso con Norteamérica. Con el paso de los años, probablemente tenga que optar entre una cosa u otra.

Corea del Sur: los peores datos a nivel mundial

Desde hace medio siglo, la República de Corea viene experimentando la reducción de natalidad más acusada en la historia de la humanidad desde que se tienen datos. Si a comienzos de los sesenta las mujeres del país tenían 6 hijos de media, la cifra permanece hundida por debajo de 1 desde 2018 y en la actualidad se sitúa en 0,84.

Lo más desconcertante es la rapidez con la que esto ha ocurrido. Si se compara con el caso español, entre 1960 y 1980 el número de hijos en nuestro país bajó de 3,01 a 2,23. En Corea del Sur se redujo de 6 a 2,72 en el mismo periodo. En 1984 la natalidad cayó por debajo de la tasa de remplazo (1,93)[26], no habiéndose recuperado desde entonces.

Al igual que en el caso de China, la planificación estatal tiene mucho que ver con la dinámica poblacional. A comienzos de los sesenta, Corea del Sur era uno de los países más pobres del mundo. Con una renta per cápita de apenas 82 dólares anuales[27], su sociedad, agrícola y atrasada, hacía aún frente a los coletazos de la posguerra. Cuando en 1961 el general Park Chung-hee tomó el poder mediante un golpe de Estado, su equipo de gobierno introdujo un plan quinquenal de desarrollo (1962-1967) que incluía, entre otras medidas, un paquete de planificación familiar estricto. Uno de sus puntos clave consistía en frenar el crecimiento poblacional para evitar disparar las necesidades de una sociedad que debía concentrarse en producir.

[26] NATIONAL LIBRARY OF MEDICINE. «Birth Rate Transition in the Republic of Korea: Trends and Prospects». 31 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9623034/

[27] KIM, Eun-Mee. «Korea's Evolving Business–Government Relationship», en *The Practice of Industrial Policy: Government—Business Coordination in Africa and East Asia*. Oxford Academics, abril de 2017, pp.103-122.

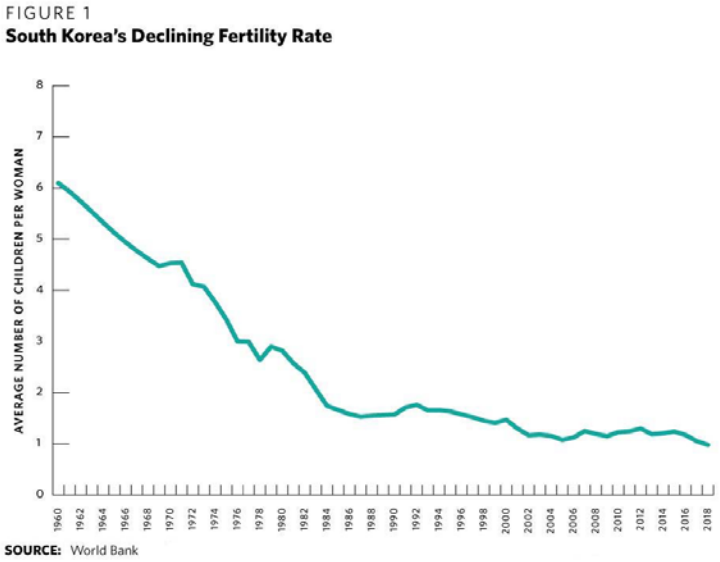


Figura 4. El desplome de la tasa de fertilidad surcoreana (1960-2018). Desde 1984 esta se halla por debajo de la tasa de reemplazo. Fuente: World Bank.

Con la creciente industrialización, la población pasó a una mayoría urbana en 1977[28], lo que incidió aún más en la reducción del número de hijos. La vida en la ciudad limitaba el espacio habitable de las familias, ampliaba sus jornadas laborales y requería de menos personas para mantener el hogar. Como resultado, entre los setenta y los noventa el número de habitantes dentro del sector de población activa superaba ampliamente al de menores de edad y ancianos. Pero al entrar en el club de las naciones con mayor renta, la esperanza de vida también aumentó. Si en 1960 era de 52,4 años, en 1999 alcanzó los 75,4 y en 2023 se sitúa en 83,6.

Por tanto, el dividendo demográfico[29] jugó un papel tan crucial en el caso surcoreano como en el chino, pero su legado amenaza ahora con dinamitar el estado de bienestar alcanzado. En 2021 la población de Corea del Sur se contrajo por primera vez y, si bien fue de manera anecdótica (0,03 %), se espera que el ritmo aumente hasta el 1,4 % para finales de siglo. La población actual de 51 millones podría reducirse a la mitad para

[28] MACROTRENDS. «South Korea Urban Population 1960-2023». Disponible en: https://www.macrotrends.net/countries/KOR/south-korea/urban-population

[29] Potencial de crecimiento económico resultante de los cambios en la estructura de la población. Se da de manera más acusada cuando el porcentaje de población activa supera al de la que no lo es.

2095[30], fecha en la que la edad media será de 60 años[31]. Con ello, Corea del Sur irá perdiendo de manera progresiva su estatus, sus capacidades para competir con los países del entorno mermarán y pasará a ser una nación menos próspera, menos relevante y más dependiente.

Para evitarlo, a lo largo de los últimos veinte años Seúl ha incurrido en un gasto de más de 215.000 millones de dólares para incentivar la natalidad. No ha obtenido ningún éxito[32]. La última medida, recientemente aprobada por el ejecutivo de Yoon Suk-yeol, consiste en aumentar de 2620 dólares a 9240 las ayudas para parejas que tengan un hijo[33]. Además, el presidente ha creado una nueva secretaría de Estado dedicada a estudiar los condicionantes que frenan la natalidad y cómo combatirlos. Con todo, un reciente sondeo concluyó que más de la mitad de los jóvenes surcoreanos no desean tener hijos[34]. Y los cálculos menos optimistas auguran que en 2067 la cifra de ancianos superará a la combinación de población activa y menores de 16 años.

Taiwán sigue la senda de Japón

El territorio lleva perdiendo población desde 2020 y su ritmo de contracción se ha situado en el 0,47 %. En 2022 se registraron apenas 5,96 nacimientos por cada 1000 habitantes, frente a los 6,55 de 2021. Por primera vez desde que hay registros (1975) la cifra baja de 6. Si a finales del siglo XX la fertilidad se mantuvo ligeramente por encima de la tasa de reemplazo (2,2 %-2,93 %), en el presente ha caído al 1,01 y se teme que pase a ser la más baja del planeta para 2035.

Teniendo en cuenta que la esperanza de vida ha aumentado de los 53 años (1950) a los 81, los datos pronto podrían tornarse tan problemáticos como los japoneses: en 2050 los

[30] MACROTRENDS. «South Korea Population 1950-2023». Disponible en: https://www.macrotrends.net/countries/KOR/south-korea/population
[31] O'NEILL, Aaron. «South Korea: Median age of the population from 1950 to 2100», *Statista.* 21 de julio de 2023. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/604689/median-age-of-the-population-in-south-korea/
[32] De hecho, la media se ha reducido en dos décimas desde entonces.
[33] Estas ayudas han pasado de 220 dólares mensuales durante un año a 770 (KIM, Sarah. «Yoon government reveals new strategy to raise birth rates». 28 de marzo de 2023. Disponible en: https://koreajoongangdaily.joins.com/2023/03/28/national/politics/Korea-birth-rate-Yoon-Suk-Yeol/20230328184849297.html).
[34] CHOI, Si-young. «Half of Koreans in their 20s prefer child-free marriage: survey», *The Korea Herald.* 9 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220509000806

mayores de 65 representarían más de un tercio de la población[35], que se contraería de 23,8 millones de personas a 19,6. Esto convertiría a Taiwán en uno de los países/territorios más envejecidos junto al Hong Kong chino, Corea del Sur, Japón, Italia y España[36].

Inmigración: ¿solución, desafío o amenaza?

Las autoridades chinas creen estar aún a tiempo de conducir a su sociedad, con una edad media de 39 años (similar a la de EE. UU.), hacia la tasa de remplazo. Pekín no contempla, por tanto, importar trabajadores foráneos, sino fomentar el traslado de los excedentes poblacionales de las regiones menos productivas hacia las más necesitadas de mano de obra (migración interna).

Sin embargo, numerosos demógrafos sostienen que la inmigración sí podría ser una solución, al menos temporal, para la grave situación de Japón y Corea del Sur. Concretamente, en el caso japonés el descenso poblacional ha sido suavizado por el incremento de la población extranjera, que aumentó hasta los 2,8 millones en 2022 (2,2 % del total)[37]. Si nos centramos de manera exclusiva en la cifra de ciudadanos nipones, esta se ha reducido de 127 millones (2010) a 122,4 (2022)[38]. El año pasado el país recibió 300.000 residentes foráneos nuevos, la mayoría procedentes de países de la ASEAN y de la RPC. En Corea del Sur, los extranjeros ya superan los dos millones, lo cual supone el 4,3 % de sus habitantes. Al igual que en el caso de sus vecinos, los ciudadanos chinos y de la ASEAN representan la mayoría de los censados. No obstante, ¿podrán Tokio y Seúl atraer a suficiente gente?

Ambos tienen unas leyes migratorias de las más estrictas del mundo. Sus sociedades, tradicionalmente homogéneas y conservadoras, han alcanzado unos estándares de organización y bienestar que sus ciudadanos no quieren ver alterados. Por ello, siempre

[35] Los datos más optimistas sitúan la cifra en el 35,3 %, mientras que los más pesimistas la llevan al 37,5 %.
[36] RICHTER, Felix. «The World's Oldest Populations», *Statista*. 20 de febrero de 2023.Disponible en: https://www.statista.com/chart/29345/countries-and-territories-with-the-highest-share-of-people-aged-65-and-older/
[37] NATIONAL INSTITUTE OF POPULATION AND SOCIAL SECURITY RESEARCH (IPSS). «Foreign Residents in Japan». Disponible en: https://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular
[38] NOHARA, Yoshiaki y REYNOLDS, Isabel. «*Population of Japanese citizens falls in all 47 prefectures for first time*». Bloomberg, 26 de julio de 2023. Disponible en: https://www.business-standard.com/world-news/population-of-japanese-citizens-falls-in-all-47-prefectures-for-first-time-123072600108_1.html

han mostrado preferencia por los residentes temporales (y no permanentes) —entre quienes destacan los occidentales altamente cualificados—, así como también por los trabajadores de otros países de Extremo Oriente o del Sudeste Asiático. Al igual, los japoneses o coreanos étnicos nacionales de terceros países (Brasil, Perú, EE. UU., etcétera) han contado con facilidades adicionales para asentarse. Pero las exigencias lingüísticas y burocráticas para incorporarse a trabajos cualificados en cualquiera de los dos países son altas, y los extranjeros no pueden optar a la ciudadanía o a la residencia permanente a no ser que contraigan matrimonio con un nacional[39].

Conforme el número de extranjeros crece, las autoridades de sendos Estados han tratado de introducir medidas para satisfacer las necesidades de los recién llegados, intentando acostumbrar a los locales a un entorno cada vez más multicultural. Ello incluye el incremento de las familias mixtas, un tabú en ambas sociedades hasta hace poco. En el caso surcoreano, por ejemplo, buena parte de la ola migratoria está compuesta por esposas procedentes de países de la ASEAN[40]. Por dicha razón, con la promulgación de un acta de apoyo a familias de este tipo (2008), Seúl ha aumentado el gasto destinado a programas de integración, que ha pasado de 28 millones de dólares a 498 (2020)[41]. Sin embargo, la medida no ha ayudado a mejorar su percepción social. Según un sondeo del East Asia Institute, el número de surcoreanos que veían la creciente multiculturalidad con buenos ojos ha bajado del 60 % al 44 % a lo largo de la última década[42]. Es más, aunque el Gobierno abrió una red de escuelas formativas en 2008 para ayudar a estas esposas a aprender el idioma y adaptarse a su nuevo entorno, muchos de los programas ofrecidos parecen estar en realidad dirigidos a la asimilación cultural. Ello evidencia una realidad clara: los surcoreanos esperan que estas recién llegadas se ajusten de manera estricta a las costumbres y cultura locales, y existen un escaso interés y aprecio por sus sensibilidades o por el esfuerzo que aportan al país.

[39] Tampoco reconocen el derecho a la doble ciudadanía.
[40] HA, Serin y OWEN, Lara. «How South Korea's migrant wives are breaking the glass ceiling». BBC News, 2 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-asia-57716704
[41] CHUNG, Erin A. «How South Korean Demographics Are Affecting Immigration and Social Change». Carnegie Endowment For International Peace, 29 de junio de 2021. Disponible en: https://carnegieendowment.org/2021/06/29/how-south-korean-demographics-are-affecting-immigration-and-social-change-pub-84819
[42] CHO, Rosa Minhyo. «Waning support for ethnic minorities in South Korea: change in public mind from cultural to materialistic concerns». East Asia Institute, 22 de julio de 2020. Disponible en: http://www.eai.or.kr/main/english/view_program.asp?intSeq=19853&code=118&gubun=program

Y es que la homogeneidad surcoreana, al igual que la japonesa, ha sido un factor clave como fuente del deber cívico de sus ciudadanos. Sin embargo, a medida que la inmigración extranjera se torna necesaria, esta visión se resquebraja. Relajar las restricciones burocráticas o ampliar la definición de trabajador cualificado podría ser ahora determinante para mantener lo que Kishida definió como «funcionamiento social normal».

Ciertamente, la baja natalidad y el envejecimiento no son problemas exclusivos de Asia Oriental. A día de hoy, 125 de los 195 Estados soberanos del mundo están por debajo de la tasa de remplazo, lo que incluye a la práctica totalidad del hemisferio occidental. Lejos de perder población, en muchos de estos países las cifras se están incrementando gracias a la inmigración. Por tanto, se espera que Corea del Sur y Japón den pasos hacia políticas más flexibles para la llegada de extranjeros, pero lo más probable es que no sea suficiente. Y, además, las tensiones sociales suscitadas en Europa a lo largo de las últimas décadas disuaden a Tokio y Seúl de ser excesivamente aperturistas.

Para algunos, parte de la solución podría estar precisamente en India, donde el 40 % de la población tiene 25 años o menos y la edad media son 28[43]. La situación es similar en varios países de la ASEAN, como Filipinas (25), Camboya (26,4), Myanmar (29,6), Indonesia (30,1) o Vietnam (32,5). En Japón la edad media son 49 años y en Corea del Sur 44,5. No obstante, encontrar trabajadores cualificados en la mayoría de estos países resulta difícil, y los mejor formados que optan por emigrar a menudo escogen países occidentales o de su vecindad más inmediata (golfo Pérsico, Malasia o Singapur).

Conclusiones: el «siglo de Asia» bajo amenaza

Pese al envejecimiento progresivo de su población, China espera recuperar el ritmo productivo previo a la pandemia para el período 2025-2030. Sus autoridades todavía confían en que la modernización permita mantener el crecimiento al tiempo que la población se contrae, logrando así el objetivo fijado a comienzos de los ochenta. Por el momento, todo parece indicar que, salvo debacle, la RPC superará a EE. UU. en PIB

[43] THE WORLD BANK. «Net migration – India». Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM?end=2021&locations=IN&start=1960&view=chart

nominal al fin, si bien lo hará en un tiempo mayor al esperado[44]. La cuestión es que tal hecho podría no ser definitivo en sí mismo. EE. UU. contaría con posibilidades de volver a situarse por delante de China en un plazo «breve» y, sin duda, la contracción demográfica del gigante asiático, que perderá casi el 10 % de su fuerza de trabajo para 2040[45], tendría mucho que ver en ello.

Con todo, en Pekín perciben la actual dinámica como la consecución parcial de su ansiado «reajuste poblacional». La salvedad es que este ha llegado en el momento menos oportuno posible. Además, no parece que las medidas que se vienen adoptando para lograr una futura estabilización demográfica —fomentar las migraciones internas, aumentar los periodos de baja por maternidad, etcétera— vayan a ser capaces de producir resultados tangibles a medio plazo.

Por su parte, Corea del Sur y Japón son las naciones en una situación más grave. Sus Gobiernos llevan veinte años incurriendo en gastos crecientes para fomentar la natalidad en unas sociedades competitivas donde el incremento del costo de vida dificulta conciliar la carrera profesional con la vida familiar. La llegada de trabajadores jóvenes del sur y del Sudeste Asiático podría ser su última esperanza para contener la sangría de población activa, aunque sea solo de manera temporal. Tokio calcula una pérdida de más de 15 millones de trabajadores para 2050, con lo que necesitaría la entrada anual de 600.000 extranjeros para cubrir ciclos periódicos sin que su productividad decaiga[46].

[44] Si en un principio se esperaba que fuese en 2020, los analistas ahora sitúan la fecha en el lustro 2040-2045 (NG, Jasmine. «China Slowdown Means It May Never Overtake US Economy, Forecast Shows». Bloomberg, 5 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-09-05/china-slowdown-means-it-may-never-overtake-us-economy-be-says#xj4y7vzkg).

[45] McDONALD, Peter. «Demography poses no imminent threat to China's economic modernization». East Asia Forum, 19 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.eastasiaforum.org/2023/03/19/demography-poses-no-imminent-threat-to-chinas-economic-modernisation/

[46] BURGESS, Chris. «Can immigration reform really save Japan?». East Asia Forum, 5 de junio de 2014. Disponible en: https://www.eastasiaforum.org/2014/06/05/can-immigration-reform-really-save-japan/

Mientras las poblaciones de los tres tigres asiáticos continúen contrayéndose, las consecuencias económicas van a ser profundas. La primera de ellas será el desplome del precio de la vivienda, hecho que tendrá una repercusión severa al estar atadas buena parte de las inversiones familiares actuales al mercado inmobiliario. Asimismo, la capacidad innovadora de estas naciones se contraerá a la par que la productiva, lo que mermará su potencial para competir con los países emergentes.

*Ignacio M. García-Galán**
Analista especializado en Asia-Pacífico

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

96/2023 13 de noviembre de 2023

Fco. Javier Saldaña Sagredo *

Aproximación a la diplomacia de defensa de los EE. UU. en el Indopacífico

Aproximación a la diplomacia de defensa de los EE. UU. en el Indopacífico

Resumen:

Desde hace varios años, la región del Indopacífico es el gran tablero de ajedrez donde se juega la partida de la geopolítica mundial. En las relaciones entre los numerosos Estados que la componen se entremezclan de manera individual y colectiva la reivindicación de cuestiones marítimo-territoriales y el mantenimiento de un *statu quo* que asegure las rutas comerciales que enlazan ambos océanos.

Una de las herramientas de influencia en las relaciones en el Indopacífico son las acciones de diplomacia de defensa, campo en el que destacan los EE. UU., omnipresentes en el área desde finales de la Segunda Guerra Mundial. En la extensa red de tratados y acuerdos con los países de la zona que estos poseen el factor militar es nuclear, por lo que las actividades en dicho ámbito constituyen una herramienta fundamental para la consecución de los objetivos geopolíticos norteamericanos en la región.

El objetivo de este artículo es abordar la situación desde una perspectiva global para dar a conocer las acciones de la diplomacia de defensa norteamericana en el Indopacífico tanto bilaterales como multilaterales.

Palabras clave:

Diplomacia, defensa, Indopacífico, EE. UU.

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

Approaching US Defence Diplomacy in the Indo-Pacific

Abstract:

For several years, the Indo-Pacific region has been the great chessboard where the great game of world geopolitics is played. Through the relations between the numerous States that compose it, not only the claim of maritime-territorial issues, but also the maintenance of the status quo that ensures the commercial routes that link both oceans, are intermingled individually or collectively.

One of the important tools of influence in relations in the Indo-Pacific are the actions of defense diplomacy among which the USA, omnipresent in the area since the end of Second World War, stands out. Its extensive network of Treaties and Agreements with the countries of the area, in which the military factor is nuclear, make the activities in this area a fundamental tool for the achievement of its geopolitical objectives in the area.

The objective of this article is to address the knowledge of the situation from a global perspective with the aim of publicizing the actions of US defense diplomacy in the Indo-Pacific, whether bilateral or multilateral.

Keywords:

Diplomacy. Defense. Indo-Pacific. USA.

Introducción

Posiblemente los orígenes formales de la diplomacia militar se remonten a la literatura clásica. Encontramos una primera aproximación a la cuestión en la obra *El príncipe* (1513), cuando su autor, Nicolás Maquiavelo, aconseja al protagonista, el príncipe Lorenzo de Medici, que en sus viajes de Estado de la República de Florencia se haga acompañar por militares para recoger información sobre los ejércitos y las plazas que visita.

Aunque podríamos considerar en parte a Maquiavelo, diplomático y político italiano del siglo XVI, el precursor de la diplomacia militar, cabe identificar a Napoleón Bonaparte, profundo conocedor de la obra del autor florentino, como el verdadero impulsor de sus actividades: al designar por primera vez a un militar como secretario de su embajada en Viena, este consideró que las tareas militares de los ejércitos como parte del elenco diplomático podrían contribuir a la contradictoria finalidad de evitar la guerra.

La situación apenas varió hasta el final de la Guerra Fría. Fue entonces cuando el concepto evolucionó como consecuencia de los nuevos análisis y revisiones de las estrategias nacionales de defensa posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Esta situación fue reforzada por el largo proceso que supuso la Guerra Fría, en la que los dos bloques implicados intentaron imponer sus visiones antagónicas de la geopolítica internacional[1].

Con el nuevo orden mundial, que supuso el fin del equilibrio entre bloques, el concepto adquirió una importancia hasta la fecha desconocida. Paralelamente a la revolución de los asuntos militares de la década de los noventa, se inició una nueva era en las relaciones internacionales que multiplicó de forma exponencial las actividades de diplomacia pública, generando una interdependencia global compleja con nuevos actores tanto nacionales como supranacionales.

En este contexto encontró su nicho perfecto la renovada diplomacia de la defensa, que relacionaba los objetivos de política exterior con los de la defensa de los Estados: un conjunto de actividades y múltiples actuaciones que forma parte del núcleo central del

[1] COOPER, Andrew, HEINE, Jorge y THAKUR, Ramesh (eds.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy.* Oxford Academy. 1 de marzo de 2003. Disponible en: https://academic.oup.com/edited-volume/34361

denominado *soft power,* al que usualmente recurren aquellos países con ambiciones e intereses geopolíticos a nivel global[2].

De esta forma, la expresión *defence diplomacy* (diplomacia de defensa) se acuña en la década de los noventa, cuando el *Strategic Defence Review White Paper (SDR White Paper)* de 1998 del Ministerio de Defensa del Reino Unido asignó a las Fuerzas Armadas diversas funciones que, aunque conocidas y en cierta manera habituales, formalmente no figuraban en el *portfolio* de sus ejércitos. El documento señalaba que el Ministerio de Defensa británico proveería fuerzas militares para llevar a cabo diferentes actividades bajo su dirección que tuvieran la finalidad de disipar hostilidades, construir y mantener lazos de confianza y ayudar al desarrollo democrático de las fuerzas armadas de otros países, contribuyendo con ello a la prevención y resolución de conflictos[3].

Desde entonces, una gran parte de los países occidentales hace referencia a la diplomacia de defensa en sus estrategias. Aquellos que disponen de una adecuada red diplomática y de influencia a nivel mundial han utilizado esta herramienta como un instrumento central para el empleo de los recursos y capacidades de la defensa en beneficio de los intereses nacionales[4].

Solo en aquellas naciones con sólida tradición diplomática que han sabido mantener su influencia en el plano internacional —tanto en las relaciones bilaterales como en foros multilaterales donde se debate el destino del planeta—, la diplomacia de defensa tiene un rol principal en su crédito a nivel global.

Podemos afirmar, en consecuencia, que un Estado que se precie de poseer una herramienta de diplomacia de defensa poderosa debe ser capaz tanto de establecer el mayor número de relaciones bilaterales beneficiosas para sus intereses nacionales como de aunar voluntades y encabezar iniciativas a nivel global o regional dentro de organismos internacionales cuando sea necesario para obtener resultados acordes con sus intereses estratégicos.

[2] NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics.* Public Affairs Books, 2005.
[3] Cfr. DOOD, Tom y OAKES, Mark. *The Strategic Defense Review White Paper* (Research Paper, n.º 98/91). Library of House of Commons. 15 de octubre de 1998, p. 22.
[4] EBITZ, Amy. «The use of military diplomacy in great power competition. Lessons learned from the Marshall Plan». Brookings Education. 12 de febrero de 2019. Disponible en https://www.brookings.edu/articles/the-use-of-military-diplomacy-in-great-power-competition/

El presente análisis se circunscribe a la aplicación del concepto de diplomacia de defensa en las actividades de los EE. UU. en el área del Indopacífico y trata de arrojar luz sobre la estrategia diplomática norteamericana, que canaliza la política de defensa a través de tratados, convenios, acuerdos de colaboración y estructuras de cooperación con la participación de sus medios y capacidades militares desplegados en la zona.

Origen y evolución de la diplomacia de defensa norteamericana en el Indopacífico

El fin de la Segunda Guerra Mundial supuso un punto de inflexión en la política exterior norteamericana en el Pacífico. Después de la destrucción provocada en Hiroshima y Nagasaki, los EE. UU. se erigieron en el poder de referencia en la zona y la mayoría de los Estados de esta parte del mundo, muchos de los cuales acababan de finalizar sus procesos de descolonización, se apresuraron a «ponerse en cola» para recibir las ayudas económicas necesarias para la reconstrucción de las infraestructuras que la guerra había devastado.

Tras el ínterin que supuso la guerra de Corea, los EE. UU. desarrollaron una amalgama de asociaciones bilaterales en el área, denominadas en su conjunto San Francisco System o Hub and Spokes, que constituyeron una incipiente arquitectura de seguridad en la zona. Los países agraciados con esta «especial relación» fueron Filipinas, Tailandia, Singapur y Vietnam, con los que los EE. UU. sellaron una serie de acuerdos que poco a poco perdieron consistencia, debido a la lenta pero progresiva emergencia de China, sobre todo a raíz de la crisis financiera que devastó a casi todos los países del Sudeste Asiático en 1997[5].

Con la llegada al poder de Xi Jinping, los EE. UU. se vieron forzados a rediseñar sus estrategias para el Indopacífico. En 2011 acuñaron el término de *rebalance* o *pivot,* que aplicaron a su política exterior. Fue Barak Obama quien, efectuando un giro copernicano, situó la prioridad en esta área en detrimento de otras zonas tradicionalmente preferentes. El referido cambio entrañó ahondar y robustecer los compromisos bilaterales norteamericanos con países aliados que habían pasado a un segundo plano, como

[5] IZUMIKAWA, Yasuhiro. «Network Connections and the Emergence of the Hub-and-Spokes Alliance System in East Asia», *International Security,* vol. 45, n.º 2. Disponible en: https://direct.mit.edu/isec/article/45/2/7/95263/Network-Connections-and-the-Emergence-of-the-Hub

Japón, Corea del Sur y Australia, lo que llevó a fomentar al máximo sus tratados de cooperación militar preexistentes.

En 2017, el presidente Trump propugnaba en la Cumbre del Fondo de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), celebrada en Vietnam, su famoso eslogan «Free and open Indo-Pacific». Con ello el mandatario transmitía al mundo su compromiso para el mantenimiento de una región libre, segura y prospera en beneficio de todas las naciones que la componen. Esta visión emergía con el objetivo común de apuntalar el orden internacional bajo unos principios compartidos de respeto a la soberanía e independencia de todas las naciones, resolución pacífica de las disputas, comercio recíproco justo basado en inversiones libres, acuerdos transparentes, conectividad entre países y aceptación de las normas internacionales, con especial atención a la libertad de navegación y los sobrevuelos.

Pocos meses antes, también en 2017, el secretario de Estado Rex Tillerson había mencionado por vez primera el término «Indo-Pacific» durante un discurso sobre las relaciones diplomáticas entre EE. UU. e India[6]. El vocablo, que fue extensamente utilizado por el presidente Trump en su viaje a Asia del mismo año, originó un profundo cambio en la concepción de la política exterior norteamericana para el área. En términos de defensa, su máximo exponente fue el anuncio realizado en mayo de 2018 por el secretario de Defensa James Mattis sobre el cambio de nombre de la estructura militar estadounidense desplegada en la zona, que pasó de llamarse U.S. Pacific Command a denominarse U.S. Indo-Pacífic Command[7].

En términos de diplomacia de defensa y debido a la importancia que la zona estaba tomando para los EE.UU., fue muy significativa la promulgación en 2019 de un más que interesante informe de estrategia militar para la región del Indo-Pacífico, donde el Departamento de Defensa establecía las bases de su nueva política militar en la zona, basada en los «históricos lazos del país en el Indopacífico» y en la visión que los EE. UU.

[6] AYRES, Alyssa. «Tillerson on India: Partners in a “Free and Open Indo-Pacific”». Council on Foreign Relations, 18 de octubre de 2017. Disponible en: https://www.cfr.org/blog/tillerson-india-partners-free-and-open-indo-pacific

[7] XINHUA ESPAÑOL. «EE. UU. cambia el nombre del Comando del Pacífico a Comando Indo-Pacífico». 31 de mayo de 2018. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2018-05/31/c_137220719.htm

tienen del área, entendida como de libre tránsito y abierta para sus relaciones internacionales[8].

Este informe esbozaba un nuevo escenario donde los EE. UU. acusaban a China de ser una «potencia revisionista» *(revisionist power),* calificaban a Rusia de «actor maligno revitalizado» *(revitalice malign actor)* y a Corea del Norte de Estado delincuente (*rogue state)*. A la vez, el documento señalaba la persistencia en el área de retos de seguridad transnacionales como el terrorismo, el contrabando de armas, la piratería, la proliferación de armas de destrucción masiva y patógenos, los desastres naturales, el tráfico de personas, animales salvajes y drogas, etcétera.

Con el advenimiento de la Administración Biden, la preferencia estratégica por la región de los EE. UU. no solo se ha mantenido, sino que ha aumentado, y sus acciones de diplomacia de defensa se han reforzado aún más.

El Indopacífico: un área estratégica prioritaria para los EE. UU.

Es difícil encontrar un área en el planeta con una diversidad cultural, social, económica y geopolítica mayor que el Indopacífico, donde los EE. UU. tienen que afrontar retos capitales. Estos los han llevado a declarar la región estratégicamente prioritaria para sus relaciones internacionales.

Fruto de la consolidación de la importancia estratégica del Indopacífico para la Administración norteamericana, en febrero del pasado año la Casa Blanca estableció cinco objetivos en su Indo-Pacific Strategy of the United States[9]:

1. Avance hacia un Indopacífico libre y abierto.
2. Establecimiento de vínculos y conexiones dentro y fuera de la región.
3. Estímulo de la prosperidad en el área.
4. Reforzamiento de la seguridad en la zona.
5. Construcción de una resiliencia regional frente a las amenazas transnacionales.

[8] US DEPARTMENT OF DEFENSE. «DOD Releases Indo-Pacific Strategy Report». 31 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/1863396/dod-releases-indo-pacific-strategy-report/

[9] THE WHITE HOUSE. Indo-Pacific Strategy of the United States. Washington D. C., febrero de 2022. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf

Asimismo, la US National Defense Strategy establece ejes claros de actuación, centrados en potenciar las capacidades de carácter letal, el uso de la fuerza coercitiva en su caso y la expansión de las alianzas de carácter militar en los espacios estratégicos en competición. Las actividades necesarias para el desarrollo de estos ejes son la base de las acciones de la diplomacia de defensa norteamericana en el Indopacífico, que pueden agruparse en tres áreas:

- Capacidad militar.
- Partenariados regionales.
- Estructuras de cooperación.

Capacidad militar

La capacidad militar que los EE. UU. tienen en la zona puede considerarse la herramienta de disuasión más potente que respalda su diplomacia de defensa. La actividad incesante de sus efectivos, desplegados a lo largo de más de 270 millones de kilómetros cuadrados —aproximadamente la mitad de la superficie terrestre—, comprende un total de treinta y seis naciones que albergan a más del 50 por ciento de la población mundial, hablan más de tres mil idiomas y poseen varias de las fuerzas armadas más poderosas del planeta.

Con un despliegue militar permanente en el área de más de 2000 aviones de combate, unos 200 navíos de guerra y submarinos y más de 370.000 soldados, marineros y personal civil dependientes del Departamento de Defensa, los EE. UU. se encuentran omnipresentes en el Indopacífico, fundamentalmente a través de actividades bilaterales de entrenamiento combinado con países aliados.

Todo este personal y los medios militares que los EE. UU. tienen desplegados en el Indopacífico se agrupan bajo el Comando del Indopacífico de Estados Unidos (U.S. Indo-Pacific Command, USINDOPACOM)[10], uno de los once Comandos de Combate Unificados (Unified Combatant Command) en los que sus Fuerzas Armadas se organizan funcional o geográficamente[11].

[10] https://www.pacom.mil/

[11] El USINDOPACOM es uno de los seis comandos distribuidos geográficamente por todo el globo. Los otros cinco son el USAFRICOM (África, salvo Egipto), el USCENTCOM (Egipto, Oriente Medio y Asia central), el USEUCOM (Europa, Rusia, repúblicas del Cáucaso y Turquía), el USNORTHCOM (EE. UU., Canadá y México) y el USSOUTHCOM (América Central y del Sur y el Caribe) (U.S. DEPARTMENT OF

Su jefe, el almirante John C. Aquilino, depende directamente del presidente de los EE. UU. a través de su secretario de Defensa. Bajo la autoridad del USINDOPACOM hay cinco Comandos Componentes Subordinados (Subordinate Component Commands) y tres Comandos Unificados Subordinados (Subordinate Unified Commands):

- Comandos Componentes Subordinados
  - Ejército de Tierra del Pacífico (U.S. Army Pacific).
  - Flota del Pacífico (U.S. Pacific Fleet).
  - Fuerza Aérea del Pacífico (U.S. Pacific Air Forces).
  - Fuerza Espacial del Pacífico (U.S. Space Forces Indo-Pacific).
  - Fuerza de Infantería de Marina del Pacífico (U.S. Marine Forces Pacific).
- Comandos Unificados Subordinados
  - Fuerzas de los Estados Unidos en Japón (U.S. Forces Japan).
  - Fuerzas de los Estados Unidos en Corea (U.S. Forces Korea).
  - Comando de Operaciones Especiales del Pacífico (Special Operations Command Pacific).

El cuartel general del USINDOPACOM está situado en Hawái. Las tropas estadounidenses en el Pacífico están desplegadas en una serie de bases militares desde donde proyectan la labor de las Fuerzas Armadas a través de sus propios planes de presencia naval, fundamentalmente a lo largo de todo el Indopacífico, o mediante una extensa red de ejercicios y maniobras militares —más de una centena—, fundamentalmente de carácter combinado y conjunto, con países de la zona.

DEFENSE. «Combatant Commands». Disponible en: https://www.defense.gov/About/combatant-commands/).

Partenariados regionales

En el Indopacífico encontramos naciones de carácter dispar —las más pobladas del mundo (China e India) o la de mayor población musulmana (Indonesia), por ejemplo— y un tercio de los Estados son insulares. Entre estos últimos figuran la república insular más pequeña del mundo (Nauru) y la nación más pequeña de Asia (Maldivas).

Para afrontar esta diversidad, los EE. UU. han tejido en el Indopacífico una extensa red de diplomacia, en la que los asuntos de defensa ocupan un lugar prioritario a través de tratados y acuerdos de cooperación en dicha materia, que complementan con su despliegue militar permanente y la realización de más de un centenar de ejercicios bilaterales o multilaterales.

Hay que destacar que cinco de las siete naciones con las que EE. UU. tradicionalmente ha suscrito tratados de defensa mutua se encuentran en el área: Filipinas (1952), Australia (1952), Nueva Zelanda (1952), Corea del Sur (1954) y Japón (1960). A ellas se suma Taiwán, cuya vinculación con Estados Unidos rige la Ley de Relaciones con Taiwán desde 1979.

Hoy en día los países mencionados siguen siendo prioritarios en términos de relaciones en materia de defensa para los Estados Unidos. Así pues, la reciente U.S. National Defense Strategy[12] establece que, de manera preferente, estos reforzarán su arquitectura de seguridad en el Indopacífico con el objetivo de contribuir al mantenimiento de un orden regional libre y abierto, evitando las tentativas de resolución de las disputas en el área por la fuerza mediante las siguientes líneas de actuación en el ámbito bilateral:

- Modernización de la alianza con Japón y fortalecimiento de las capacidades combinadas alineando la planificación estratégica y las prioridades de manera más integrada.
- Profundización en la alianza con Australia mediante actividades que potencien la interoperabilidad de fuerzas y aumenten la cooperación multilateral, potenciando la cooperación tecnológica a través de AUKUS y el QUAD.

[12] U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. 2022 National Defense Strategy of the United States of America. Washington, 27 de octubre de 2022. Disponible en: https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF

- Impulso de la principal asociación de defensa con la India para disuadir a la República Popular China de posibles agresiones y garantizar el libre acceso a la región del Índico.
- Apoyo proporcional a Taiwán en su desigual defensa contra la República Popular China de acuerdo con la política norteamericana de resolución del conflicto de «Una sola China».
- Potenciación de la capacidad de defensa de la República de Corea con tropas de refuerzo de los EE. UU. en el marco de una alianza bilateral de defensa.

El presente apartado pretende abordar también la situación actual de las relaciones de Estados Unidos con otros países emergentes del área, donde las actividades de la diplomacia de defensa cobran día a día una mayor importancia.

Japón

Norteamérica se ha comprometido con firmeza a defender al país del sol naciente y sus territorios insulares en la competición estratégica contra China y Rusia y contra la proliferación nuclear en Corea del Norte. Para los norteamericanos, la alianza con Japón es la piedra angular de la paz y la prosperidad en el Indopacífico.

El despliegue de las fuerzas estadounidenses es crucial para la implementación de la alianza con Japón, basada en el Tratado de Mutua Cooperación y Seguridad, en vigor desde 1960, que obliga a ambos signatarios a defenderse si uno u otro es atacado. En este documento se fundamenta el actual despliegue en Japón de casi 55.000 efectivos de los EE. UU., al que el Gobierno nipón contribuye financieramente.

El despliegue norteamericano está compuesto por parte de la Séptima Flota, la Tercera Fuerza Expedicionaria del Cuerpo de Marines, tres alas de la Fuerza Aérea y fuerzas del Ejército de Tierra y de Operaciones Especiales, distribuidas en un total de ocho bases militares, navales y aéreas. Entre las capacidades militares norteamericanas desplegadas en suelo nipón se incluyen el portaaviones USS Ronald Reagan; destructores con el sistema Aegis; sofisticados radares del sistema de defensa de misiles balísticos BMD y del sistema antimisiles Patriot; aviones F-15, F-16, F/A-18, F-35B, EA-

6, KC-130, KC-135 HH-60, E-3,P3-C y P8-A y helicópteros MV-22, MH-60, CH-53, AH-1, UH-1[13].

Por otra parte, dado el incremento de la inseguridad que Japón afronta desde hace un par de décadas en su entorno inmediato —nuevas amenazas, retos de seguridad, el avance tecnológico de sus potenciales adversarios, China y Corea del Norte—, la cooperación en materia de defensa con Estados Unidos se ha reforzado mediante la colaboración en ejercicios militares y capacidades conjuntas de protección, especialmente a través de bases de utilización conjunta en territorio nipón. El objetivo de estas medidas es reforzar las Fuerzas Armadas de Japón, posibilitando su interoperabilidad con las tropas estadounidenses desplegadas en la zona.

República de Corea

Los EE. UU. también tienen una relación muy especial con Corea del Sur. Esta se remonta a la firma del Acuerdo de Armisticio de 1953, que acabó con la guerra y supuso la división de la península en dos Estados, pero que no consiguió poner fin al conflicto interno, que sigue latente.

En territorio coreano, los EE. UU. tienen desplegados tres *pools* de fuerzas: las Fuerzas de los EE. UU. en Corea (USFK), el Comando de Fuerzas Combinadas (CFC) y el Comando de las Naciones Unidas (UNC). En total, los EE. UU. cuentan con alrededor de 28.500 efectivos estacionados con sus familias en el país.

Entre las tropas desplegadas destacan el 8.º Ejército norteamericano (que incluye una brigada de helicópteros, una de artillería de campaña y una unidad del Cuerpo de Ingenieros), la 2.ª División de Infantería, la 7.ª Fuerza Aérea (con dos aas de F-16 y A-10), la Fuerza de Marines en Corea, el Mando de Corea de Operaciones Especiales y la Fuerza Naval de Corea.

Especial mención merece el despliegue del sistema de defensa de misiles balísticos (BMD) en suelo coreano, dentro del cual en 2017 se instaló una batería de THAAD (Terminal High Altitude Area Defense battery).

[13] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. «Deployment of U.S. Forces in Japan». Disponible en: https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/pdfs/arrange_ref7.pdf

Hay que destacar también que, dentro del plan de reorganización de las bases de utilización norteamericana en territorio coreano, se ha potenciado y ampliado la base de Pyeongtaek (U.S. Army Garrison Humphreys), donde se han reunido los cuarteles generales de todas las fuerzas de los EE. UU. desplegadas en el país. Esta ya es considerada la mayor base norteamericana en el mundo fuera de las fronteras de Estados Unidos.

Australia

Con la llegada de Barak Obama a la Casa Blanca, las relaciones entre los EE. UU. y Australia experimentaron un salto cualitativo. Australia, uno de los Estados que más bases norteamericanas alberga en su suelo, además forma parte del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD), que integra junto a EE. UU., Japón e India. Asimismo, se observa una clara tendencia a que Australia asuma el liderazgo regional de Asia-Pacífico, donde cada día compite más con Indonesia.

Las fuerzas militares de los EE. UU. y Australia han sido aliadas en los campos de batalla en cada conflicto a gran escala desde la Primera Guerra Mundial. En 2018 conmemoraron su First Hundred Years of Mateship. Es conocida la implicación de Australia, de la mano de los EE. UU., en los recientes conflictos de Afganistán e Irak: en el primer caso, como contribuyente a la operación Resolute Support de la OTAN y, en el segundo, a la operación Inherent Resolve, una misión de entrenamiento y asesoramiento de fuerzas. Australia también es un contribuyente de primer orden en la operación de las Naciones Unidas desplegada en suelo coreano.

Desde la firma en 2014 de un acuerdo sobre empleo y despliegue de fuerzas combinadas (Force Posture Agreement), ambos países han llevado a cabo múltiples actividades de colaboración en el plano bilateral. En particular, destacan dos iniciativas desarrolladas en el norte del país oceánico: la Enhanced Air Cooperation, destinada a mejora la interoperabilidad de sus fuerzas aéreas en ejercicios de larga duración y mediante una mayor sofisticación en el empleo de medios, y la Marine Rotational Forces-Darwin, que suponen la presencia rotatoria de unos 2500 efectivos de los marines norteamericanos cada año, en un ejercicio combinado que incluye también a las fuerzas de más de una decena de países de la zona.

Filipinas

Los acuerdos con Filipinas en los que se basan las actividades de diplomacia de defensa de los EE. UU. en el país se remontan a 1951, cuando ambos Estados firmaron el Tratado de Defensa Mutua (Mutual Defense Treaty), la auténtica piedra angular de sus relaciones bilaterales en materia de defensa. El tratado referido se reforzó en 1998 con un acuerdo relativo a las fuerzas que operan en territorio filipino (Visiting Forces Agreement) y con el Acuerdo de Cooperación Reforzada (Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA) de 2014. En estos pactos se fundamentó el apoyo norteamericano a Filipinas para la resolución del conflicto con los extremistas islámicos apoyados por el ISIS que tuvo lugar en la ciudad de Marawi en 2017.

En los últimos años, gracias a lo establecido en el EDCA, los EE. UU. han apoyado la modernización de las Fuerzas Armadas filipinas a través de más de 300 actividades militares bilaterales al año y la consolidación de su despliegue temporal en cuatro bases aéreas —Antonio Bautista, Basa, Lumbia y Mactan-Benito Ebuen— y una base terrestre —Fort Magsaysay—.

En febrero de este año, ambos países anunciaron una extensión del EDCA, por la que se amplía el acceso y uso norteamericano a cuatro nuevas bases, aún sin determinar pero que se suponen estarán en la islas de Luzón (la parte del archipiélago más cercana a Taiwán) y Palawan, cerca de las diputadas islas Spratly, en el mar de la China Meridional.

Tailandia

EE. UU. y Tailandia entablaron relaciones diplomáticas en 1818 y pocos años después, en 1833, firmaron un primer Tratado de Amistad y Comercio que aún está en vigor. En 1954 ambos países reafirmaron su alianza con el Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste Asiático (SEATO, por sus siglas en inglés), también llamado Pacto de Manila. Conocida como la OTAN del Sudeste Asiático, hasta su disolución en 1975, también formaron parte de esta organización Filipinas, Pakistán, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Francia[14].

[14] OFFICE OF THE HISTORIAN. «Southeast Asia Treaty Organization (SEATO), 1954». U. S. Department of State. Disponible en: https://history.state.gov/milestones/1953-1960/seato

Aunque no existe un despliegue militar norteamericano permanente en territorio tailandés, más allá del uso de la base aérea de Utapao y de la base naval de Sattahip en el tránsito para el reabastecimiento logístico y de combustible de los navíos y aeronaves que operan a través de los océanos Pacífico e Índico, en 2003 los EE. UU. reafirmaron su compromiso con Tailandia señalándola como uno de los principales aliados no OTAN[15].

Quizás por ello, actualmente Tailandia es la sede anual del ejercicio combinado más importante del Sudeste Asiático: el Cobra Gold, que desde hace más de cuarenta años agrupa a fuerzas de los EE. UU. —el país anfitrión—, Japón, Corea del Sur, Indonesia, Malasia y Singapur.

Singapur

Para los EE. UU., Singapur es un firme *partenaire* en la zona con el que promueve conjuntamente la estabilidad regional. Su relación en materia de defensa se remonta al Memorando de Entendimiento que ambos países firmaron en 1990, sucedido en 2005 por un Acuerdo Marco Estratégico y por otro pacto relativo al incremento de las acciones de cooperación en asuntos de defensa (Enhanced Defense Cooperation Agreement).

Mediante estos acuerdos, Singapur se compromete a autorizar el acceso de navíos y aeronaves norteamericanas a sus aguas territoriales y espacio aéreo. En contrapartida, los EE. UU. proporcionan a Singapur una amplia gama de entrenamiento a tripulaciones aéreas y dotaciones navales en territorio norteamericano. Singapur, el país con mayor número de personal que recibe formación militar norteamericana, envía anualmente a más de 1000 efectivos de sus Fuerzas Armadas a los EE. UU. para que realicen cursos y actividades de adiestramiento.

En el plano operacional, Singapur fue el único país asiático que contribuyó con personal y medios a la Coalición Internacional contra el ISIS liderada por los EE. UU. Además, participa en la operación Gallant Phoenix, que los norteamericanos realizan en territorio

[15] OFFICE OF THE SPOKESPERSON. «The United States-Thailand Relationship». U.S. Department of State, 9 de julio de 2022. Disponible en: https://www.state.gov/the-united-states-thailand-relationship/

sirio desde 2017. Singapur ha liderado en cinco ocasiones la Combined Task Force 151 en el golfo de Adén[16].

Taiwán

Para los EE. UU., Taiwán es un caso particular en términos de relaciones de defensa. Lo demuestra el tratamiento especial que la Taiwan Relations Act, promulgada en 1979, otorga a sus relaciones, establecidas como consecuencia de la obligada ruptura del contacto diplomático que siguió al reconocimiento norteamericano de la China continental de Mao[17].

A cambio de que Taiwán no realice una declaración unilateral de independencia, la norma asegura el mantenimiento de las relaciones comerciales y culturales entre la isla y los EE. UU. a través del Instituto Americano en Taiwán, exclusivamente bajo las leyes del Distrito de Columbia, sin representación gubernamental ni relaciones diplomáticas oficiales. Paradójicamente, con el paso del tiempo la Taiwan Relations Act se ha convertido en la principal herramienta de disuasión contra la permanente amenaza de agresión por parte de China, a la que este país nunca ha renunciado formalmente.

Aunque es sabido que la ley no garantiza la intervención norteamericana si China invade Taiwán, sí establece que los EE. UU. pondrán a disposición de la «isla rebelde» los medios materiales necesarios para su autodefensa. De hecho, basándose en esta ley, a pesar de las protestas chinas, los EE. UU. han vendido a Taiwán armas por más 22.000 millones de dólares desde 2008. Esta clara política de «ambigüedad estratégica» persigue disuadir a Taiwán de una hipotética declaración unilateral de independencia y a la República Popular de China de invadir la isla.

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es clave para los EE. UU. por el liderazgo que ostenta sobre las pequeñas naciones insulares del Pacífico sur, con las que mantiene excelentes

[16] COMBINED MARITIME FORCES (CMF). «CTF 151: Counter-piracy». Disponible en: https://combinedmaritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/

[17] AMERICAN INSTITUTE IN TAIWAN. «Taiwan Relations Act». 30 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.ait.org.tw/taiwan-relations-act-public-law-96-8-22-u-s-c-3301-et-seq/

relaciones en materia de defensa. Desde la declaración de Washington de 2012, los EE. UU. y Nueva Zelanda disfrutan de una amplia relación en este ámbito[18], regida por un acuerdo de cooperación que sus respectivos ministros firmaron el 19 de junio del mismo año. El acuerdo en cuestión engloba actividades basadas en el diálogo sobre asuntos de defensa y cooperación en materia de seguridad, con especial atención a la seguridad marítima, la asistencia humanitaria, las catástrofes naturales y las operaciones de mantenimiento de la paz.

India

En junio de 2016 los EE. UU. elevaron a la India al rango de Major Defense Partner, lo que supuso el inicio de una nueva era de colaboración y acercamiento en asuntos militares, que en septiembre de 2018 desembocó en el establecimiento del U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue, donde se pone de manifiesto su visión común de un Indopacífico libre y abierto.

En 2018 también se produjo la firma del Communications, Compatibility and Security Agreement, gracias al cual las relaciones indoamericanas en materia de defensa han alcanzado un amplio grado de desarrollo militar: la interoperabilidad de sus fuerzas armadas ha aumentado de manera exponencial, con lo que el intercambio de información militar en tiempo real queda asegurado. El contraterrorismo, la asistencia humanitaria y en catástrofes naturales, el combate de la piratería y otras amenazas transnacionales son materia de colaboración frecuente en los ejercicios de adiestramiento realizados por ambos países.

En cuanto a la industria de defensa, el comercio entre EE. UU. y la India supera los 16.000 millones de dólares desde 2008. La denominada Defense Technology and Trade Initiative encauza las relaciones en este campo, que ya incluye proyectos de desarrollo y mantenimiento bilateral de sistemas de armas[19].

[18] U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. «Washington Declaration on Defense Cooperation between the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of Defence of New Zealand and the New Zealand Defence Force». Disponible en: http://media.nzherald.co.nz/webcontent/document/pdf/201225/WASHINGTON%20DECLARATION%20ON%20DEFENSE%20COOPERATION.pdf

[19] https://www.acq.osd.mil/ic/dtti.html

Sri Lanka

Desde 2015, los EE. UU. han estrechado lazos en materia de defensa con este país insular próximo a la India, en especial en el ámbito naval. En 2017 Sri Lanka recibió la primera visita de un portaaviones norteamericano, el USS NIMITZ. Aquel año su grupo de combate participó al completo en las primeras maniobras navales con carácter bilateral: las Cooperation Afloat Readiness and Training (CARAT), ejercicio que se sigue desarrollando con carácter bianual[20].

Maldivas

Desde el restablecimiento de los estándares democráticos en Maldivas en 2005, los EE. UU. comenzaron a explorar nuevas vías de cooperación en materia de defensa, entre las cuales destaca la ayuda dirigida a aumentar las capacidades militares de sus Fuerzas Armadas y Guardia Costera. En 2018 se fijó una ayuda militar de 7 millones de dólares, que continua hasta nuestros días y que se dirige a fortalecer las áreas de la soberanía marítima y las líneas de comunicaciones navales, la ayuda humanitaria y frente a los desastres naturales y el aumento de capacidades en materia de lucha antiterrorista.

Bangladesh

Los EE. UU. disfrutan de una sólida relación en materia de defensa con Bangladesh, considerado uno de los *partners* más importantes para el mantenimiento de la seguridad y estabilidad regional. El impulso de la diplomacia de defensa norteamericana en el país está focalizada en aspectos clave como la seguridad fronteriza, la inteligencia situacional, el apoyo a acciones contraterroristas, el mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria y para hacer frente a los desastres naturales.

El Diálogo Anual de Defensa Bilateral, que reúne al USINDOPACOM y a autoridades de las Fuerzas Armadas de Bangladesh, establece los estándares de colaboración militar entre ambas naciones.

[20] U.S. EMBASSY IN SRI LANKA. «Sri Lanka and U.S. Militaries Commence Joint Training Exercise». U.S. Department of State, 17 de enero de 2023. Disponible en: https://lk.usembassy.gov/sri-lanka-and-u-s-militaries-commence-joint-training-exercise/

Además, la reciente inclusión de Bangladesh en la Maritime Security Initiative (MSI)[21] y en el U.S. International Military Education and Training (IMET)[22] subraya el interés norteamericano por este país, circundante y clave en el golfo de Bengala, y la importancia de la contribución de Daca a la seguridad y estabilidad de la subzona estratégica del Indopacífico donde se localiza.

Nepal

Este pequeño país fronterizo, situado entre India y China, es considerado clave por EE. UU. para conseguir la influencia deseada a través de sus actividades de diplomacia de defensa. En este sentido, las primeras conversaciones en materia defensa se celebraron en junio de 2018. En ellas participaron representantes del U.S. Army Pacific y de las Fuerzas Terrestres nepalíes y, sin duda, supusieron un hito en las relaciones entre ambos países y un nuevo triunfo de la diplomacia de defensa norteamericana en el Indopacífico, que se vio confirmado un año después con la vista a Nepal de USINDOPACOM.

Vietnam

Junto con Indonesia y Malasia, Vietnam es una de las naciones que la anterior National Defense Strategy (2018) priorizó. En consecuencia, las actividades de diplomacia de defensa en el país comunista se incrementaron al máximo.

Considerado uno de los actores clave de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN)[23], Vietnam libró una cruenta guerra de más de veinte años con EE. UU. hace menos de medio siglo, cuya consecuencia fue la reunificación del país bajo el actual régimen comunista. Pese a ello, Estados Unidos se ha esforzado por construir un partenariado estratégico con el país.

[21] DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY. «Section 1263 Indo-Pacific Maritime Security Initiative (MSI)». Disponible en: https://www.dsca.mil/section-1263-indo-pacific-maritime-security-initiative-msi

[22] DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY. «International Military Education & Training (IMET)». Disponible en: https://www.dsca.mil/international-military-education-training-imet

[23] https://asean.org/

Desde el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1995, la cooperación en materia de defensa entre ambos no ha hecho más que aumentar, y en los últimos años se ha intensificado de forma exponencial a raíz de la histórica visita del USS Aircraft Carrier Carl Vinson del 5 de marzo de 2018, cuando tropas estadounidenses volvieron a pisar suelo vietnamita por vez primera desde la finalización de la guerra.

Desde entonces, el Departamento de Defensa norteamericano trabaja en numerosas actividades de diplomacia de defensa dirigidas a mejorar las capacidades de la República Socialista de Vietnam proporcionándole asistencia, iniciativa que ha incluido la venta del sistema UAV Scan Eagle, aviones de entrenamiento Beechcraft T-6 Texan y de algunas pequeñas patrulleras de costa y sus instalaciones de mantenimiento, además del adiestramiento de dotaciones. Asimismo, anualmente se realizan numerosos intercambios de instrucción con los tres Ejércitos y la Guardia Costera. Para terminar, los EE. UU. han apoyado el adiestramiento de los efectivos vietnamitas de mantenimiento de la paz desplegados en la UNMISS (Sudán del Sur).

Indonesia

En 2024 los EE. UU. e Indonesia celebrarán el 75.º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas, que tuvo lugar solo cuatro años después de la independencia del país asiático. A lo largo de este tiempo las relaciones entre ambas naciones han sufrido altibajos, aunque durante la presidencia de Suharto (1967-1998) los EE. UU. se apoyaron de manera sustancial en Indonesia para contener el comunismo en el Sudeste Asiático.

Desde 2002 ambos países se reúnen con periodicidad anual en el Indonesia-U.S. Security Dialog (IUSSD) y desde 2010 cooperan en materia de defensa bajo el auspicio del U.S.-Indonesia Comprehensive Partnership[24], que abarca actividades referidas a la cooperación marítima, las adquisiciones de defensa e investigación y los desarrollos conjuntos, la educación, la instrucción y el adiestramiento, la cooperación en operaciones de mantenimiento de la paz, la asistencia humanitaria y en respuesta a desastres

[24] EMBASSY OF THE REPUBLIC OF INDONESIA IN WASHINGTON D. C. «Indonesia-U.S. Bilateral Relations». Disponible en: https://kemlu.go.id/washington/id/pages/hubungan_bilateral_indonesia-amerika_serikat/554/etc-menu

naturales (HA/DR) e iniciativas contra amenazas transnacionales como el terrorismo y la piratería.

Por lo que respecta a los ejercicios militares conjuntos, los EE. UU. e Indonesia realizan más de doscientas actividades combinadas al año, entre las que se incluyen ejercicios de adiestramiento de Estados Mayores. Hay que destacar, asimismo, que Indonesia es el mayor receptor de actividades IMET (International Military Education and Training) de los EE. UU. Con respeto al programa FMS (Foreing Military Sales), desde 2006, cuando se levantó el embargo a Indonesia por incumplir los derechos humanos en la guerra de Timor Oriental (1999), el país cuenta con nuevos cazas F-16 y helicópteros Apache. En 2022, Indonesia fue el mayor receptor de armas procedentes de EE. UU., valoradas en casi 14.000 millones de dólares.

Malasia

Las relaciones en asuntos de defensa entre EE. UU. y Malasia están basadas en un documento de *comprehensive partnership* firmado en abril de 2014 (sus relaciones diplomáticas se formalizaron en 1957). Malasia ejerce un sólido liderazgo en Asia-Pacífico en materia de seguridad marítima y piratería: actúa en las líneas de comunicaciones navales con patrullas marítimas a lo largo de sus aguas territoriales, especialmente en los estrechos de Malaca y Singapur, junto con Tailandia, Singapur e Indonesia. Asismismo, recibe apoyo de los norteamericanos a través de la Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative (SEAMLEI)[25], donde la Malaysia Maritime Enforcement Agency (MMEA) tiene un papel destacado.

Anualmente los EE. UU. y Malasia realizan más de cien actividades bilaterales en materia de defensa que incluyen ejercicios tácticos, intercambios SME (Subject Matter Expert) y el partenariado con objetivos comunes como el contraterrorismo y la seguridad marítima. Estas actividades engloban a los tres Ejércitos y tienen especial incidencia en el ámbito naval, donde destaca la participación norteamericana en los ejercicios anuales CARAT

[25] BUREAU OF PUBLIC AFFAIRS. «Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative». U.S. Department of State, 10 de abril de 2015. Disponible en: https://2009-2017.state.gov/r/pa/pl/240798.htm

(Cooperation Afloat Readiness and Training) y el SEACAT (Southeast Asia Cooperation and Training)[26].

Brunéi

Brunéi firmó un Memorando de Entendimiento sobre cooperación militar y defensa con EE. UU. el 29 de noviembre de 1994, solo diez años después de independizarse del Reino Unido. Este acuerdo, que sigue vigente en la actualidad, ha supuesto la celebración de ejercicios militares conjuntos, programas de entrenamiento y otras formas de cooperación militar entre ambas naciones.

Entre las actividades habituales cabe citar la participación de la Marina de Brunéi en los ejercicios navales Rim of the Pacific (RIMPAC), considerados los más ambiciosos del mundo en términos de participación y celebrados con una periodicidad bianual durante los meses de junio y julio en las aguas norteamericanas circundantes al archipiélago de Hawái. Hay que destacar también el ejercicio bilateral Pahlawan Warriors, que reúne a efectivos terrestres de las Royal Brunei Land Forces y del Comando Norteamericano de Fuerzas Terrestres del Pacífico (USARPAC). Pahlawan Warriors tiene carácter bianual y se celebra en este pequeño sultanato del Pacífico.

Laos

Con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre EE. UU. y Laos, en 1992 se inició una nueva era de colaboración que dejó atrás el pasado bélico que había enfrentado a los dos países en Indochina tras la descolonización francesa.

Con motivo de la primera visita de un presidente norteamericano al país (Barack Obama) en septiembre de 2016, ambas naciones firmaron un acuerdo de *comprehensive partnership* que cuatro años después derivó en el Mekong-U.S. Partnership, que persigue resolver cuestiones relacionadas con el legado de la guerra, como la desactivación y remoción de municiones sin detonar o la búsqueda de personal

[26] MOORE, Rebecca. «20 Indo-Pacific Maritime Forces Commence 22nd SEACAT Exercise». U.S. Pacific Fleet, 15 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.cpf.navy.mil/Newsroom/News/Article/3493679/20-indo-pacific-maritime-forces-commence-22nd-seacat-exercise/

estadounidense desaparecido durante el conflicto que Estados Unidos y Laos mantuvieron en la década de los sesenta y principios de los setenta.

Camboya

EE.UU. y Camboya mantienen relaciones en materia de defensa en el seno de las reuniones de los ministros de Defensa de la ASEAN, en las que participan ocho *dialogue partners* (ADMM Plus)[27]. Sin embargo, la presencia militar de la República Popular China en la base naval de Ream ha hecho que hasta la fecha resulte imposible avanzar en la cooperación bilateral en asuntos de defensa.

Pequeños estados insulares del Pacífico

Según las Naciones Unidas, en el Pacífico existen catorce Estados insulares[28], de los que solo tres disponen de fuerzas armadas: Papúa Nueva Guinea, Fiyi y Tonga. Los EE. UU. mantienen con ellos diversos acuerdos en materia de apoyo militar y entrenamiento a pequeña escala, y además establecieron un pacto de libre asociación con otros tres Estados insulares: Estados Federados de Micronesia, la República de las Islas Marshall y la República de Palaos, que reciben apoyo financiero en materia de seguridad.

Una herramienta fundamental en materia de diplomacia de defensa que los EE. UU. emplean en esta parte del Pacífico es la U.S. Coast Guard. Con una más que permanente presencia en muchos de los Estados insulares del Pacífico, la U.S. Coast Guard, dependiente del U.S. Department of Homeland Security, mantiene diferentes acuerdos de navegación con once Estados del área para apoyar la soberanía de sus respectivas aguas territoriales, finalidad con la cual de manera cíclica despliega navíos que apoyan las operaciones de estos países.

Bajo la autoridad de coordinación del USINDOPACOM, la U.S. Coast Guard forma parte de las capacidades norteamericanas que los EE. UU. despliegan en la zona dentro de las misiones que el Pacific Quadrilateral Defence Coordinating Group (EE. UU., Francia,

[27] https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html
[28] NACIONES UNIDAS. «Los pequeños Estados insulares en desarrollo y las Naciones Unidas: cronología». Disponible en: https://www.un.org/es/events/islands2014/smallislands.shtml

Australia y Nueva Zelanda) realiza en apoyo de más de una quincena de Estados para controlar la pesca ilegal. Por último, la U.S. Coast Guard participa junto a unidades navales del USINDOPACOM en los despliegues norteamericanos de la Oceania Maritime Security Initiative[29].

Estructuras de cooperación

La U.S. National Defense Strategy[30] señala una serie de ámbitos de carácter multilateral en los que los EE. UU. han decidido intensificar sus esfuerzos para coadyuvar a la protección de un orden regional libre y abierto (Free and Open Indo-Pacífic), contrapuesto a las medidas que China pretende imponer en el área. Con una política de expansión económica basada en la diplomacia de la deuda y la asertividad estratégica, la República Popular China intenta imponerse en aquellas zonas donde considera que le asisten derechos históricos, ya sean territoriales, marítimos o de explotación de recursos.

En este sentido, los EE. UU. han aumentado de manera considerable durante los últimos años su red de acuerdos de cooperación de carácter multilateral en materia de defensa en el área del Indopacífico, que comprenden una amplia red de ejercicios militares que abarca la totalidad de sus capacidades desplegadas en la región.

Los retos referidos a la defensa contra agresiones terrestres, navales o aéreas; el mantenimiento de la estabilidad regional o la protección del libre acceso a áreas internacionales son prioridades de la diplomacia de defensa en el empleo de su extenso abanico de capacidades. Pueden identificarse dos líneas de actuación:

- Cooperación con la ASEAN relativa a los enfoques necesarios para enfrentar los desafíos a la seguridad de la región.
- Colaboración con otros socios y aliados en la zona para garantizar la protección del poder militar en cualquier posible entorno disputado, de acuerdo con el

[29] INDO-PACIFIC DEFENSE FORUM. «U.S. Navy, Coast Guard begin Oceania security patrol». 5 de abril de 2023. Disponible en: https://ipdefenseforum.com/2023/04/u-s-navy-coast-guard-begin-oceania-security-patrol/

[30] U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. 2022 National Defense Strategy. Disponible en: https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF

Derecho Internacional, y contrarrestar las actividades de coerción en la zona gris de las campañas de la República Popular China.

Las acciones de diplomacia de defensa norteamericanas también se desarrollan en el marco de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN). Los Estados Unidos intervienen en los foros que la ASEAN dispone para la participación de países ajenos a la organización —como la East Asia Summit (EAS) o el ASEAN Regional Forum (ARF)—, en las reuniones de los ministros de Defensa de la organización en su formato Plus (ADMM-Plus), que incluye a países invitados, y en sus mecanismos subordinados, como los Expert's Working Groups.

Desde su constitución inicial en 2010, existen siete Expert's Working Groups (Maritime Security, Counter-Terrorism, Humanitarian Assistance and Disaster Relief, Peacekeeping Operations, Military Medicine, Humanitarian Mine Action y Cyber Security). Los EE. UU. participan en todas sus iniciativas y proyectos, entre los cuales destacan numerosos ejercicios militares de entrenamiento (en sus diversos formatos FTX, TTX, CTX, etcétera), seminarios y programas de educación individuales. Hay que subrayar que en 2019 se realizó con éxito en aguas tailandesas el primer ejercicio naval ASEAN-EE. UU. (AUMX), en el que participaron la mayoría de las marinas de los Estados miembros de la ASEAN y la Marina norteamericana[31].

Por lo que respecta a la colaboración con otros socios y aliados, un ejemplo importante de estructura de cooperación en el Indopacífico donde la diplomacia de defensa norteamericana juega un destacado papel es la Enforcement Coordination Cell (ECC), con sede en Yokosuka (Japón). Bajo el liderazgo del USINDOPACOM y utilizando las capacidades de la 7.ª Flota, los EE. UU. trabajan conjuntamente con Corea del Sur, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Francia y el Reino Unido en un cuartel general combinado para la implementación de las sanciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU (UNSC) contra el régimen de Corea del Norte y el tráfico ilícito de petróleo en el mar de la China Oriental y el golfo de Corea.

Ejercicios militares como el Cope North Guam o el Southern Jackaroo son ya herramientas tradicionales de la diplomacia de defensa en el ámbito multilateral en el

[31] COMMANDER, U.S. 7th FLEET. «First ASEAN-US Maritime Exercise Successfully Concludes». 6 de septiembre de 2019. Disponible en: https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/1954403/first-asean-us-maritime-exercise-successfully-concludes/

Indopacífico. El Cope North Guam es un ejercicio multinacional aéreo de periodicidad anual que organiza la U.S. Pacific Air Force, en el que también participan las Japan Air Self-Defense Forces y las Royal Australian Air Forces. La edición de este año se ha desarrollado en la isla japonesa de Iwo To y se ha centrado en la integración aerotransportada trilateral para el entrenamiento de fuerzas de combate en acciones de asistencia humanitaria y ayuda en desastres naturales[32]. El Southern Jackaroo, de carácter terrestre y con periodicidad anual, es organizado habitualmente por Australia y cuenta con la participación de la U.S. Marines with Marine Rotational Force- Darwin, la Australian Defence Force (ADF) y las Japan Ground Self-Defense Forces (JGSDF) (este año también participaron fuerzas militares de Francia, Tonga y Fiyi)[33].

Los EE. UU. y la India mantienen una sólida relación militar que se materializa en la celebración del ejercicio naval anual Malabar, cuyo objetivo es profundizar en la interoperabilidad. Desde 2014 también participa Japón, y desde 2020 Australia. Este año la 27.ª edición de Malabar se ha celebrado en aguas territoriales australianas, próximas a Sídney, entre el 10 y el 21 de agosto[34].

Una iniciativa con claros aspectos de diplomacia de defensa que los EE. UU. han impulsado de manera notoria desde su creación es la Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative (SEAMLEI), anteriormente conocida como Gulf of Thailand Initiative on Maritime Law Enforcement (MLE). Esta agrupa las actividades de las guardias costeras de los Estados de la ASEAN y de los EE. UU. y, desde una perspectiva bilateral, persigue aumentar las capacidades de aplicación de la ley marítima en Indonesia, Malasia, Filipinas y Vietnam y mejorar la seguridad regional. La MLE facilita la cooperación y la interoperabilidad entre las entidades civiles encargadas de hacer cumplir la ley marítima en los países signatarios del acuerdo con el fin de mejorar las respuestas regionales a las actividades y amenazas delictivas.

[32] STAFF SGT. RYAN LACKEY. «Cope North 23: Trilateral integration at Iwo To strengthens capabilities». Pacific Air Forces, 28 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.pacaf.af.mil/News/Article-Display/Article/3315336/cope-north-23-trilateral-integration-at-iwo-to-strengthens-capabilities/

[33] LAMAR, Ramarro. «Exercise Southern Jackaroo: A Direct Investment Towards Stability in the Indo-Pacific». Marines, 21 de julio de 2023. Disponible en: https://www.marines.mil/News/News-Display/Article/3466691/

[34] NAVY. «Exercise Malabar 2023». Disponible en: https://www.navy.gov.au/event/exercise-malabar-2023

Otra herramienta que desde 2015 está dando sus frutos en términos de diplomacia de defensa es la Maritime Security Iniative (MSI)[35], de la que ya se ha hablado. Dirigida por la Defense Security Cooperation Agency (DSCA), tiene como finalidad el aumento de la seguridad y del conocimiento de la situación marítima de los países ajenos —lo que en el mundo anglosajón se conoce como *maritime domain awareness* (MDA)— en el mar del Sur de China y en el sur de Asia. Esta iniciativa norteamericana está resultando exitosa gracias al apoyo que supone en términos de entrenamiento naval y a las donaciones de equipos y pequeñas infraestructuras portuarias a Filipinas, Vietnam, Indonesia, Malasia, Tailandia, Sri Lanka y Bangladesh con el objetivo de potenciar sus capacidades de MDA e intercambiar información para disponer de un conocimiento común de la situación. Para ello, los EE. UU. han creado una red de comunicaciones específicas que conecta los centros MSI de cada país con el suyo a través de herramientas y plataformas ISR *(intelligence, surveillance and reconnaissance)* como Aerostat, sensores SABIR ISR y sistemas UAV, junto a las capacidades propias de los navíos guardacostas tipo *high endurance cutter* (WHEC).

Aunque no sea específicamente norteamericano, es preciso citar el International Fusion Centre (IFC), una estructura de cooperación donde el empleo de medios militares —navales en este caso— juega un papel destacado como herramienta de la diplomacia de defensa. Con sede en Singapur, el IFC es un ejemplo de cómo los países de la región, bajo el liderazgo estadounidense, colaboran facilitando información para proporcionar conocimiento MDA que aumente la seguridad marítima. Desde su establecimiento en 2009, el IFC ha mejorado el control y la erradicación regional de la piratería, la trata de humanos y el contrabando de drogas. En el IFC trabajan más de cien analistas y más de veinte de ellos pertenecen a países de fuera del Sudeste Asiático, lo que da una idea de la importancia a nivel global del control de las líneas de comunicaciones marítimas (LOC)[36].

Por último, cabe reseñar la importancia en el campo de las operaciones para el mantenimiento de la paz de la diplomacia de defensa, cuyas acciones se canalizan en el

[35] DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY. «Section 1263 Indo-Pacific Maritime Security Initiative (MSI)». Disponible en: https://www.dsca.mil/section-1263-indo-pacific-maritime-security-initiative-msi

[36] INFORMATION FUSION CENTER. «About IFC». Disponible en: https://www.ifc.org.sg/ifc2web/app_pages/User/commonv2/aboutus.cshtml

área a través de la Global Peace Operation Iniative (GPOI)[37]. Bajo el amparo de este programa, dependiente del Departamento de Estado norteamericano, el USINDOPACOM realiza ejercicios, dona equipos y entrena a personal de doce socios en la región (Bangladesh, Camboya, Fiyi, Indonesia, Malasia, Mongolia, Nepal, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia, Tonga y Vietnam) para su empleo en misiones africanas de cascos azules.

A modo de conclusión

Desde hace varios años, la región del Indopacífico es el gran tablero de ajedrez donde se juega la partida de la geopolítica mundial. En las relaciones entre los numerosos Estados que la componen se entremezclan de manera individual y colectiva la reivindicación de cuestiones marítimo-territoriales y el mantenimiento de un *statu quo* que asegure las rutas comerciales que enlazan ambos océanos.

Los EE. UU., omnipresentes en el área desde finales de la Segunda Guerra Mundial, disponen de una extensa red de tratados y acuerdos con los países de la zona. En ellos, el factor militar es nuclear, por lo que las actividades en este ámbito constituyen una herramienta fundamental para la consecución de los objetivos geopolíticos norteamericanos en la región.

Todas las acciones derivadas de los acuerdos y tratados en materia de defensa en la zona se realizan bajo el liderazgo estratégico de EE. UU. —basado en sus capacidades militares, partenariados bilaterales y la participación en las estructuras de cooperación regionales— y pueden ser consideradas parte sustancial de su diplomacia de defensa.

*Fco. Javier Saldaña Sagredo**
Coronel (Reserva) Ejército de Tierra
Profesor de Cultura y Diplomacia de Defensa CESEDEN (2018-2022)
@fjsalda

[37] U.S. DEPARTMENT OF STATE. «Global Peace Operations Initiative (GPOI)». Disponible en: https://2009-2017.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/

Documento
Opinión

97/2023 16 de noviembre de 2023

Lucía Bilbao Calderón *

Las consecuencias de la adhesión de Irán a la Organización de Cooperación de Shanghái

Las consecuencias de la adhesión de Irán a la Organización de Cooperación de Shanghái

Resumen:

En septiembre de 2021 se aprobó la entrada de la República Islámica de Irán a la Organización de Cooperación de Shanghái, siendo ratificada por el Parlamento iraní en noviembre de 2022 y convirtiéndose así el país en su noveno miembro. Debido a este acontecimiento, el presente escrito reflexiona sobre el papel de Irán en la OCS y las relaciones con Estados Unidos, analizando las posibles consecuencias de la mencionada adhesión. A su vez, se hipotetiza sobre la importancia de Irán como pivote geoestratégico a la hora de conectar distintas regiones como Europa y el golfo Pérsico con Asia y las implicaciones que esto puede tener.

Palabras clave:

Irán, Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), geoestrategia, China, Rusia, Estados Unidos.

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 Consequences of Iran's Membership in the Shanghai Cooperation Organization

Abstract:

In September 2021, the Islamic Republic of Iran's membership to the Shanghai Cooperation Organization was approved and ratified by the Iranian Parliament in November 2022, making Iran the ninth member of this organization. Due to this event, this paper reflects on Iran's role in the international and regional chessboard, analyzing the possible consequences of the aforementioned accession. At the same time, it hypothesizes on the importance of Iran as a geostrategic pivot in connecting different regions such as Europe and the Persian Gulf with Asia and the implications that this may have.

Keywords:

Iran, Shanghai Cooperation Organization (SCO), geostrategy, China, Russia, United States.

Introducción

Desde 2005 la República Islámica de Irán ha intentado ser miembro de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Sin embargo, hasta 2021 no se le permitió comenzar el proceso de adhesión. Su incorporación se formalizó el pasado 4 de julio en la 23.ª Cumbre de Jefes de Estado de la OCS. Tras dieciséis años con el estatuto de observador, ¿por qué se produce ahora la adhesión de Irán? ¿Cuáles son los motivos detrás de la decisión?

Aunque no es el objeto específico de este artículo, conviene tener en cuenta el interés de Irán por vincularse con estructuras internacionales y regionales alternativas al marco hegemónico occidental en un contexto más polarizado y con una vertebración más estructurada. La incorporación de la República Islámica de Irán a los BRICS en agosto de 2023 es un ejemplo. En paralelo, esta polarización implica una mayor receptividad a las propuestas iraníes por parte de China y Rusia.

La República Islámica de Irán tiene una concepción muy particular de su identidad territorial que no coincide con la idea de Estado nación occidental. Esta se refleja muchas veces en su aspiración a convertirse en un país hegemónico en la región con el fin de expandir la cultura persa.

De cara al futuro de las dinámicas interregionales de Asia Central y Medio Oriente, la adhesión de Irán a la OCS es un elemento diferenciador, a causa de la riqueza geográfica y económica de esta nación. Su incorporación aporta claros beneficios, sobre todo a la República Popular de China y a la Federación de Rusia. Dos de las consecuencias hipotéticas de su adhesión pueden ser el aumento de la influencia de la OCS más allá de la región asiática y el mar Caspio, dado el papel de Irán como puente interregional e impulsor de la cultura asiática e iraní, y el aumento de las relaciones de Turquía con la OCS, debido a la frontera común.

Por último, dada la relevancia que la relación con China y Rusia reviste para Estados Unidos, es importante tener en cuenta a este último país en el presente análisis, especialmente tras las recientes tensiones entre ellos por el conflicto de Ucrania, la crisis de Taiwán y la retirada estadounidense en 2018 del Plan de Acción Integral Conjunto, puesto en marcha en 2015.

Antecedentes

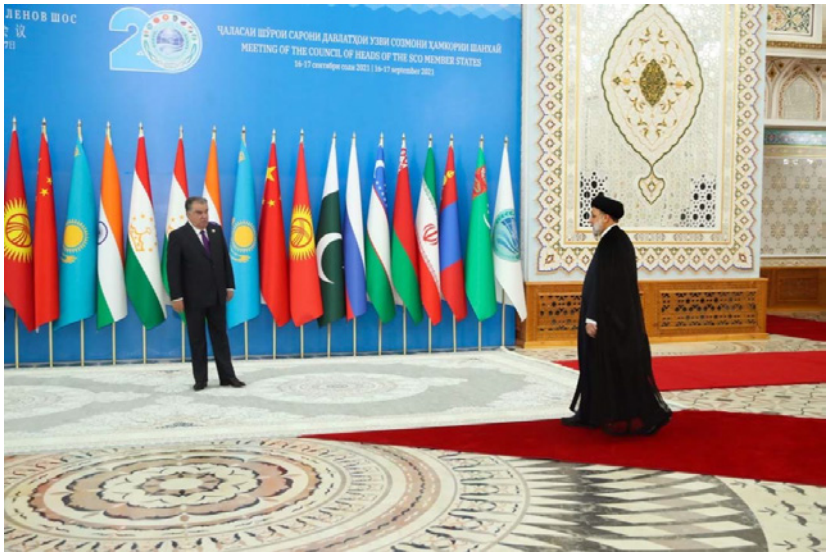


Figura 1. El presidente de Tayikistán recibe al presidente iraní en la cumbre de la OCS de 2021
Fuente: SHARIATINIA, M. «Iran's full membership in the SCO: Stepping eastward», *Mena Affairs*. 23 de septiembre de 2021. Disponible en: https://menaaffairs.com/irans-full-membership-in-the-sco-stepping-eastward/

La Organización de Cooperación de Shanghái se define como una «organización internacional intergubernamental permanente»[1]. La OCS tiene nueve países miembros: India, Kazajistán, China, Kirguistán, Pakistán, Rusia, Tayikistán, Uzbekistán e Irán. El nacimiento de la OCS en Shanghái en 2001 fue el resultado de los grandes cambios ocurridos en la esfera internacional tras el colapso del sistema bipolar conformado por Estados Unidos y el bloque soviético y la aparición de países independientes y nuevos retos en la región euroasiática. La OCS es la organización regional más grande por su extensión territorial, población y potencial económico[2]. Entre sus actividades se encuentran la lucha contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo, la promoción

[1] SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. «Frequently asked questions». Disponible en: http://eng.sectsco.org/docs/about/faq.html
[2] IGIBAYEVA, Madina. «The Shanghai Cooperation Organization 20th anniversary summit meeting - Challenges and Prospects», *A Haza Szolgálatában Konferenciakötet 2021,* pp. 77-90. Disponible en: https://ludevent.uni-nke.hu/event/1346/attachments/330/724/A%20Haza%20Szolgálatában_Konferenciakötet_2021_final.pdf

del comercio en la región, la mejora de los sistemas energéticos nacionales y el desarrollo de infraestructuras que conecten a los países miembros[3]. Asimismo, la colaboración cultural, científica y educativa ha ido ganando protagonismo en la última década y podría impulsar la futura creación de una identidad común en la región.

La República Islámica de Irán intentó ser miembro de la organización desde que obtuvo el estatus de observadora en 2005. La solicitud fue finalmente aceptada en septiembre de 2021, y aprobada un año después por el Parlamento iraní. Como miembro observador de la OCS, Irán pudo conocer y dialogar con sus integrantes sobre temas de gran relevancia para la región como el antiterrorismo, la seguridad energética y el transporte. La apertura al diálogo con el resto de los miembros de la OCS también ha influido en la mejora gradual de las relaciones diplomáticas, especialmente con China y Rusia.

¿Por qué la República Islámica de Irán ha tardado tanto en entrar en la OCS?

De acuerdo con la Carta de la Organización de Cooperación de Shanghái de 2002: «La pertenencia a la OCS estará abierta a otros Estados de la región que se comprometan a respetar los objetivos y principios de la presente carta y a cumplir las disposiciones de otros tratados e instrumentos internacionales adoptados en el marco de la OCS»[4]. Con estos criterios de admisión, Irán habría formado parte de la OCS desde hace tiempo. Sin embargo, una modificación de 2010 añadió una lista de requisitos y criterios de cumplimiento obligatorio, entre los cuales se encontraban: ser miembro observador de la OCS; mantener relaciones activas en materia de comercio, economía y acción humanitaria con la organización; no tener ningún conflicto armado con otros Estados; cumplir con las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas y pertinentes al derecho internacional y no tener sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas[5]. En 2010, Irán cumplía con la mayoría de las disposiciones, pero estaba sometido a sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU por la venta de armas,

[3] SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. «Charter of the Shanghai Cooperation Organization» (comunicado de prensa). 2002. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Doc.%20Manual/Listos%20para%20subir/ASIA/SHANGAI-ORG/charter_shanghai_cooperation_organization.pdf

[4] *Idem.*

[5] SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. Regulation on Admission of New Members to SCO. 11 de junio de 2010. Disponible en: http://eng.sectsco.org/documents/20100611/199103.html

el enriquecimiento de uranio y la actividad relacionada con el ámbito nuclear[6]. Ha de señalarse que China y Rusia forman parte del Consejo de Seguridad y tenían una capacidad de veto que no emplearon, quizás por el compromiso de la OCS de «pedir la estricta aplicación del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, incluidas las disposiciones sobre los usos pacíficos de la energía nuclear»[7]. Las sanciones del Consejo de Seguridad fueron eliminadas en 2015 gracias al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), pero hicieron falta casi siete años para que Irán fuera aceptado en la organización, retraso debido a diversos factores: las nuevas membresías de India y Pakistán, el rechazo de Tayikistán por la cercanía de Irán con el bloque de la oposición dentro del país y la reticencia de China a causa de la actitud antinorteamericana de Irán[8]. En respuesta a ello, Irán llevó a cabo cambios en su política exterior para rebajar las tensiones con Occidente y mejorar la complicidad con Tayikistán. A partir de entonces no solo China, sino también Rusia empezaron a apoyar abiertamente la integración de Irán[9]. Ali Shamkhani y Nikolái Pátrushev, secretarios del Consejo de Seguridad Nacional de Irán y de Rusia respectivamente, anunciaron que los «obstáculos políticos» para la obtención de la membresía se habían solucionado[10].

La aprobación de la entrada de Irán en la OCS: razones subyacentes

Los motivos que abrieron camino a la incorporación de Irán a la OCS no resultan sencillos de analizar. El investigador Luciano Zaccara argumenta que el PAIC fue el motor para el estrechamiento de las relaciones de Irán con China y Rusia: la reanudación de la colaboración nuclear entre China e Irán, detenida en 1997, fomentó la creación de otros

[6] GONZÁLEZ-ALLOZA, C. *Análisis de las sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán desde 1979 hasta 2018* (trabajo de fin de grado). Universidad Pontificia Comillas, 2019. Disponible en: https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/28196/TFG%20GonzAlez-Alloza%20Barraca%2c%20Carolina.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[7] SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. «Declaration of the 10th Meeting of The Council of Heads of State of the SCO Member States» (comunicado de prensa). Junio de 2010.

[8] GRAJEWSKI, N. «Iranian Membership in the Shanghai Cooperation Organization: Motivations and Implications». The Washington Institute, 15 de septiembre de 2021. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/iranian-membership-shanghai-cooperation-organization-motivations-and-implications

[9] YAHYA SAFAVI, Seyed y JAFARI NOOR, Mohammad Mehdi. «Permanent membership of the Islamic Republic of Iran in the Shanghai Cooperation Organization and its geopolitical, military, political and economic consequences on the balance of power with the United States of America», *The Fundamental and Applied Studies of the Islamic World,* vol. 3, n.º 10. Invierno de 2022. Disponible en: https://journal.iiwfs.com/article_148670.html?lang=en

[10] GRAJEWSKI, N. *Op. cit.*

lazos, como el Acuerdo de Asociación Estratégica, de veinticinco años de duración y que contempla el ingreso de Irán en la Iniciativa de la Franja y la Ruta[11]. El PAIC también fomentó la colaboración entre Irán y Rusia. Lo hizo mediante la expansión del proyecto de Bushehr: una central nuclear en territorio iraní, sin relación con el ámbito militar y cuyo objetivo es generar electricidad, según aseguran hoy en día Irán y Rusia[12]; está sobre la mesa la construcción de una segunda central. El estrechamiento del tripartito Irán-Rusia-China también se cimentó gracias a la «amigable» disposición de China a defender a Irán frente a la actitud de EE. UU., rechazando junto a Rusia los esfuerzos de Washington por extender el embargo de armas a Irán expirado en octubre de 2020.

Más allá del papel del PAIC, se puede argumentar, especialmente en un momento tan difícil en las relaciones entre Rusia y Occidente, que las tensiones en Ucrania durante la última década y entre China y Taiwán contribuyen a explicar por qué la OCS aceptó la membresía de Irán en 2021. Por lo tanto, más allá de elementos fácticos como el «sí» de todos los miembros de la organización o la eliminación de las sanciones de las Naciones Unidas, la incorporación de Irán es el resultado de la consecución de dinámicas en la esfera internacional que con el paso del tiempo han separado gradualmente a los bloques de Oriente y Occidente. Estas dinámicas han contribuido a aumentar la frialdad en las relaciones entre los países implicados, lo que genera mayores probabilidades de creación de alianzas en Oriente como respuesta a la política exterior de Estados Unidos.

Las consecuencias de la adhesión

Consecuencias económicas

A nivel económico, los beneficios de la entrada en la OCS son significativos. En primer lugar, esta compensa el aislamiento impuesto a Irán por las sanciones estadounidenses. En segundo lugar, la incorporación a la OCS viene acompañada de la apertura a su mercado, de una extensión muy significativa y que ofrece una gran rentabilidad a Irán[13].

[11] ZACCARA, L. «The Iranian foreign policy in turbulent times: The Arab uprisings, the nuclear deal and the GCC crisis», *Revista Española de Ciencia Política,* n.º 56. 2021, pp. 49-70. Disponible en: https://doi.org/10.21308/recp.56.02

[12] EFE. «Irán pone en marcha la central de Bushehr», *Heraldo.* 21 de agosto de 2010. Disponible en: https://www.heraldo.es/noticias/internacional/iran_pone_marcha_central_bushehr.html

[13] REZAEI RAD, E. «A Look at the Future Studies of the Shanghai Cooperation Organization during the Transition of International Order—A Case Study of Islamic Republic of Iran», International Congress 2022—Future Dynamics in Asia. Mayo de 2022, pp. 138-148.

La colaboración con países miembros permite el aumento de la inversión de China, Rusia y otras naciones gracias a proyectos de infraestructura como la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur, el corredor Kirguistán-Tayikistán-Afganistán-Irán (KTAI) a través de carretera o el Gasoducto de la Paz, que discurre entre Irán, Pakistán e India («Peace Pipeline» en inglés)[14]. A su vez, la entrada de Irán en la OCS aumenta automáticamente sus reservas totales de gas, que pasan del 30 % al 50 %, y de petróleo, que ascienden del 8 % al 18 %. A lo expuesto se añade un ahorro de costes, ya que el suministro de energía por parte de terceros países podría reducirse al mínimo en Irán, que en algunos casos podría actuar como suministrador a otros territorios de la región[15].

Figura 2. Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur
Fuente: ROWDEN, R. «India's Strategic Interests in Central Asia and Afghanistan Go Through Iran». New Lines Institute, 2020. Disponible en: https://newlinesinstitute.org/geo-economics/indias-strategic-interests-in-central-asia-and-afghanistan-go-through-iran/

[14] ALAMOLHODA, F. «Capacity Analysis of The South-Eastern Coast of Iran in The North-South Corridor and The Silk Road Rehabilitation Project», International Congress 2022—Future Dynamics in Asia. Mayo de 2022, pp. 81-93.
[15] ABDOLI, A. y HOSSEIN KHANI, E. «Examining the Islamic Republic of Iran's Grounds for Joining the SCO and its Consequences», *International Studies Journal (ISJ).* 2022, pp. 65-82. Disponible en: https://www.isjq.ir/article_155554.html

Otro beneficio es la membresía estratégica de Irán en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), donde podría priorizar los intereses de la OCS[16]. A su vez, la membresía de Irán permite el fomento de la cercanía y la colaboración en materia de seguridad, explotando la cooperación con Rusia y China[17].

Estos beneficios económicos pueden traer consecuencias muy significativas no solo para la OCS, sino también para la región de Oriente Medio y el resto del mundo. La primera es el aumento del poder económico de la OCS en el tablero internacional y de su influencia en las decisiones financieras de los países no miembros de la organización. Como segunda consecuencia, este aumento de la influencia de la OCS puede causar una acción-reacción defensiva por parte de aquellos países y organizaciones regionales que lo perciban como una amenaza, en un intento de incrementar su poder económico. Por ejemplo, es posible que Estados Unidos aumente la presión en territorios estratégicos de Oriente Medio o en la frontera oeste con Rusia. A su vez, el empeño de Washington por mantener el dólar como divisa preferente en la importación y exportación de petróleo podría verse amenazado si la membresía de Irán trae consigo un aumento de la presión contraria a Estados Unidos dentro de la OPEP.

Otra posible consecuencia de esta mayor colaboración económica sería creación del Banco de Desarrollo y del Fondo de Desarrollo de la OCS, que se sumarían al aumento gradual de la implicación de las divisas nacionales en los pagos entre sus miembros[18].

Consecuencias energéticas

No es descartable que las consecuencias energéticas sean significativas y que en los próximos años se desarrolle el «club de la energía» de la OCS, destinado principalmente a la comercialización de las reservas de gas y petróleo de los miembros de la organización[19], sin descartar el uranio. A su vez, la energía nuclear puede empeorar las relaciones entre Irán y Occidente, debido a la falta de confianza hacia el país y el papel activo de Estados Unidos en la región. Por ejemplo, gracias a la colaboración con Rusia,

[16] *Idem.*
[17] *Idem.*
[18] SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. «Joint Communiqué following the 20th Meeting of the Council of Heads of Government (Prime Ministers) of the Member States of the Shanghai Cooperation Organisation». 2021. Disponible en: http://eng.sectsco.org/documents/
[19] REZAEI RAD, E. *Op. cit.*

la planta de enriquecimiento de Fordow ha pasado a ser una instalación de investigación para la producción de isótopos, donde no está permitido el enriquecimiento de uranio en los próximos quince años. Sin embargo, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) ha destacado en un informe publicado el 31 de mayo de 2023 que Irán ha enriquecido hexafluoruro de uranio (UF_6) hasta un 60 % de isótopo de uranio (U-235) desde el 17 de abril de 2021[20]. El enriquecimiento gradual y constante de uranio por parte de Irán y la implicación de Rusia en la transformación de la planta Fordow pueden ser síntoma de una mayor interacción entre los dos países, reflejada ya en el ámbito bélico con la venta de material para el conflicto en Ucrania. Asimismo, al ser Rusia e Irán grandes productores de petróleo y gas con extensas reservas, se podría contemplar un acuerdo de ajuste de precios y producción entre ambos. Sin embargo, esta hipótesis estaría limitada por el impacto de las sanciones estadounidenses a Irán, la restricción de la exportación de petróleo y los demás aspectos relacionados con el sector energético[21]. Por otro lado, el aumento de las capacidades energéticas de los miembros de la OCS puede derivar en una mayor competencia entre ellos, causando tensión entre China y Rusia por posibles choques de intereses[22].

Consecuencias geoestratégicas

En el ámbito geoestratégico, la incorporación plena de Irán en la OCS implica grandes beneficios para ambas partes. Debido a la posición geográfica privilegiada de Irán como punto de unión entre Europa, el golfo Pérsico y Asia Central, su papel geoestratégico es vital para el desarrollo económico, energético, cultural y político de los miembros de la OCS. La localización geográfica de Irán le permite, por tanto, ser el eje central del desarrollo económico e industrial de la región y ganar influencia sobre terceros Estados mediante proyectos y facilidades como la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur, las redes de gaseoductos entre países de la zona y el puerto de Chabahar, al sur de su territorio.

[20] INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council resolution 2231 (2015)*. 31 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.iaea.org/sites/default/files/23/06/gov2023-24.pdf
[21] GONZÁLEZ-ALLOZA, C. *Op. cit.*
[22] KOCAMAZ, S. Ü. «The Rise of New Powers in World Politics: Russia, China and the Shanghai Cooperation Organization», Uluslararası İlişkiler / International Relations, vol. 16, n.º 61. 2019, pp. 127-141. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/26621220

Concretamente, esto sería de gran utilidad para que Kazajistán aumentara su presencia en otros países del Cáucaso que no pertenecen a la OCS[23]. A su vez, la imposibilidad de los países de Asia Central para acceder al mar abierto convierte a Irán en un aliado tremendamente valioso[24].

Otra de las consecuencias a medio-largo plazo es el aumento del poder blando *(soft power)* que ejerce Irán. El enriquecimiento económico, militar y cultural propiciado por su papel geoestratégico puede atraer e inspirar a países vecinos, que, por ende, desearán formar parte de la OCS. Esto podría impulsar una mayor influencia regional y global de la OCS en los distintos ámbitos de las relaciones internacionales, desde la presencia de la organización en cumbres temáticas hasta su participación en negociaciones bilaterales con Estados no pertenecientes a ella. A su vez, es pertinente destacar el potencial de Turquía en el aumento de la influencia y el enriquecimiento económico de la OCS. Gracias a la membresía de Irán en la organización, ambas partes se beneficiarán del comercio bilateral entre Turquía y la OCS. Por lo tanto, y como consecuencia del desarrollo de infraestructuras en Irán, Turquía podrá importar y exportar bienes al continente asiático y convertirse en un *hub* del gas para Europa. Asimismo, los costes de las importaciones turcas y del continente europeo en general se abaratarán para la OCS. Sin embargo, la presencia de Turquía en la Organización del Tratado del Atlántico Norte dificulta la posibilidad de que el país acabe ostentando el estatuto de observador en la OCS. Cabe mencionar, además, que la actual orientación hegemónica del presidente Recep Tayyip Erdogan, recientemente reelegido, difiere de los intereses estratégicos de ciertos miembros de la OCS, como China, sin ir más lejos. Ligado a lo anterior, el aumento de la conectividad entre la OCS y los territorios mencionados puede enriquecer la multiculturalidad de la región mediante la generación de puntos de unión a través de intercambios culturales y educativos que fomenten la influencia de la OCS más allá de sus fronteras, como la creación de alianzas de museos o la celebración de eventos compartidos entre sus miembros[25]. A largo plazo, ello podría suponer el

[23] BRUMMER, M. «The Shanghai Cooperation Organization and Iran: A Power-Full Union», *Journal of International Affairs,* vol. 60, n.º 2. 2007, pp. 185-198. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/24357978

[24] REZAEI RAD, E. *Op. cit.*

[25] SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. *Op. cit.,* 2021.

comienzo de la construcción de una identidad común en la OCS y una mayor orientación a la multipolaridad como reacción a la unipolaridad estadounidense.

Repercusiones en el ámbito de la seguridad nuclear

Tras haber expuesto y analizado el potencial y las posibles consecuencias de la membresía de Irán en la OCS, es conveniente reflexionar sobre el impacto de las variables presentadas en el contexto de las relaciones de Irán con Occidente y, más concretamente, con Estados Unidos, cuya vinculación con el PAIC finalizó en 2018 con la llegada del presidente Donald Trump al poder. Días después de la retirada, para la aparente conformación de un «mejor acuerdo», el entonces secretario de Estado, Mike Pompeo, estableció doce requisitos, muchos de los cuales no guardaban relación con la no proliferación nuclear[26]. Trump buscaba que la aspiración de Irán a convertirse en potencia regional cesara. La respuesta por parte del país fue rechazar las condiciones y esperar un cambio de gobierno en EE. UU.[27].

Con la llegada de Joe Biden a la presidencia en 2021, el diálogo se retomó a principios de 2022 y se prolongó hasta julio. Sin embargo, este fue interrumpido por el cambio en la presidencia iraní, que asumió el conservador Ebrahim Raisi. En contraposición al anterior presidente, Hassan Rouhani, Raisi optó por una política menos pragmática, con lo que la predisposición anterior a alcanzar un nuevo acuerdo nuclear decayó. Sin embargo, cabe destacar que las posibilidades actuales de un nuevo pacto nuclear no tienen por qué ser nulas. Desde la Unión Europea, el 8 de agosto de 2022 se presentó un borrador final con propuestas y condiciones para un nuevo pacto de no proliferación con Irán. Irán no se ha mostrado reticente a la posibilidad de un nuevo acuerdo nuclear con Occidente y su ministro de Asuntos Exteriores, Hossein Amir-Abdollahian, ha declarado: «Hay tres cuestiones que, si se resuelven, podemos llegar a un acuerdo en los próximos días [sic]». Esas cuestiones hacen referencia a la eliminación total de las sanciones y a la petición de flexibilidad con respecto a las condiciones del acuerdo[28]. No

[26] MARTÍNEZ SÁNCHEZ, E. *et al.* «Realineamientos estratégicos en el Oriente Medio» (Documento de Trabajo IEEE, 03/2019). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET03-19OrienteMedio.pdf
[27] *Idem.*
[28] REUTERS. «Irán responde al texto nuclear de la UE y pide flexibilidad de EE. UU.». Euronews, 16 de agosto de 2022. Disponible en: https://es.euronews.com/2022/08/15/iran-nuclear-eeuu-texto

obstante, bajo el gobierno de Joe Biden no se ha llegado a un nuevo acuerdo nuclear. En octubre de 2022, la cadena de radio Voice of America entrevistó al portavoz del Consejo de Seguridad Nacional de EE. UU., John Kirby, quien anunció que «ahora mismo no hay diplomacia en marcha con respecto al acuerdo con Irán. Estamos en un punto muerto ahora mismo, y no estamos centrados en eso»[29]. De todos modos, las sanciones de EE. UU. a Irán siguen vigentes y no parece que vayan a retirarse pronto, especialmente tras las recientes protestas sociales ocurridas en el país[30]. La ayuda a Rusia en el conflicto armado de Ucrania también ha disminuido las posibilidades de que las relaciones entre Irán y Estados Unidos se normalicen[31].

Pese a que las posibilidades reales de un nuevo acuerdo nuclear a corto plazo que acerque a Irán a Occidente sean escasas, la ausencia de una negación rotunda de la posibilidad de diálogo por parte de los tres actores implicados deja una puerta abierta a un hipotético pacto en el futuro.

Conclusiones

La entrada de la República Islámica de Irán a la Organización de Cooperación de Shanghái es el reflejo de la nueva política exterior del país, que mira al Este y prioriza las alianzas con los actores estratégicos de la región, Rusia y China. Las aspiraciones hegemónicas de Irán en la región del golfo Pérsico y la zona euroasiática encuentran su explicación en la concepción de la identidad iraní, construida en torno a un poder espiritual ancestral que remite al Imperio persa, muy anterior a la creación del concepto de Estado nación en Europa con la Paz de Westfalia en 1648. Sin embargo, a nivel global, la importancia de China como aliado comercial estratégico también refleja los intereses de la República Islámica: la Iniciativa de Franja y la Ruta es una versión contemporánea de la Ruta de la Seda original, que servía de puente de comercial entre

[29] Fragmento traducido con Deepl
POULADI, F. «VOA Interview: John Kirby». VOA (Voice of America), 15 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.voanews.com/a/voa-interview-john-kirby/6790607.html
[30] HAGHIGHATJOO, F. y AYATOLLAHI TABAAR, M. Religion and Foreign Policy Webinar: The Protests in Iran. Council on Foreign Relations, 4 de enero de 2023. Disponible en: https://www.cfr.org/event/religion-and-foreign-policy-webinar-protests-iran
[31] SANGER, D. E., BARNES, J. E. y SCHMITT, E. «U.S. Scrambles to Stop Iran From Providing Drones for Russia», *The New York Times.* 29 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.nytimes.com/2022/12/28/us/politics/iran-drones-russia-ukraine.html

las actuales China e Irán, entre otros territorios. Este reconocimiento mutuo de una historia común facilita la creación de espacios culturales y geoestratégicos compartidos, que se suman a los intereses paralelos de Irán y Rusia en el ámbito energético, tecnológico y militar. Con respecto a las consecuencias de la adhesión, cabe mencionar que el impacto de la membresía puede conllevar resultados desfavorables para el medioambiente, únicamente reversibles si la OCS se compromete a cumplir los objetivos establecidos para mitigar el cambio climático. La posición geográfica de Irán permite que el país desarrolle alianzas energéticas, económicas, culturales y geoestratégicas con los miembros de la OCS. Es más, precisamente por su posición geográfica, Irán es de extrema relevancia para los proyectos expansionistas chinos, el mercado con la India y Pakistán o la alianza energética con Rusia. Con su incorporación a la OCS, Irán puede servir de puente entre las distintas regiones que bordean el país y, por tanto, actuar como motor en expansión de los intereses de la organización. En segundo lugar, el paso del tiempo y las tendencias económicas —propuestas de creación de bancos de desarrollo y mayores alianzas financieras— y energéticas —la propuesta de creación de un club de la energía por parte de Rusia— que se han ido poniendo sobre la mesa hacen que la multiculturalidad sea un elemento a tener en cuenta como consecuencia del acercamiento entre los miembros de la OCS y las alianzas mencionadas. En este sentido, Irán, como agente geoestratégico, puede introducir y expandir la cultura chiita y los proyectos multiculturales de la OCS en la zona de influencia del país mediante iniciativas ya existentes como la celebración de galas, conciertos, festivales, conferencias, etcétera. El aumento de la influencia en la esfera internacional no se consigue únicamente a través del poder económico y militar de un país o una organización. La cultura, como recurso diplomático en las relaciones internacionales y forma esencial de construir una identidad, es de gran relevancia estratégica para que la presencia de la OCS aumente en sus distintas regiones de influencia. En esta ecuación, Irán puede utilizar su posición geográfica para contribuir a la expansión económica y cultural. Con respecto a la hipótesis planteada sobre el papel de Irán en un posible acercamiento entre Turquía y la OCS, su posición geoestratégica, una vez más, puede convertir al país en el canalizador de la promoción del diálogo y la búsqueda de intereses en común. No obstante, ello dependerá de los resultados del proceso electoral de junio de 2023, en el cual cabe la posibilidad de un cambio de presidencia que siga nuevas líneas en la política exterior, más compatibles con los intereses de Irán, China y Rusia.

En conclusión, la adhesión de Irán a la OCS refleja un cambio en las dinámicas del tablero de las relaciones internacionales, donde la concepción bipolar o unipolar deja paso a la aparición de poderes estratégicos como India o China, que gradualmente implementan una nueva perspectiva en el juego: la multipolaridad. Irán, como pivote geoestratégico y nuevo miembro con voz y voto en la toma de decisiones en la OCS, tiene que buscar su lugar en la ecuación y, como parece adivinarse, su adhesión es un claro ejemplo de hacia dónde se dirigen los intereses del país. Como destaca Tomás Mestre Vives citando a Kissinger, «una potencia solo puede sobrevivir si está dispuesta a luchar por sus interpretaciones de la justicia y su concepción de los intereses vitales»[32]. A ojos de Irán, su adhesión a la OCS es precisamente el resultado de ello.

*Lucía Bilbao Calderón**

Relaciones Internacionales y Comunicación Global (Universidad Pontificia Comillas)

[32] KISSINGER, H. A. *Armas nucleares y política internacional.* Rialp, 1962.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

98/2023 17 de noviembre de 2023

*Álvaro Sánchez-Rey Navarro**

La alianza entre Rusia e Irán en el contexto geopolítico actual: vectores de cooperación y poder

La alianza entre Rusia e Irán en el contexto geopolítico actual: vectores de cooperación y poder

Resumen:

A pesar de las tensiones históricas del pasado y las diferencias ideológicas, religiosas y geopolíticas, las relaciones entre la Federación Rusa y la República Islámica de Irán son cada vez más estrechas. Ambas potencias se encuentran al margen de un orden internacional promovido por Occidente, buscando oportunidades para subvertirlo con el fin de reclamar autoridad sobre lo que ambas naciones consideran sus áreas de influencia. Para ello, ejercen su *sharp power* en la «zona gris» con diversas tácticas de guerra híbrida. Además, estas potencias aprovechan conflictos y vacíos de poder claves para establecer presencia en estas regiones mientras que, por otro lado, reducen en ellas la influencia occidental. Actualmente, la cooperación ruso-iraní se ha incrementado drásticamente con la guerra de Ucrania, lo que se aprecia con el apoyo conjunto por Ásad en Siria, el uso de armamento iraní por parte de Rusia, la puesta en marcha del Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC por sus siglas en inglés), sus intentos por eludir las sanciones internacionales o la protección del programa nuclear iraní frente a los esfuerzos internacionales por frustrarlo.

Palabras clave:

Rusia, Irán, Oriente Medio, Siria, 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 Russo-Iranian Alliance in the current geopolitical context: power and cooperation vectors

Abstract:

Despite former historic strains and clashes of ideological, religious, and geopolitical nature, relations between the Russian Federation and the Islamic Republic of Iran are currently growing closer. Both powers find themselves on the margins of an international order promoted by the West, looking for chances to subvert it with the intent of reclaiming power over what these powers consider to be their own spheres of influence. For that purpose, they excerpt their sharp power in the "grey zone" with diverse hybrid warfare tactics. They also seize opportunities presented whenever key power vacuums and conflicts take place, in order to establish their presence, while unseating Western influence around the globe. Nowadays, Russo-Iranian cooperation has intensified markedly with the war in Ukraine, which can be seen in their joint support for Assad in Syria, the use of Iranian weaponry by Russia, the launch of the International North–South Transport Corridor (INSTC), their efforts to circumvent international sanctions, or the protection of the Iranian nuclear program from international attempts to thwart it.

Keywords:

Russia, Iran, Middle East, Syria, war in Ukraine.

Introducción

Resulta fácilmente apreciable que Rusia e Irán son importantes socios de conveniencia el uno para el otro; ambas son naciones con gobiernos que, repudiados por Occidente y por buena parte de la comunidad internacional, tienden a cooperar en asuntos que les conciernen tanto a nivel internacional como de puertas para dentro. Además, Rusia e Irán poseen un alineamiento ideológico fundamental que las une, pues no solo comparten una retórica antioccidental, sino que ambas naciones se perciben como potencias legitimadas para liderar sus propias esferas de influencia. Para ello recurren a métodos similares de competición en el *continuum*, destacando Teherán y Moscú por su forma de efectuar rivalidad en la zona gris. De esta manera, logran modular la intensidad de sus esfuerzos hasta llegar a la guerra abierta, evitando respuestas concisas de sus rivales[1].

Ciertamente, la cuestión sobre si Rusia e Irán representan una verdadera alianza está sujeta a debate; las dos potencias persiguen sus propios objetivos estratégicos, como sucede en ocasiones en Oriente Medio[2]. Además, tradicionalmente Irán ha sido considerado el socio menor en esta relación desigual, en la que en momentos de tensión entre Rusia y Occidente, Moscú azuza a Irán para perjudicar la presencia estadounidense en Oriente Medio[3].

No obstante, más allá de los factores ideológicos que unen la agenda geopolítica ruso-iraní, esta alianza se ha visto fortalecida a raíz de la invasión rusa de Ucrania y las consecuencias del conflicto para Rusia. En este contexto, la importancia de Irán para Rusia se ha incrementado drásticamente, y el poder de negociación iraní es mayor que en el pasado. Así, el nuevo panorama internacional abre las puertas a una pronunciada cooperación ruso-iraní en distintos escenarios geopolíticos, tanto en aquellos en los que ya existía una colaboración previa a la guerra de Ucrania, como en aquellas oportunidades que han surgido recientemente.

[1] LÓPEZ-LAGO LÓPEZ-ZUAZO, Manuel. *La competición en el contínuum*. Documento de Opinión IEEE 56/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO56_2021_MANLOP_Competicion.pdf (consultado el 16/9/2023)
[2] TAZMINI, Ghonchech. «Russia and Iran. Strategic Partners or Provisional Counterweights?» en *Russian Foreign Policy Towards the Middle East*. Ed. por Nikolay Kozhanov. C. Hurst and Co., Londres, 2022, 84-140, p, 120.
[3] *Ibidem*, p. 121.

La guerra civil siria

La larga y multifacética guerra civil que se lleva luchando en Siria desde 2011 es un prominente caso de cooperación entre Irán y Rusia, cuya acción combinada ha salvado al régimen de Ásad de una derrota que se daba por sentada. La intervención ruso-iraní en el conflicto se fundamenta en el valor y las oportunidades que Siria representa para dichos Estados[4].

Desde la revolución iraní, Irán vio en el régimen alauita de los Ásad un potencial aliado en tiempos de necesidad; Siria fue el primer país árabe en reconocer la legitimidad del gobierno de Jomeiní, además de que las tensiones entre Háfez al-Ásad y Sadam Huseín a partir de 1979 convirtieron a Siria en un Estado simpatizante con la causa iraní en la prolongada guerra Irán-Irak (1980-1988)[5]. A ello se añade la vital importancia de Siria a la hora de combatir a Israel y su presencia en Oriente Medio[6], pues acabar con el llamado «pequeño Satán» es un objetivo principal de la gran estrategia iraní y mito fundacional del Irán revolucionario.

En cuanto a Rusia, fue Vladimir Putin el que trató de restaurar la diplomacia rusa en Oriente Medio, pues la guerra de Yom Kipur (1973), la invasión soviética de Afganistán y finalmente la disolución de la URSS supusieron que la influencia rusa en la región mermase drásticamente[7]. Tras la invasión de Irak en 2003, Rusia ha estrechado lazos de forma pragmática con varios Estados de la región, y el régimen de los Ásad fue fundamental para Moscú. Por ello, en 2011, Rusia bloqueó en el Consejo de Seguridad una resolución para condenar al régimen sirio por violación de los derechos humanos, así como le exigió que detuviera la violencia y represión[8]. En este apoyo ruso a Ásad juega un papel clave la base naval de Tartús; concedida a la URSS en 1971, esta base naval se ubica en la costa de Siria, y supone la consecución del tan ansiado objetivo

[4] DEL POZO, Pablo. «Siria vuelve a la Liga Árabe tras 12 años de suspensión», *Descifrando la Guerra*. 24 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/siria-vuelve-a-la-liga-arabe-tras-12-anos-de-suspension/ (consultado el 30/10/2023)
[5] MA'OZ, Moshe. *Syria and Israel: From War to Peacemaking*. Oxford University Press, Nueva York, 1995, pp. 153-154.
[6] SINKAYA, Bayram. «The Role of Iran in the Syrian Conflict» en *Turkey, Russia and Iran in the Middle East. Establishing a New Regional Order*. Ed. por Bayram Balci y Nicolas Monceau, Springer Nature Switzerland, Cham, 2021, 93-114, p. 97.
[7] KATZ, Mark. «Different but similar. Comparing Moscow's Middle East Policies in the Cold War and Putin Eras» en *Russian Foreign Policy Towards the Middle East*. Ed. por Nikolay Kozhanov: C. Hurst and Co., Londres, 2022. 38-60, pp. 37-38.
[8] UN PRESS. «Security Council Fails to Adopt Draft Resolution Condemning Syria's Crackdown on Anti-Government Protestors, Owing to Veto by Russian Federation, China». 4 de octubre de 2011. Disponible en: https://press.un.org/en/2011/sc10403.doc.htm (consultado el 30/10/2023)

estratégico ruso de poseer presencia naval en el Mediterráneo Oriental. En 2017 se firmó y ratificó un tratado que extendía por 49 años la presencia rusa en Tartús, ampliaba el área terrestre y naval de la base, e incluso estableció la inmunidad frente a la legislación siria tanto del personal como del material ruso[9]. A Tartús se le añade la base aérea de Jmeimim en Lakatia, cedida por el gobierno sirio a Rusia en agosto de 2015. Según el acuerdo sobre la base, Rusia puede hacer uso de las instalaciones de forma indefinida y con privilegios similares a los de Tartús. Jmeimim ha sido instrumental para la campaña aérea rusa en la guerra civil siria, pero también para el tránsito de aviones, suministro y mercenarios rusos hacia África[10].

Irán fue la primera de las dos potencias en intervenir en el conflicto, proporcionando equipamiento y asesoramiento a las fuerzas leales al gobierno ya en 2011. A medida que la revolución se transformó en una guerra civil con una oposición al régimen armada y bien organizada, Irán comenzó su costosa y extensa intervención militar en apoyo a Ásad. Otra forma de ayuda militar que recibe el régimen sirio es a través de la Fuerza de Defensa Nacional (FDN), milicia leal a Damasco con decenas de miles de combatientes, supervisada por la Fuerza Quds y cuya instrucción corre a cuenta de Irán y Hezbolá[11]. Adicionalmente, la ayuda de Teherán a Damasco no solo se ha limitado al campo de batalla, pues Irán provee a Siria de recursos, bienes de consumo y créditos a bajo interés[12]. Diplomáticamente, Irán ha tratado de posicionarse como elemento fundamental a la hora de lograr un acuerdo de paz en el conflicto a nivel internacional, pero también como escudo frente a intentos de justificar una intervención extranjera contra Ásad[13].

Por su parte, la intervención rusa llegó años más tarde, pero tuvo resultados excepcionales para el Kremlin y Ásad. En septiembre de 2015, el propio Vladimir Putin anunció ante la Asamblea General su intención de intervenir en Siria contra el Dáesh, mientras que catalogaba como gran error «negarse a cooperar con las autoridades sirias y las fuerzas del gobierno que valientemente luchan a los terroristas sobre el terreno»[14].

[9] SINKAYA, Bayram. «The Role of Iran in the Syrian Conflict». *Op. cit.*, p. 101.
[10] EID, Ali y MUSTAFA, Hazem. «Hmeimim pays no bills. An investigation report reveals the impact of Russian presence at Syria's Hmeimim air base», *Novaya Gazeta Europe*. 19 de enero de 2023. Disponible en: https://novayagazeta.eu/articles/2023/01/19/hmeimim-pays-no-bills-en (consultado el 30/10/2023)
[11] GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma y PASTOR, Juan Carlos. *La política exterior de Irán. Poder y seguridad en Oriente Medio*. Catarata, Madrid, 2020, p. 106.
[12] SINKAYA, Bayram. «The Role of Iran in the Syrian Conflict». *Op. cit.*, pp. 103-104.
[13] *Ibidem*, p. 104.
[14] KREMLIN. *70th session of the UN General Assembly*. 28 de septiembre de 2015. Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/news/50385 (consultado el 30/10/2023)

La intervención militar rusa difiere en buena medida de la iraní, pues la estrategia de Putin busca evitar estancarse en el conflicto con unidades terrestres. Con este propósito, aunque Rusia ha desplegado efectivos en tierra, ha recurrido especialmente con gran éxito a su fuerza aérea para atacar al Dáesh, pero mayormente a fuerzas opositoras a Ásad[15]. Las empresas militares privadas (EMP) rusas como Wagner también jugaron un papel a mencionar, pues no solo encajan en la estrategia rusa de guerra en la zona gris y evadir responsabilidad, sino que también evitaron sumar bajas en las fuerzas regulares rusas[16].

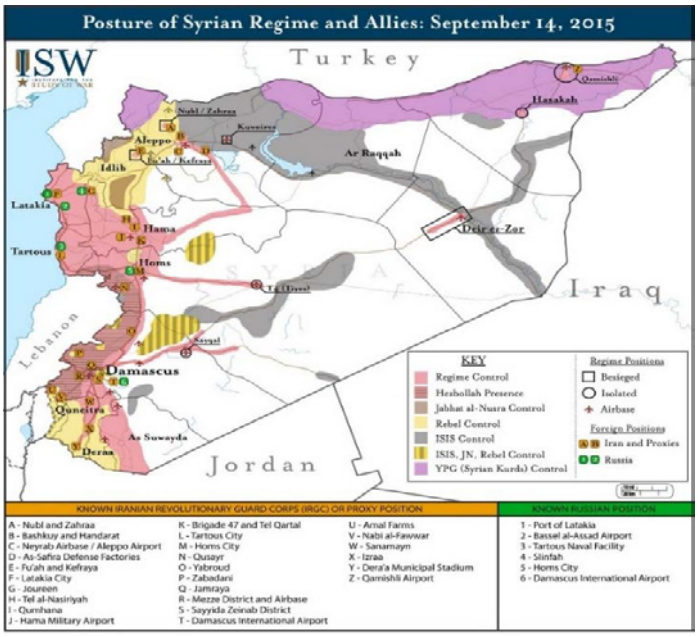


Figura 1. Mapa de la situación en la guerra de Siria el 14 de septiembre de 2015. Adicionalmente, se muestran conocidas posiciones militares rusas e iraníes en Siria. Fuente: *Institute for the Study of War*. Consultado el 27 de octubre de 2023.

El resultado de la intervención ruso-iraní en Siria ha sido remarcable, pues logró evitar el final de Basar-al Ásad y dio un vuelco a la comprometida situación del gobierno de Damasco en 2015. Actualmente, la facción leal a Ásad es la más poderosa del conflicto y la que más territorio controla, a lo que cabe añadir un hito diplomático que refleja el

[15] BORSHCHEVSKAYA, Anna. *Putin's War in Syria. Russian Foreign Policy and the Price of America's Absence*. I. B. Tauris, Londres, 2022, p. 48.
[16] *Ibidem*, p. 89.

éxito de Moscú y Teherán: después de que en 2011 la Liga Árabe suspendiese a Siria como miembro de la organización, el 18 de mayo de 2023 Siria recuperó su membresía[17].

Para Rusia e Irán, la campaña en Siria se traduce en diversas ganancias, las cuales van más allá de los contratos que las dos potencias buscan asegurar con Ásad. Irán, con un gobierno en Damasco amistoso e influenciado por ellos mismos y Hezbolá, ha logrado un importante paso en su estrategia de crear un «camino a Jerusalén», pues le permite tener un corredor desde Teherán hasta el sur del Líbano[18]. Rusia por su lado asegura no solo la supervivencia de un régimen aliado, sino también su presencia militar propia en Oriente Medio. Ello permite a Rusia «proyectar poder hacia el flanco sur de la OTAN», mientras que desafía de forma efectiva a la presencia estadounidense en la región aprovechando precisamente el vacío de poder dejado por Estados Unidos en Siria[19]. De esta manera, las dos potencias consiguen con sus acciones en Siria aumentar su presencia y desplazar más a Occidente del país y la región.

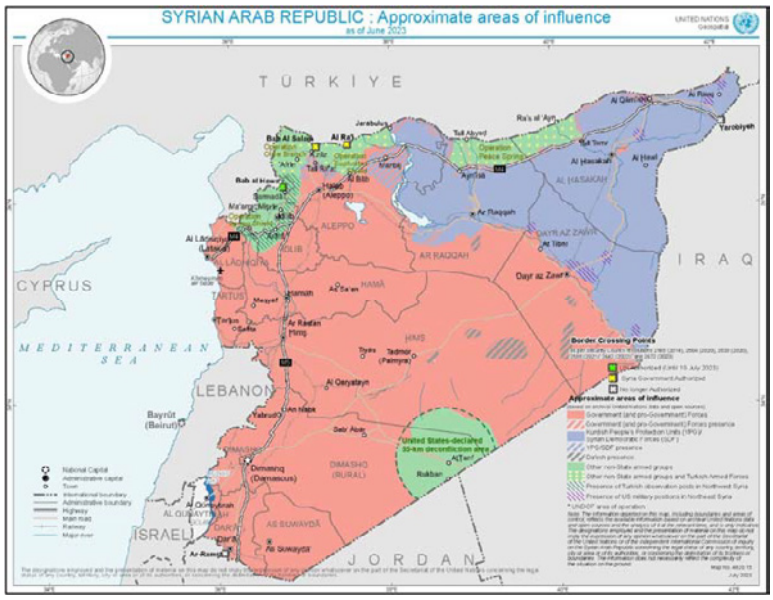


Figura 2. Mapa de la situación en la guerra de Siria a fecha de junio de 2023. Fuente: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Consultado el 28 de septiembre de 2023.

[17] DEL POZO, Pablo. «Siria vuelve a la Liga Árabe tras 12 años de suspensión», *Descifrando la Guerra. Op. cit.*
[18] GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma y PASTOR, Juan Carlos. «La política exterior de Irán. Poder y seguridad en Oriente Medio». *Op. cit.*, p. 181.
[19] BORSHCHEVSKAYA, Anna. «Putin's War in Syria. Russian Foreign Policy and the Price of America's Absence». *Op cit.*, pp. 82-83.

El papel de Irán en la guerra de Ucrania

La guerra en Ucrania y las consecuencias que han tenido particularmente para Rusia han propiciado una intensificación de la colaboración ruso-iraní, ejemplificada de distintas maneras. En la fase actual de la guerra, la artillería, los drones y la munición merodeadora tienen una importancia vital, pues se utilizan extensamente para atacar las defensas enemigas, frustrar ofensivas y destruir vehículos y sistemas enemigos[20]. Además, destaca el uso de misiles y drones por parte de Rusia para atacar la red energética ucraniana, tal y como sucedió en la campaña del último trimestre de 2022. En este periodo, las reservas rusas de este tipo de armamento se redujeron drásticamente[21].

Aquí es donde Irán entra en acción como un elemento más en el desarrollo y futura conclusión de la guerra de Ucrania. Y es que, para cubrir sus necesidades de equipamiento, Rusia recurre en ocasiones a la importación de cierto material y sistemas. Irán por su parte, a pesar de las estrictas sanciones y las limitaciones de la economía iraní, posee una considerable base industrial en el sector de la defensa, buscando la autosuficiencia y la producción nacional.

El caso más prominente es el de la compañía iraní Shahed Aviation Industries, la cual diseña y manufactura la serie de drones Shahed[22]. Entre ellos, en la guerra de Ucrania destaca el modelo Shahed-136, dron suicida de ataque unidireccional que detona su carga explosiva de 50 kilos sobre su objetivo[23]. El fundamento de este dron es su rentabilidad; mientras que el coste unitario del Shahed-136 está entre 20.000 y 50.000 dólares, puede causar cuantiosos daños a infraestructuras o neutralizar equipamiento enemigo mucho más valioso.

[20] MARTIN, Bradley, BARNETT, D. Sean y MACARTHY, Devin. «Russian Logistics and Sustainment Failures in the Ukraine Conflict», *RAND Corporation*. 1 de enero de 2023, pp. 11-12. Disponible en: https://static.rusi.org/403-SR-Russian-Tactics-web-final.pdf (consultado el 30/10/2023)
[21] WILLIAMS, Ian. «Russia Isn't Going to Run Out of Missiles», *CSIS*. 28 de junio de 2023. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/russia-isnt-going-run-out-missiles (consultado el 30/10/2023)
[22] IRAN WATCH. «Shahed Aviation Industries». 16 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.iranwatch.org/iranian-entities/shahed-aviation-industries (consultado el 30/10/2023)
[23] IPHR. «Terror in the details. Western-made Components in Russia's Shahed-136 Attacks». 3 de julio de 2023, p. 29. Disponible en: https://www.iphronline.org/western-made-components-in-shahed-136.html (consultado el 30/10/2023)

Figura 3. Restos de un dron Shahed-136, operado por Rusia como «Geran-2». Fuente: *Aviation Week*. Consultado el 2 de octubre de 2023.

Bajo la denominación «Geran-2», Rusia adquiere y opera grandes cantidades de este modelo y otros de la serie Shahed. A ello se le añade la constancia de que Irán envió personal militar para instruir al ejército ruso en el uso de este tipo de armamento[24]. Esta colaboración también se ha traducido en inversión extranjera directa, pues en la localidad rusa de Yelábuga se está construyendo un complejo industrial que permitirá a Rusia fabricar por sí misma este tipo de drones[25].

El Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC)

Uno de los objetivos estratégicos perseguidos por Rusia es lograr acceso a los mares de aguas calientes fuera del mar Negro. Este anhelo se puede comprender a partir de dos famosas teorías geopolíticas: el «corazón continental» de Halford J. Mackinder y el posterior «anillo continental» de Nicholas J. Spykman. A partir la teoría de Mackinder, se puede entender a Rusia como la potencia terrestre que aspira a controlar el corazón continental de Eurasia, es decir, la «Isla Mundial» que para Mackinder posibilitaba la

[24] BORGER, Julian. «Iranian advisers killed aiding Russians in Crimea, says Kyiv», *The Guardian*. 24 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/nov/24/iranian-military-advisers-killed-aiding-moscow-in-crimea-kyiv (consultado el 30/10/2023)
[25] INSTITUTE FOR THE STUDY OF WAR. *Iran Update, August 1, 2023*. 1 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.understandingwar.org/backgrounder/iran-update-august-1-2023 (consultado el 30/10/2023)

hegemonía global[26]. Por su parte, Spykman centraba la importancia en las áreas marginales del anillo continental de esta Isla Mundial, ya que su control garantizaba la contención y aislamiento de la potencia del corazón continental[27]. Así, la teoría de Spykman fue aplicada por Estados Unidos desde el inicio de la Guerra Fría contra la URSS y el bloque oriental, lo que se ejemplifica con estrategias geopolíticas como la contención de George Kennan o la «teoría dominó» de Eisenhower.

Este contexto geopolítico es importante para entender las oportunidades que un régimen en Teherán amistoso y con objetivos similares representa para Rusia, pues le permite escapar del cerco en el anillo continental. Una consecuencia de dicho logro es el llamado Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC); esta iniciativa internacional tiene varias rutas, siendo la principal aquella que va desde San Petersburgo hasta el vital puerto de Chabahar, localizado en la costa índica iraní. Desde Chabahar, una ruta naval conecta Irán con el puerto de Mumbai en la India[28].

El INSTC nació de la firma de un acuerdo en el año 2000 entre varios países con el objetivo de fortalecer el tránsito de mercancías entre sus signatarios, favorecer el comercio en el corredor Norte-Sur y armonizar las bases legales y administrativas para agilizar el tránsito de mercancías, sin imponer impuestos ni aranceles a la mercancía de los socios[29].

[26] KAPLAN, Robert D. *La venganza de la geografía*. RBA, Barcelona, 2017, pp. 116-117.
[27] *Ibidem*, p. 137.
[28] RASHID Yasir. «Russia-Iran-India Triangle», *Center for Iranian Studies*. 16 de agosto de 2022, p. 9. Disponible en: https://iramcenter.org/uploads/files/Russia-Iran-India_Triangle_INSTC-080922_v3.pdf (consultado el 30/10/2023)
[29] INSTC. *Inter-governmental Agreement on International 'North-South' Transport Corridor.* Abierto a la firma el 12 de septiembre, 2000, pp. 5-7. Disponible en: https://web.archive.org/web/20170517043444/http://www.instc-org.ir/Documents%20Archive/Agreement/Agreement.pdf (consultado el 30/10/2023)

Figura 4. Mapa que muestra la ruta del INSTC que va desde San Petersburgo hasta Chabahar, así como se muestra la ruta del mar Báltico. Fuente: *Institute for Security and Development Policy*. Consultado el 13 de septiembre de 2023.

El INSTC ha adquirido un gran potencial recientemente, debido en buena parte al papel que la India ocupa como socio vital comercial y energético del Kremlin: en 2022, Rusia supuso para la India el 15 % de sus importaciones de carbón térmico[30], y el 20 % de petróleo crudo[31]. A la hora de transportar mercancía en el océano Índico, el INSTC es mucho más rápido que la ruta tradicional que Rusia debía seguir para exportar a India. Y es que, desde San Petersburgo hasta la India se deben pasar numerosos cuellos de botella, como los estrechos daneses, el estrecho de Gibraltar, el canal de Suez o Bab el-Mandeb. En concreto, el corredor reduce el coste de envío de la mercancía un 30 % y acelera la llegada de mercancía un 40 % respecto a la ruta tradicional San Petersburgo-Mumbai[32]. Más allá de las posibilidades económicas y de desarrollo, el INSTC permitiría a Moscú mantener el comercio en el océano Índico sin necesidad de recurrir a estrechos marítimos bajo control de la OTAN y de la UE.

Para Irán, a raíz del INSTC no solo se desarrolla su infraestructura naval y terrestre, sino que logra convertirse en un actor geopolítico de mayor importancia al asegurar su

[30] BUSINESS STANDARD. «India's thermal coal imports up nearly 15% in 2022, says Coalmint». 9 de enero de 2022. Disponible en: https://www.business-standard.com/article/economy-policy/india-s-thermal-coal-imports-up-nearly-15-in-2022-says-coalmint-123010900414_1.html (consultado el 30/10/2023)
[31] BBC. «India's Russia oil imports jumped tenfold in 2022, bank says», *BBC*. 11 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/news/business-65553920 (consultado el 30/10/2023)
[32] RASHID, Yasir. *Russia-Iran-India Triangle*. Center for Iranian Studies. *Op. cit.*, p. 7.

posición como «encrucijada entre norte y sur», con vistas a convertirse en un centro económico para la India y Asia Central y así atraer mayor inversión extranjera[33].

No obstante, este corredor no se encuentra actualmente en su pleno potencial. Por ejemplo existe un tramo de vía en Irán de unos 164 kilómetros que aún no está conectado al resto de la ruta. A ello cabe añadir que Rusia e Irán utilizan distintos anchos de vía, de 1520 mm y 1435 mm respectivamente, lo que hace el tránsito ferroviario a lo largo del INSTC aún más complicado[34]. Las sanciones de las que son objeto tanto Rusia como Irán también juegan un papel a la hora de que la ruta tenga un tránsito inferior al de su capacidad. Por último, la actual inestabilidad en el Cáucaso debido al conflicto entre Armenia y Azerbaiyán, y las tensiones que Bakú mantiene con Teherán y Moscú complican el tránsito y cooperación a lo largo del INSTC, pues Azerbaiyán es un componente geográfico de gran valor para el corredor.

La evasión de las sanciones internacionales

Actualmente, Rusia ocupa el primer puesto como país más sancionado en la comunidad internacional, seguido de lejos por Irán. Estas sanciones conciernen en su mayoría a individuos particulares y a su patrimonio, pero también a instituciones, navíos y aviones, importaciones de productos occidentales, finanzas, el espacio aéreo o la exportación de recursos energéticos. En el caso ruso, las sanciones se intensificaron a partir de 2014, como respuesta a la anexión de Crimea. Respecto a Irán, las sanciones impuestas sobre la economía iraní comenzaron a levantarse en 2015 a raíz del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), compromiso internacional que buscaba ralentizar el enriquecimiento de uranio iraní. No obstante, Estados Unidos reactivó sus sanciones sobre Irán cuando Trump anunció la retirada unilateral estadounidense del PAIC en 2018[35].

Para hacer frente a las sanciones, son notables los diversos métodos que Irán ha desarrollado y perfeccionado durante años. Entre ellos, es relevante la capacidad iraní para exportar petróleo ocultando su verdadero origen, labor en la que los Emiratos

[33] *Ibidem*, p. 11.
[34] AVDALIANI, Emil. «The Expansion of the International North-South Transport Corridor: Geopolitical Updates», *Silk Road Briefing*. 4 de abril de 2023. Disponible en: https://www.silkroadbriefing.com/news/2023/04/04/the-expansion-of-the-international-north-south-transport-corridor-geopolitical-updates/ (consultado el 30/10/2023)
[35] ZWEIRI, Mahjoob y ABUSHARA, Nael. «Iran's Trade with Neighbors: Sanctions' Impact and the Alternatives», *Middle East Policy* 29. 2022, 60–70, pp. 62-63. Disponible en: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/mepo.12663 (consultado el 30/10/2023)

Árabes Unidos ocupan un papel vital[36]. También es conocido cómo Irán logra sortear las sanciones para adquirir componentes fabricados en Occidente, los cuales se utilizan en ocasiones para la industria armamentística; un claro ejemplo de ello es la presencia de numerosos componentes occidentales en los drones Shahed-136[37].

A raíz de esta experiencia iraní, se ha remarcado desde Occidente cómo Rusia puede obtener lecciones y el *know-how* necesario para no solo contrarrestar las sanciones con su política económica, sino también evadirlas. Ello se puede plasmar en que Rusia adopte métodos para eludir las sanciones a la importación de petróleo ruso, basándose en la sofisticada manera que Teherán tiene de obtener pagos por estos envíos en dólares o euros en el sistema bancario internacional[38].

Al respecto, ya se observan dinámicas que recuerdan a los métodos iraníes de hacer llegar su petróleo al mercado global; una conocida práctica que realiza la India es refinar petróleo crudo importado desde Rusia, con el fin de exportar el combustible refinado a Occidente. El alto representante Josep Borrell comunicó que Bruselas está al tanto de esto, y catalogó la práctica como una evasión de sanciones sobre el Kremlin[39]. De esta manera, el mencionado INSTC cobra aún más relevancia, pues se revela como un instrumento para los intentos rusos de evadir sanciones impuestas sobre su exportación de petróleo.

Por su parte, Rusia fue de gran ayuda para Irán cuando Estados Unidos se retiró del PAIC y activó sanciones sobre la economía iraní, pues las relaciones comerciales entre Moscú y Teherán se vieron intensificadas desde entonces[40]. Adicionalmente, tras ser ambos países expulsados del sistema SWIFT, Irán y Rusia firmaron en enero de 2023 un acuerdo para comunicar sus sistemas bancarios mediante el SPFS ruso, con un total

[36] SUDETIC, Brett y SHOKRI, Umud. «Iranian sanctions evasion and the Gulf's complex oil trade», *Middle East Institute*. 11 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.mei.edu/publications/iranian-sanctions-evasion-and-gulfs-complex-oil-trade (consultado el 30/10/2023)
[37] IPHR. «Terror in the details. Western-made Components in Russia's Shahed-136 Attacks». *Op. cit.*, pp. 30-31.
[38] KARNITSCHNIG, Matthew. «Iran teaches Russia its tricks on beating oil sanctions», *Politico*. 9 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.politico.eu/article/iran-russia-cooperation-dodging-oil-sanctions/ (consultado el 30/10/2023)
[39] SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. «Financial Times - EU urged to crack down on imports of Indian fuels made with Russian oil». 16 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/financial-times-eu-urged-crack-down-imports-indian-fuels-made-russian-oil_en (consultado el 30/10/2023)
[40] JENTLESON, Bruce W. *Sanctions: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press, Nueva York, 2022, p. 90.

de 52 entidades bancarias iraníes que utilizaban el sistema iraní SEPAM añadidas a 106 entidades rusas que utilizaban el SPFS[41].

Cooperación con el programa nuclear iraní

El programa nuclear iraní condiciona en buena manera las relaciones de Teherán con Occidente y es una pieza clave para entender las tensiones que Irán mantiene con Israel y Arabia Saudí. La cooperación nuclear ruso-iraní comenzó en 1995, cuando ambos países firmaron un acuerdo para que Rusia finalizase la construcción de la planta nuclear iraní de Bushehr, cuya inauguración tuvo lugar en 2010. También es relevante que Rusia haya formado a centenares de ingenieros y técnicos nucleares iraníes en su territorio.

Figura 5. Diferentes reactores nucleares y plantas de enriquecimiento en Irán en 2021. Fuente: *Nuclear Iran. The Birth of an Atomic State*. Consultado el 24 de agosto de 2023.

Sin embargo, la intervención rusa se manifiesta principalmente al contribuir Moscú a proteger la existencia y progreso del programa nuclear iraní. Rusia tuvo un papel privilegiado durante las negociaciones del PAIC y el P5+1, de las cuales también logró suspender las sanciones estadounidenses a su propia industria armamentística. Cuando Estados Unidos se retiró del PAIC en 2018, Rusia defendió a Irán y las reacciones de Teherán ante el fracaso del plan, asegurando Rusia que la culpa del fracaso del PAIC

[41] FINANCIAL TRIBUNE. «Iran and Russia Sign Deal to Link Banks». 29 de enero de 2023. Disponible en: https://financialtribune.com/articles/business-and-markets/116925/iran-and-russia-sign-deal-to-link-banks (consultado el 30/10/2023)

residía en Estados Unidos y sus sistemáticas violaciones del acuerdo[42]. Con la toma de posesión de Biden en 2021, se reavivó la posibilidad de volver a alcanzar un acuerdo para un nuevo PAIC. En este periodo hasta el comienzo de la invasión de Ucrania, Rusia se mostró cooperativa de cara al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), mientras que el representante ruso en el OIEA expresó su preocupación respecto a la falta de cooperación de Irán en repetidas ocasiones[43].

No obstante, en el contexto de la guerra en Ucrania y con una cooperación ruso-iraní acrecentada, Rusia ha abandonado significativamente sus esfuerzos por llegar a un nuevo acuerdo nuclear con Irán. En buena parte, esto se debe al incremento en el poder de negociación que Irán ha obtenido en las relaciones bilaterales, derivado del apoyo iraní a la causa bélica rusa. Así, cuando la UE propuso en un «texto definitivo» sus condiciones para revivir el PAIC e Irán las rechazó, el representante ruso en el OIEA defendió y justificó la negativa iraní frente a la UE[44].

En el plano de la defensa, el afán de Irán por obtener sistemas antiaéreos y aviones de combate de fabricación rusa responde en buena medida al afán por negar a Israel el acceso al espacio aéreo iraní y proteger su infraestructura nuclear[45]. Adicionalmente, la asistencia rusa en ciberseguridad también podría proteger a la red nuclear iraní de los devastadores ciberataques que Israel y sus socios han lanzado sobre Irán en ocasiones.

Conclusiones

Entender el potencial y oportunidades que brinda la alianza entre Moscú y Teherán puede resultar complicado, pues en ocasiones ni siquiera Rusia o Irán se presentan a sí mismos como aliados. Sin embargo, como describe Tazmini, las relaciones ruso-iraníes se sostienen por dos niveles distintos: «el primer nivel son intereses de *realpolitik* tanto diferentes como similares, sujetos por una fuerza gravitacional hacia un nivel fundacional formado por principios y percepciones compartidos del sistema internacional»[46]. Ambas

[42] TAZMINI, Ghonchech. «Russia and Iran. Strategic Partners or Provisional Counterweights?». *Op. cit.*, p. 131.
[43] NOTTE, Hanna. *Russia's Invasion of Ukraine. The Iran Nuclear Price Tag*. Friedrich Ebert Stiftung, febrero de 2023, p. 8. Disponible en: https://library.fes.de/pdf-files/international/20083.pdf (consultado el 30/10/2023)
[44] *Ibidem*, pp. 5-6.
[45] WEHREY, Frederic, *et al.* «Asymmetric Ambition and Conventional Reality: Iran's Evolving Defense Strategy, Doctrine, and Capabilities» en *Dangerous But Not Omnipotent: Exploring the Reach and Limitations of Iranian Power in the Middle East*. RAND, Santa Mónica, 2009, p. 60.
[46] TAZMINI, Ghonchech. «Russia and Iran. Strategic Partners or Provisional Counterweights?». *Op. cit.*, p. 120.

naciones albergan elementos ideológicos esenciales que las impulsan a cuestionar el orden internacional liberal, como pueden ser el legado de haber sido grandes imperios en el pasado o sus aspiraciones de hegemonía regional. Estos componentes se combinan con una política exterior agresiva revisionista, ejecutada con herramientas diseñadas para desafiar el poder estructural de sus adversarios.

Por ello, la convergencia ideológica y metodológica sumada a los objetivos comunes de los gobiernos en Teherán y Moscú da lugar a la colaboración en las distintas iniciativas que se han expuesto aquí. La acción combinada de Rusia e Irán en Siria han mantenido al régimen afín de Ásad en el poder, lo que indudablemente favorece las ambiciones iraníes sin mermar las aspiraciones rusas en la región. El armamento iraní continúa jugando a día de hoy un papel destacado en las capacidades ofensivas rusas, presentando una seria amenaza tanto para objetivos militares como civiles. Respecto al INSTC, las posibilidades comerciales y logísticas de este corredor son sumamente beneficiosas tanto para Rusia como para Irán, mientras que esta ruta comercial presenta un soporte útil para un esfuerzo bilateral por eludir las sanciones occidentales y paliar su efecto económico. Finalmente, aunque sea consecuencia de la importancia que Irán ha cobrado recientemente a los ojos del Kremlin, Rusia parece inclinada a mantener sus esfuerzos por salvaguardar el progreso del programa nuclear iraní de su oposición internacional.

En definitiva, en un momento en el que la codependencia entre Rusia e Irán es más pronunciada que nunca, es importante tener en cuenta que la relación de estos países tiene un considerable potencial de desarrollo con beneficiosas oportunidades para ambas partes. Es por ello que, a pesar las divergencias en objetivos que puedan tener, Rusia e Irán han compartimentalizado y protegido sus intereses comunes y proyectos a largo plazo mediante el pragmatismo, de manera que resulta improbable que las tensiones menores o diferencias entre Rusia e Irán torpedeen esta transaccional pero provechosa relación[47].

Álvaro Sánchez-Rey Navarro
Graduado en Diplomacia y Relaciones Internacionales
@alvarosanreyn

[47] ESFANDIARY, Dina y TABATABAI, Ariane. *Triple Axis. Iran's Relations with Russia and China*. I. B. Tauris & Co., Londres y Nueva York, 2018, p. 138.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

99/2023 20 de noviembre de 2023

Miguel López Garay *

El nuevo (des)orden mundial desde el prisma occidental

El nuevo (des)orden mundial desde el prisma occidental

Resumen:

El mundo se encuentra actualmente inmerso en un proceso de cambio muy significativo, caracterizado por el alineamiento de las potencias geopolíticas hacia un nuevo orden mundial que rompe con la hegemonía occidental, consolidada desde el fin de la Guerra Fría y al que nos referiremos como el nuevo (des)orden mundial, en este artículo.

El equilibrio de poderes y la supremacía ostentada por Occidente podrían llegar a su ocaso, abriendo el camino hacia una era multipolar, donde destaca el empuje de la alianza BRICS, que tras la cumbre anual de 2023, ha enviado una fuerte señal al mundo, transmitiendo el mensaje de que el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial debe evolucionar hacia un orden multipolar, que integre a más Estados.

Por ello, la esfera de las relaciones internacionales apunta hacia un paradigma desconocido, distinguido por un creciente criticismo hacia el modelo de democracia y valores occidentales, dando paso a nuevos alineamientos y relaciones de cooperación, o de competencia estratégica. La fiabilidad de los socios tradicionales se ve debilitada y atacada con narrativas y discursos que ya resuenan en las reuniones de alto nivel y denuncian la fragilidad del orden mundial actual, defendiendo la necesidad de reordenar las relaciones internacionales para superar el denominado *egocentrismo* de Occidente.

Palabras clave:

Orden mundial, geopolítica, relaciones internacionales, poder, Occidente.

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.

New world (dis)order from a Western perspective

Abstract:

The world is currently immersed in a very significant process of change, characterized by the realignment of geopolitical powers towards a new world order that breaks with Western hegemony, which had been established since the end of the Cold War, and which we will refer to as the new (dis)order of the world in this article.

The balance of power and the supremacy held by the West may be coming to an end, paving the way for a multipolar era, with the BRICS alliance taking a prominent role. After the annual summit of 2023, it sent a strong signal to the world, conveying the message that the post-World War II order should evolve into a multipolar order that includes more states.

As a result, the field of international relations is moving towards an unknown paradigm, marked by increasing criticism of the Western model of democracy and values. This shift is giving rise to new alignments and relations of cooperation or strategic competition. The reliability of traditional partners is weakened and under attack with narratives and discourses that are already resonating in high-level meetings, denouncing the fragility of the current world order and advocating the need to rearrange international relations to overcome the so-called 'egocentrism' of the West."

Keywords:

World order, geopolitics, international relations, power, West.

Introducción: Encaminados al (des)orden mundial

De acuerdo con Henry Kissinger, si bien un orden mundial internacional «no ha existido nunca»[1] el concepto de orden mundial nació en Centroeuropa con el objetivo de acabar con la guerra total y la masacre de la guerra de los Treinta Años, en la que se estima que murió un cuarto de la población europea de aquel entonces. Así, en los acuerdos de Westfalia, se proporcionaron los cimientos de lo que ha transcendido a lo largo de los siglos como orden mundial: «Una multiplicidad de unidades políticas, ninguna lo suficientemente poderosa como para derrotar a las otras, muchas de ellas con filosofías y prácticas internas contradictorias, en busca de reglas neutrales que regularan su conducta y mitigaran el conflicto»[2].

Desde Westfalia, el orden mundial ha sido un fenómeno en constante cambio y evolución que marca las dinámicas geopolíticas y juega un papel crucial en el desarrollo de las relaciones internacionales. A lo largo de la última década, se ha incrementado sustancialmente la competencia por el poder y los recursos, promoviendo una redefinición de alianzas regionales y arrojando luz sobre la necesidad de replantear el centro de gravedad de las estrategias geopolíticas, por parte de los principales actores internacionales y, por ende, por parte de Occidente.

La creciente competencia por la influencia y el poder perfilan el patrón de lo que podría ser la precuela del nuevo (des)orden mundial, que caracterice el siglo XXI, y que romperá con el liderazgo occidental y, probablemente, exigirá una diplomacia más flexible y cooperativa, así como una comprensión profunda y multidisciplinar de las dinámicas geopolíticas. En definitiva, este campo evoluciona hacia un mundo cada vez más complicado y diverso, en estado de cambio constante.

El vencedor del posible nuevo ordenamiento será aquel Estado —o alianza— que mejor sepa adaptarse a la evolución y demandas del mundo actual. Por ello, Occidente se enfrenta a la necesidad de alterar sus estrategias internacionales y redefinir nuevos enfoques que le permitan abordar los desafíos que plantea el futuro orden mundial, con

[1] KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Editorial Simon & Schuster, 1994.
[2] KISSINGER, Henry. *Orden mundial*. Editorial Penguin Press, 2014.

las mayores garantías de éxito, en defensa de sus intereses y del modelo de gobernanza y democracia establecido.

China, el auge del BRICS[3], la creciente situación de inseguridad en el continente africano y la aparición de nuevas alianzas internacionales con ámbito de actuación regional juegan un papel protagonista en el análisis integral del entorno.

La Alianza BRICS, y China en particular, conocedores de sus posibilidades, han alterado su diplomacia hacia estrategias más asertivas que proyectan la imagen de cambio y les sitúa hacia una posición privilegiada, con una creciente influencia para alterar el ordenamiento actual. Así, proponen nuevas estructuras de cooperación internacional y exploran la posibilidad de crear una moneda de reserva internacional, que sustituya al dólar como moneda de transacción en todo el mundo.

La discusión sobre la desdolarización[4] está cogiendo fuerzas, lo que podría aumentar la volatilidad de divisas y aumentar los costes de vida en todo el mundo. En un futuro próximo, podríamos ser testigos del fin del ciclo económico iniciado en la década de los 70, caracterizado por la globalización y la expansión monetaria bajo el dominio del dólar.

Las amenazas ante el cambio de divisas ya se han señalado como un peligro a corto plazo en el *Informe Anual de Riesgo del Foro Económico Mundial*[5], que destaca la crisis del coste de vida como el riesgo global más grave en los próximos dos años, alcanzando su punto máximo a corto plazo. Asimismo, a medio plazo se identifica la confrontación geoeconómica, la erosión de la cohesión social y la polarización de la sociedad, como nuevos desafíos mundiales que ya están generando una migración involuntaria a gran escala[6].

[3] Alianza que engloba a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
[4] STINSON, David. «What's different about this round of de-dollarization chatter?», *The Taiwan Banker*. 1/6/2023. Disponible en: https://service.tabf.org.tw/TTB/Article/DetailEn?aID=695
Nota: Todos los enlaces se encuentran activos con fecha de 25 de octubre de 2023.
[5] WORLD ECONOMIC FORUM. *Global Risk Report 2023*. 11/1/2023. Disponible en: https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/
[6] ACNUR. *Tres cuartos de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela en América Latina y el Caribe siguen enfrentando dificultades para acceder a servicios básicos*. 12/10/2022. Disponible en: https://www.acnur.org/es-es/noticias/comunicados-de-prensa/tres-cuartos-de-las-personas-refugiadas-y-migrantes-de-venezuela-en

En definitiva, el modelo de democracia, paz y seguridad promovido por Occidente, y conocido como el orden liberal internacional, pierde fuelle. La influencia del mundo democrático en las decisiones internacionales sufre una decadencia, marcada por el cambio de dinámica significativo a nivel mundial, el surgimiento de nuevas alianzas y el cambio de roles internacionales, hacia la participación de múltiples potencias en desarrollo.

Indicadores precursores del cambio

La invasión de Ucrania por parte de Rusia, el tradicional adversario de Occidente, ha acelerado este proceso de cambio natural y ha expuesto ciertas grietas en el liderazgo de Occidente, ostentado desde el fin de la Guerra Fría. Ahora, los países en desarrollo parecen verse en la necesidad de elegir posicionarse a un lado, entre la democracia occidental y el autoritarismo de China y Rusia.

Esta afirmación se puede ejemplarizar en la falta de consenso sobre el caso ruso-ucraniano en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como principal organismo supranacional y promotor de la paz y la seguridad global. A pesar de los esfuerzos por parte de los países occidentales para convencer al resto del mundo de la necesidad de distanciarse económicamente de Moscú, la mayoría de los países del denominado sur global[7] optaron por no unirse a las sanciones.

La negativa a contribuir al aislamiento ruso se puede argumentar en dos razones. Por un lado, las preocupaciones económicas que entraña el aislamiento de Rusia a los países en desarrollo. Rusia es un proveedor estratégico de energía, principalmente petróleo, gas y carbón, pero también acero laminado, metales y minerales ferrosos y no ferrosos[8]. Desgraciadamente, las sanciones también tienen grandes consecuencias económicas sobre los Estados que las aplican, ocasionando el encarecimiento de combustibles y, con ello, aumentando la inflación.

[7] El término sur global es un concepto en auge, que se emplea con distintas connotaciones y abarca desde los países del hemisferio sur, los países en desarrollo, las antiguas colonias, el tercer mundo.
[8] Portal web The Observatory of Economic Complexity. Disponible en: https://oec.world/es/profile/country/rus (consultado el 1/8/2023).

Por otro lado, la historia de violencia por la supremacía, que muchas naciones han experimentado durante la Guerra Fría, unido a la creciente insatisfacción por lo que perciben como los «dobles estándares de Occidente»[9], en los cuales algunos países son sancionados por quebrantar las reglas del sistema internacional, y otros no[10], degrada la confianza en el sistema de gobernanza y democracia occidental, y empuja a los países a buscar nuevas alternativas.

Con todo, la guerra de Ucrania y la falta de consenso internacional para condenar la invasión parecen haber reabierto los fantasmas del pasado, reviviendo la amenaza rusa. En Occidente, el apoyo a Ucrania ha canalizado billones de dólares en ayuda directa al país[11], ha propiciado la anexión de Finlandia y Suecia a la OTAN —dos países tradicionalmente neutrales— y ha inducido al aumento de la presencia militar en la frontera oriental de la Alianza[12], así como al aumento del gasto en materia de seguridad y defensa —que ya se ha incrementado en todo el mundo[13].

De manera simultánea, se observa un aumento de las críticas hacia el modelo Occidental, especialmente en los países en desarrollo y el continente africano, llevando a muchas naciones a manifestar su interés en obtener la membresía en el bloque BRICS. Todo ello son indicadores de que la comunidad internacional se dirige hacia un nuevo orden mundial, esta vez multipolar.

Los intereses globales y los principios fundamentales de la Carta de Las Naciones Unidas (ONU, 1945) «de establecer la paz y seguridad en todo el mundo» podrían quedar desplazados por intereses nacionales y regionales. Estos últimos parecen confrontar una realidad geopolítica renovada, que rompe con las dinámicas de las tres últimas décadas y que está dando paso a nuevas alianzas y relaciones bilaterales entre países que comparten intereses regionales. Ejemplo de ello son la Unión Africana (UA), el repunte

[9] EURONEWS. *Amnesty International Report denounces the West's 'double standards'*. 28/3/2023. Disponible en: https://www.euronews.com/2023/03/28/amnesty-international-report-denounces-the-wests-double-standards

[10] MARTIN, Bialeck. «The West uses double standards», *Global Policy*. 5/1/2023. Disponible en: https://www.globalpolicyjournal.com/blog/05/01/2023/west-uses-double-standards-interview-amrita-narlikar

[11] CLAIRE, Mills. «Military assistance to Ukraine since the Russian invasion», *The Common Library*. 2023. Disponible en: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9477/

[12] SAHUQUILLO, María R. «El ingreso de Finlandia en la OTAN duplica las fronteras de la Alianza con Rusia», *El País*. 3/4/2023.

[13] ABRAHAM, Andreu. «La guerra en Ucrania incrementa el gasto militar a nivel mundial, con Estados Unidos como protagonista principal del crecimiento», *Bussiness Insider*. 24/4/2022.

de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), la Alianza Árabe (GCC), el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), el BRICS o la alianza de seguridad a tres bandas AUKUS (entre Australia, Reino Unido y los EE. UU.). Cada una de ellas con su ámbito de actuación e intereses compartidos o contrapuestos.

La transición al regionalismo

A) El continente africano

Una oleada de críticas hacia Occidente ha ido cobrando fuerza en África en los últimos meses, y numerosos líderes y ciudadanos del continente han expresado su descontento con la influencia de las antiguas potencias coloniales. Estas críticas han sido dirigidas con especial pujanza contra Francia, lo cual se ha reflejado en su expulsión de Malí y Burkina Faso, así como en la abierta hostilidad mostrada por otros países[14].

La pérdida de influencia francesa coincide con la inclinación de la región hacia Rusia, un cambio aligerado desde la invasión de Ucrania y arropado por el éxito de la campaña de información que postula a Rusia como un socio preferente, libre de un pasado colonial o de explotación en la región.

Mientras se acusa a Occidente de perpetuar un sistema neocolonial, que saquea los recursos naturales africanos y perpetúa la pobreza en la región, se suceden una serie de golpes de Estado en las antiguas colonias francesas por toda África. En el verano de 2023, Níger fue el primer país en experimentar un cambio de régimen cuando un grupo de golpistas tomó el poder. Este movimiento ha sido seguido por Gabón, donde el ejército arrebató el poder a líder electo. Ambos países se unen a una serie de golpes de Estado que han tenido lugar en los últimos años en el África subsahariana.

A pesar de los esfuerzos de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental para revocar el alzamiento, encabezados por Nigeria, los golpistas continúan en el poder y, a diferencia de lo ocurrido en décadas anteriores, los países en desarrollo comienzan a mostrar su alineamiento con Rusia y China, denunciando a Occidente por su histórico

[14] KIMBLE, Nick. «Understanding France's Diminishing Influence in Afric», *International Policy Digest*. 23/6/2023.

colonialismo y su supuesto egoísmo en la explotación de los recursos africanos, reclamando un papel más protagonista en la gobernanza mundial. Así, numerosos medios de comunicación se han hecho eco de las banderas rusas ondeando en distintos países africanos durante el pasado año lo que, en palabras de Gustavo de Carvalho, «son un símbolo de un cambio de poder percibido y un deseo de alejarse de las influencias tradicionales occidentales».

La situación es tensa y la inseguridad va en aumento, con la presencia de grupos militares privados (PMC) para apoyar las revueltas en las antiguas colonias, lo que debilita así la influencia occidental, y abre nuevas oportunidades a Rusia y China.

Desgraciadamente, bajo la justificación de la «lucha contra el neocolonialismo occidental» se esconden intereses geoeconómicos y posibilidades de negocios billonarios, que Rusia y China están tratando de explotar. Esta sucesión de acontecimientos y la competencia por los recursos, nos recuerda a las disputas entre Rusia y EE. UU. en Oriente Medio, durante la Guerra Fría.

B) Situación de seguridad en Asia-Pacífico

La situación de seguridad en Asia-Pacífico es cada vez más preocupante, convirtiendo a la región en uno de los escenarios marítimos con mayores litigios y tensiones entre Estados. Los conflictos se engloban en relación con las reclamaciones territoriales (y de derechos de explotación de aguas), las políticas expansionistas de la República Popular China, el caso de Taiwán y la cooperación entre China y Rusia.

Ya en 2019, el departamento de Defensa de EE. UU. publicó la primera *Estrategia del Indo-Pacífico*[15], en la que definía la región como el escenario prioritario para el departamento de Defensa: *The Indo-Pacific is the Department of Defense's priority theater.* Desde entonces, EE. UU. ha destinado grandes partidas económicas a la preparación de fuerzas para contrarrestar a adversarios regionales, el fomento de los compromisos bilaterales con las naciones asiáticas, el desarrollo de una fuerza regional

[15] US. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Indo-Pacific Strategy Report*. 1/6/2019. Disponible en: https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF

para el mantenimiento de la paz y el desarrollo de una arquitectura de seguridad bajo el respeto a las leyes internacionales.

En la actualidad, nos encontramos ante el auge de dos alianzas político-militares opuestas con Japón, Corea del Sur y EE. UU. por un lado, y Rusia, China y Corea del Norte[16], conformando el otro bando.

C) Geopolítica en Oriente Medio

La región de Oriente Medio se caracteriza por la existencia de profundas diferencias políticas y religiosas entre los países del Golfo, término bajo el que se engloba a los Estados de Arabia Saudí, Baréin, Emiratos Árabes Unidos (EAU), Kuwait, Omán, Catar e Irán.

Estas diferencias político-religiosas han derivado en una rivalidad intransigente entre dos bloques. Por un lado, los chiitas, considerados como la rama radical del islam y liderados por Irán. Por otra parte, los suníes, religión mayoritaria en el resto de los países del Golfo, liderados por Arabia Saudita[17].

Como respuesta a la postura desafiante de Irán, los países del Golfo, liderados por Arabia Saudí, crearon la Alianza Militar Islámica contra el Terrorismo (IMAFT), para hacer frente al yihadismo y la influencia de Irán[18].

Asimismo, las relaciones de Israel con los países de la región han sido históricamente tensas, principalmente debido a la cuestión palestina y a las diferencias religiosas y culturales con los países árabes. Sin embargo, en los últimos años, se han producido algunos cambios significativos, especialmente en el contexto de la creciente preocupación compartida por Irán y su influencia en la región, lo que ha propiciado un acercamiento entre Israel y los países del Golfo.

[16] SCARPELLINI, Pablo. «EE. UU., Japón y Corea establecen una alianza en el Pacífico frente a la amenaza china y norcoreana», *El Mundo*. 18/8/2023. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2023/08/18/64dfb34721efa0e5478b45db.html

[17] BBC. «Cuáles son las diferencias entre sunitas y chiitas, el trasfondo del conflicto entre Arabia Saudita e Irán». 4/1/2016. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160104_sunitas_chiitas_diferencias_iran_arabia_saudita_aw

[18] AZIZ, Ramy. «The Purpose of Saudi Arabia's Islamic Military Coalition», *Washington Institute*. 4/2/2016. Disponible en: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/purpose-saudi-arabias-islamic-military-coalition

En 2020 se firmó el Acuerdo de Abraham[19], por el que Emiratos Árabes Unidos, Baréin, Sudán y Marruecos acordaron normalizar las relaciones diplomáticas, económicas y culturales con Israel. Este acuerdo rompió con décadas de hostilidades y abrió nuevas oportunidades de cooperación en diversos ámbitos, promoviendo la paz y la estabilidad en la región del Medio Oriente.

Sin embargo, un día después del 50 aniversario de la guerra de Yom Kipur, Israel sufre un ataque sin precedentes, que ha derivado en una guerra en la franja de Gaza, entre Hamás e Israel, y que rompe con la estabilidad internacional conseguida y los nuevos acuerdos alcanzados por Tel-Aviv.

Ahora, la situación regional es de máxima tensión, con el fantasma de la guerra con Irán presente en los medios de comunicación, de todo el mundo.

D) La irrupción del BRICS en la geopolítica

El BRICS, que conforme a muchos autores se postula como una alternativa al G7[20], reúne a países con economías en rápido crecimiento, vastos recursos naturales y poblaciones significativas. Ostenta una considerable capacidad de influencia en los asuntos mundiales y un crecimiento demográfico exponencial que promete beneficios económicos a largo plazo y un aumento progresivo del PIB en la mayoría de los países. Sin embargo, también abarca retos incalculables, especialmente por la diversidad de regímenes, modelos económicos, desarrollo cultural y libertades a lo largo de la coalición, con registros de democracia y respeto a los derechos humanos muy reducidos.

La irrupción de la alianza BRICS como un actor internacional en auge, marca el nuevo alineamiento de potencias y países emergentes, bajo los principios de una organización supranacional naciente, que ya supone el mayor desafío a la influencia tradicional de Occidente en los asuntos globales, y que entraña nuevos riesgos y amenazas.

[19] MARTEU, Elisabeth. «Acuerdos de Abraham: perspectivas regionales», *Política Exterior*. 29/4/2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/acuerdos-de-abraham-perspectivas-regionales/
[20] ANWAR, Kashif. «Is BRICS 2023 becoming a strategic alternative to G7?», *Modern Policy*. 29/8/2023. Disponible en: https://moderndiplomacy.eu/2023/08/29/is-brics-2023-becoming-a-strategic-alternative-to-g7/

La XV Cumbre del BRICS[21] muestra la rápida transformación del panorama internacional, donde China y las potencias emergentes han aprovechado su posición económica y de desarrollo tecnológico, para ejercer una influencia creciente en el tablero geopolítico. La consolidación de este bloque como posible fuerza geopolítica alternativa a Occidente genera inseguridad y preocupación en las democracias desarrolladas. Esta Cumbre se recordará como la cumbre en la que el BRICS se transformó hacia el BRICS+, con la inclusión de seis nuevos miembros (Irán, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Argentina, Egipto y Etiopía), lo que marcó el inicio de un proceso de expansión, hacia un modelo de gobernanza internacional más igualitario. Asimismo, pasará a la historia como la Cumbre de las críticas hacia Occidente y la denuncia de su responsabilidad en crisis y guerras, así como por los reproches a su incapacidad para controlar las consecuencias de las mismas.

El presidente chino Xi Jinping, en su discurso, declaró que los componentes de la Cumbre irían a exhortar a la coalición internacional a promover un papel de cooperación más relevante, añadiendo que «es menester profundizar en la cooperación económica, comercial y financiera para coadyuvar al desarrollo económico»[22]. También hizo hincapié en el papel del BRICS como una fuerza primordial en la configuración del panorama internacional, que refuerza la idea a la que el presidente chino se ha referido en numerosas ocasiones: «El mundo actual está experimentando cambios importantes, no vistos en un siglo»[23].

Del discurso podemos extraer el objetivo estratégico China —y de la coalición— de defender la equidad y mejorar la gobernanza mundial, bajo un nuevo sistema internacional multilateral e inclusivo.

Si bien, desde una perspectiva neutral, podríamos apoyar la mayoría de los objetivos e intereses manifestados en las declaraciones de la XV Cumbre del BRICS, los recientes

[21] BRICS. *BRICS Summit declaration*. 23/8/2023. Disponible en: https://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf

[22] EMBAJADA DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA. Xi Jinping asiste a la XV Cumbre del BRICS y pronuncia un importante discurso. 24/8/2023. Disponible en: http://ni.china-embassy.gov.cn/esp/zgyw/202308/t20230825_11132913.htm

[23] Traducción de la frase 百年未有之大变局, un lema político planteado por Xi ya en 2017.

acontecimientos han incrementado la tensión entre superpotencias y, el cambio de poderes, entraña incertidumbre y, por ello, numerosos riesgos.

Conclusiones

La sucesión de eventos en el ámbito internacional parece apuntar hacia una nueva Guerra Fría o Guerra Fría 2.0[24], con consecuencias más peligrosas que la anterior, principalmente debido a la interdependencia entre países, derivada de la globalización.

Los estímulos hacia el cambio de poderes internacionales, en favor de florecientes sinergias geopolíticas en distintos ámbitos regionales, generan puntos de fricción. Desde el punto de vista occidental, este inminente (des)orden mundial marca un nuevo capítulo en la historia de las relaciones internaciones, donde Occidente —y su modelo— ya no serían el triunfador, sino el vencido.

Por lo anterior, la esfera de las relaciones internacionales camina hacia un desorden en el equilibrio de poderes alcanzado y la estabilidad otorgada por el orden unipolar-multilateral[25], en vigor desde el fin de la Guerra Fría. Este orden mundial parece estar llegando a un punto de inflexión. Aumentan las reticencias y las críticas al modelo occidental, alentando a las naciones a manifestarse en favor de un cambio de modelo.

Bajo este paradigma, numerosos países en desarrollo han perdido el recelo a mostrar su oposición a las propuestas norteamericanas, tomando decisiones internacionales cada vez más asertivas y, en algunos casos, incluso contrarias a los intereses occidentales, denunciando que la globalización y el modelo actual han aumentado la desigualdad en el mundo.

El «mundo libre»[26], hasta ayer considerado líder global e indiscutible, está experimentando un rápido declive en su supremacía política y militar. Simultáneamente, se está produciendo un fulminante y vigoroso alineamiento de potencias, en todos los

[24] Término empleado por Mariano Aguirre en su libro *Guerra Fría 2.0. Claves para entender la nueva política internacional*, 2023.
[25] Entendemos el orden unipolar-multilateral como el promovido por Occidente bajo el liderazgo de EE. UU., que ostenta una posición privilegiada en la ONU, la OTAN, el FMI, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio o la OMS.
[26] Término asociado a los países occidentales tras la Guerra Fría para referirse a una serie de valores, principios y sistemas políticos y económicos democráticos, que promueven la libertad, los derechos humanos, el Estado de derecho y la cooperación internacional.

ámbitos regionales. En primer lugar, a través del bloque BRICS y, en segundo lugar, a través de acuerdos y alianzas de cooperación regional. Esta tendencia superpone y solapa intereses nacionales con globales, generando puntos de encuentro que entrañan riesgos y aventuran nuevos desafíos a los intereses de los distintos Estados. Por ello, resulta muy significativo y preocupante para Occidente.

De la tendencia hacia las alianzas regionales podemos aventurar que, el liderazgo de los EE. UU. podría ser desplazado por un nuevo modelo multipolar, donde, a la vez que se ensanchan las diferencias entre las regiones cardinales del mundo, la gobernanza y los acuerdos político-comerciales se podrían ver condicionados por distintas organizaciones y líderes, en cada región del globo.

Todo ello pone en jaque al orden mundial y cuestiona la vigencia de la centralidad de Occidente como promotor de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Además, podría debilitar su influencia en la toma de decisiones globales en el futuro próximo.

*Miguel López Garay**
Teniente de Navío de la Armada Española

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

100/2023 23/11/2023

Miguel Ángel Melián Negrín *

Asociación estratégica Estados Unidos-Vietnam: una nueva fase en la contención a China

Asociación estratégica Estados Unidos-Vietnam: una nueva fase en la contención a China

Resumen:

Estados Unidos y Vietnam han acordado elevar sus relaciones al máximo nivel diplomático mediante la firma de un acuerdo de Asociación Estratégica Integral, lo que introduce al país norteamericano en el pequeño grupo que conforman China, Rusia y Corea del Sur, y al que próximamente se sumará la India. Teniendo en cuenta que las relaciones exteriores de Vietnam no contemplan un nivel de vinculación mayor, este paso culmen imprime un giro histórico a la relación entre ambos actores.

A este acuerdo se une una situación geopolítica fuertemente marcada por las ambiciones chinas en el Sudeste Asiático. Sin duda alguna, tanto para Vietnam como para Estados Unidos esta coyuntura entraña intereses geopolíticos de alto nivel, y ambos están decididos a reaccionar. En el marco descrito, resuena la idea de rescatar un concepto que marcaría la geopolítica del siglo XX: la política de la contención, cuyos principios, de ser aplicados con cierta cautela y equilibrio, pueden hacer factible un contrapeso al gigante asiático que inicie una nueva fase. De lo contrario, las acciones de la RPC podrían tener un impacto regional y global sin precedentes.

Palabras clave:

Estados Unidos, Vietnam, contención, China, Sudeste Asiático, asociación estratégica.

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

Miguel Ángel Melián Negrín

U.S.-Vietnam strategic partnership: a new phase in the containment of China

Abstract:

The United States and Vietnam have agreed to elevate their diplomatic relations to the highest level by signing a "Comprehensive Strategic Partnership" agreement, which places the United States in the select company of China, Russia, South Korea, and soon, India. Considering that Vietnam does not have a higher level in its foreign relations, this step represents the culmination of a historic shift between both actors.

This agreement is accompanied by a geopolitical context in Southeast Asia strongly marked by Chinese ambitions in the region. Without a doubt, both Vietnam and the United States have high-level geopolitical interests in this situation and are determined to respond. In this context, the idea of resurrecting a concept that would shape 20th-century geopolitics resurfaces: the policy of containment. This policy contains ideas that, if applied with caution and balance, can make a new phase feasible to counterbalance the Asian giant, whose actions will have unprecedented regional and global impacts.

Keywords:

United States; Vietnam; Containment; China; Southeast Asia; Strategic Partnership.

Introducción: un giro en las relaciones Estados Unidos-Vietnam

Este 2023 se cumplen cincuenta años del cierre de uno de los capítulos internacionales que transformaron la realidad global tal y como se había estructurado hasta entonces[1]. 1973 marcó un antes y un después en la concepción de la política exterior de la potencia hegemónica del siglo XX, Estados Unidos, por lo que los cambios sufridos trastocaron el mapa global de intereses y relaciones de fuerzas entre las potencias internacionales.

Con la firma del Acuerdo de París entre Estados Unidos y Vietnam en 1973 las hostilidades entre ambas partes cesaron. La significativa retirada de los estadounidenses del territorio vietnamita supuso la confirmación y suma del régimen al espectro comunista (representado en la guerra por Vietnam del Norte), cuyos máximos exponentes eran la Unión Soviética y China. De esta forma, lo que para el Partido Comunista de Vietnam supuso una victoria sin precedentes, para el bando contrario marcó un punto de inflexión en la supremacía militar demostrada hasta la fecha.

Los Estados Unidos vieron afectada no solo su presencia en el exterior, sino también su resiliencia interna, debido a la división social que el conflicto vietnamita generaba entre la población del país. Con el desarrollo de la Guerra Fría, las relaciones entre ambos actores se caracterizaron por el mantenimiento de una cierta distancia y por centrarse en sus asuntos más inmediatos. Para Estados Unidos, la confrontación con la Unión Soviética y el desarrollo de lazos con China eran de alta prioridad. En el caso de Vietnam, la consolidación de su estructura estatal y la forja de alianzas acapararon la mayor parte de los esfuerzos del Gobierno, recientemente establecido en Hanói.

No obstante, la situación en 2023 dista mucho de guardar alguna similitud con el contexto descrito. Vietnam es hoy en día una potencia regional emergente con una economía en desarrollo, importantes signos de fortaleza y una política exterior ampliamente marcada por sus relaciones vecinales, principalmente con China, con la que comparte alrededor de 1400 kilómetros de frontera. Además, tiene un papel fundamental en la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), un espacio de actuación internacional muy importante para Vietnam de cara a la economía y a las relaciones con sus vecinos

[1] FERNÁNDEZ APARICIO, Javier. «50 años de los Acuerdos de paz de París: Vietnam es otro país» (Documento de Análisis IEEE, 22/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA22_2023_JAVFER_Vietnam.pdf [consulta: 11/10/2023].

asiáticos en términos de seguridad, finanzas o comercio exterior. Por último, en 1995 las relaciones diplomáticas entre Vietnam y Estados Unidos se normalizaron.

En la parte contraria, Estados Unidos está asistiendo a un momento crucial para su posición hegemónica global al tiempo que ha de atajar innumerables retos internos, desde una alta deuda pública hasta el cuestionamiento de su modelo social[2]. En términos globales, el país debe hacer frente a un competidor que plantea uno de los desafíos más complejos para su dominio internacional desde la Guerra Fría: China. Lejos del marco de enfrentamiento del pasado siglo, la competencia actual entre ambas potencias se caracteriza por librarse en un escenario totalmente interconectado, donde la fuerza militar se ha transformado y han surgido nuevos espacios de confrontación, como el ciberespacio o el espacio exterior.

Así pues, las dinámicas globales han ido fortaleciendo el papel de China como principal rival para Estados Unidos y Vietnam en una región que se postula como el escenario internacional donde tendrán lugar los cambios más importantes de este siglo: el Indopacífico. Ambos actores han encontrado en este escenario un frente común: contrarrestar el peso de China en la región. A causa de lo expuesto, su relación, marcada históricamente por el conflicto, ha logrado evolucionar hasta alcanzar unos niveles elevados de cooperación en materia económica y de seguridad.

Tras cincuenta años del Acuerdo de París y veintiocho de la normalización de sus vínculos diplomáticos, el 10 de septiembre de 2023 Estados Unidos y Vietnam firmaron un acuerdo que eleva sus relaciones al nivel de Asociación Estratégica Integral[3], el grado máximo que el sistema de relaciones exteriores vietnamita establece[4]. Este nuevo nivel de entendimiento se refleja en una mayor cooperación en ámbitos tan elementales como la ciencia y la tecnología, el cambio climático o el comercio. No obstante, es necesario

[2] Por ejemplo, en 2022 Estados Unidos presentaba tasas de criminalidad más altas que Zimbabue, Rusia o Yemen.

[3] THE WHITE HOUSE. «Joint Leaders' Statement: Elevating United States-Vietnam Relations to a Comprehensive Strategic Partnership». Washington, 11 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/11/joint-leaders-statement-elevating-united-states-vietnam-relations-to-a-comprehensive-strategic-partnership/#:~:text=SCIENCE%2C%20TECHNOLOGY%2C%20INNOVATION%2C%20AND,of%20the%20Comprehensive%20Strategic%20Partnership. [consulta: 11/10/2023].

[4] En la actualidad Vietnam únicamente dispone de este tipo de acuerdos con China (1988), Rusia (2001) y Corea del Sur (2022). No obstante, el 16 de octubre de 2023, en el marco de una visita oficial, el secretario general del Partido Comunista de Vietnam reconoció la existencia a nivel interno de una propuesta para alcanzar un acuerdo de este tipo con la India.

destacar un aspecto clave para el papel que ambos actores desempeñan en la región: la cooperación en seguridad y defensa.

Figura 1. Visita oficial del Presidente Joe Biden a Vietnam en septiembre de 2023
Fuente: EFE.

Desde que los presidentes Obama y Truong Tan Sang firmaron un acuerdo de asociación estratégica en 2013 —paso previo a alcanzar el máximo nivel de vinculación—, las relaciones entre Estados Unidos y Vietnam han estado marcadas por una profundización en todos sus aspectos. En la actualidad, Estados Unidos se ha convertido en uno de los principales socios de Vietnam en materia de seguridad: desde 2017 ha invertido más de 100 millones de dólares en ayuda militar para el país a través del Foreign Military Financing Program[5], dirigido a fortalecer sus capacidades defensivas y militares.

Asimismo, la Administración Obama levantó el embargo de armas a Vietnam en 2016, año a partir del cual Estados Unidos se comprometió a exportar permanentemente material de defensa por valor de más de 30 millones de dólares anuales. A ello se suman los 108 millones de dólares en ventas que Estados Unidos recibe de Vietnam desde dicho año. Otro reflejo de la mejora de las relaciones en este ámbito fue la visita realizada a Vietnam en marzo de 2018 por el portaaviones USS Carl Vinson: el primero que visitaba sus costas desde hacía más de cuarenta años. Posteriormente, en marzo de

[5] BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS. «U.S. Security Cooperation with Vietnam». U. S. Department of Defense, 11 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-vietnam/ [consulta: 11/10/2023].

2020, fue el turno del USS Theodore Roosevelt[6]. La mejora de las conexiones en materia militar y defensiva también se refleja en acuerdos como la participación de Vietnam en la Global Peace Operations Initiative (GPOI), creada y estructurada por Estados Unidos para contribuir a las misiones internacionales de las Naciones Unidas.

El positivo desarrollo de las relaciones en el campo de la defensa y la seguridad se manifiesta en la percepción del país norteamericano que la sociedad vietnamita tiene en la actualidad. Según la encuesta *The State of South Asia 2023*[7], un 72 % de la población vietnamita confía en Estados Unidos como garante de la seguridad y la paz internacionales y define al país como un pilar esencial en la estabilidad global, frente a un 12 % que no lo hace. Esta visión del liderazgo global de Estados Unidos se asienta en su empleo de las capacidades militares y económicas para promover la estabilidad internacional, un eje esencial de la política exterior vietnamita.

En el 10.º aniversario de la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica, ambas partes han reconocido la interdependencia de sus relaciones ampliando a siete los pilares de cooperación: inversión, gestión del legado de la guerra, promoción de la seguridad, promoción de la prosperidad, crisis climática, cooperación sanitaria y gestión del río Mekong[8]. Sin duda alguna, estos pilares de cooperación reflejan un giro histórico en las relaciones entre Vietnam y Estados Unidos. No obstante, la geopolítica de la región y las ambiciones chinas pondrán a prueba tanto esta asociación como la política exterior vietnamita.

[6] OLSON, Wyatt. «USS Theodore Roosevelt's fateful Vietnam port call had blessing of Pacific's highest commanders», *Stars and Stripes.* 15 de abril de 2020. Disponible en: https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/uss-theodore-roosevelt-s-fateful-vietnam-port-call-had-blessing-of-pacific-s-highest-commanders-1.626103 [consulta: 11/10/2023].

[7] AA. VV. *The State of Southeast Asia 2023: Survey Report.* ASEAN Studies Centre, 9 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/state-of-southeast-asia-survey/the-state-of-southeast-asia-2023-survey-report-2/ [consulta: 11/10/2023].

[8] Ante la importancia geopolítica del río Mekong, donde países como Laos o Camboya también tienen intereses, Estados Unidos se posiciona del lado de Vietnam bajo el pretexto de colaborar en su gestión ambiental. Entre otras cosas, este río es fundamental en la producción de arroz. Cfr. CHEN, Bienvenido. «El río Mekong se ahoga bajo el juego geopolítico: las presas acaban con la vida del "bol de arroz" de Asia», *El Español.* 23 de enero de 2023. Disponible en: https://www.elespanol.com/enclave-ods/historias/20230122/mekong-ahoga-juego-geopolitico-presas-acaban-asia/735176771_0.html [consulta: 12/10/2023].

Vietnam, la diplomacia del bambú y sus lazos con China

Tras superar distintos periodos de guerra con Estados Unidos y China[9], la política exterior vietnamita ha estado marcada —y ha sido reconocida a nivel global— por su promoción de la paz, la soberanía estatal y la prosperidad. Aplicando a la política exterior los principios marxista-leninistas, un eje ideológico esencial para el país, los vietnamitas han logrado generar una estructura política basada en la absorción selectiva de los fundamentos culturales de otras naciones y del pensamiento progresista a nivel global, que ha desembocado en el desarrollo de los atributos mencionados.

Esta combinación de firmeza en los elementos ideológicos y ductilidad en los métodos diplomáticos ha derivado en las últimas décadas en una política exterior caracterizada por la omnicanalidad y la flexibilidad. Conocida como la «diplomacia del bambú», su denominación se debe al parecido que aflora al comparar el diseño de la política exterior de Vietnam con la planta: unas raíces fuertes (la ideología) coexisten con tallos flexibles (los métodos). A través de la diplomacia, sin renunciar a sus principios, el país asiático se ha adaptado a un entorno cambiante y ha apostado por desarrollar nuevas relaciones que traspasan las limitaciones ideológicas, lo que convierte a esta política en apta para todos los tiempos.

No obstante, la citada política exterior está siendo desafiada por los retos regionales, fuertemente marcados por la competición geopolítica, encabezada por China y sus ambiciones. En esta línea, Vietnam y su sociedad son conscientes de la amenaza que representa el gigante asiático, pero hay una serie de lazos con China que resultan muy difíciles de resquebrajar. Según *The State of South Asia 2023,* la misma fuente empleada para el caso estadounidense, un 78 % de la población vietnamita responde negativamente a la siguiente pregunta sobre China: ¿Cuánto confías en que China hará lo correcto para contribuir a la paz global, la seguridad, la prosperidad y la gobernanza?

La amenaza está clara para Vietnam: China emplea y empleará sus capacidades económicas y militares para fomentar sus intereses a costa de la estabilidad regional y global. Un ejemplo clarificador de esta tendencia es la insistente reclamación china de

[9] Cfr. VILLAAMIL, Benito. «La invasión de China a Vietnam en 1979», *Nueva Tribuna.* 13 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.nuevatribuna.es/articulo/cultura---ocio/invasion-china-vietnam-1979/20220313113500196443.html [consulta: 12/10/2023].

en torno al 85 % del mar del Sur de China[10], basada en la «línea de los nueve puntos»[11] y que afecta a múltiples países, entre ellos Vietnam. El control de la zona referida es vital para la supervivencia hegemónica de China: sin él, se arriesga a que el potencial naval de Estados Unidos se convierta en una fuerza difícil de superar en la zona y a que el dominio de puntos clave para el abastecimiento de su tejido económico y social, como el estrecho de Malaca, quede en manos de otros. La magnitud del asunto para China se refleja en un aumento de las tensiones regionales, consecuencia de sus acciones unilaterales para torpedear cualquier iniciativa que suponga una amenaza en este sentido.

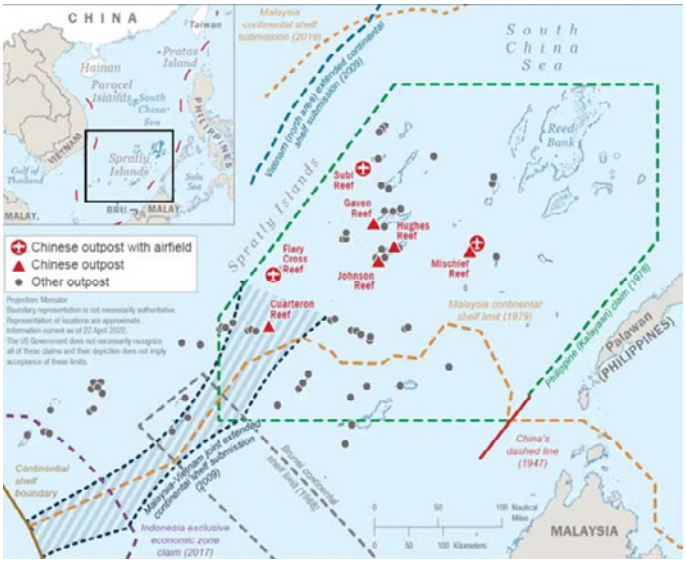


Figura 2. Posiciones chinas en las islas Spratly
Fuente: Departamento de Defensa de Estados Unidos.

Así pues, entre China y Vietnam existen y han existido disputas que han incrementado la tensión en sus relaciones y que han elevado a máximos históricos las posibilidades de una escalada militar en la región. El reclamo de la soberanía de las islas Paracelso y Spratly, la implantación en 2014 de una plataforma petrolera china en aguas de la zona

[10] Donde ya lleva construidas más de veintisiete islas artificiales para introducir una cantidad mínima de población o elementos de defensa que respalden sus reclamaciones soberanas.
[11] FERNÁNDEZ CASTAÑO, Luis. «China y la línea de los nueve puntos», *Prisma UC3M.* 1 de diciembre de 2021. Disponible en: https://somosprismauc3m.wordpress.com/2021/12/01/china-y-la-linea-de-los-nueve-puntos/ [consulta: 12/10/2023].

económica exclusiva (ZEE) de Vietnam o los choques marítimos entre ambas naciones motivados por las actividades de perforación llevadas a cabo por Vietnam en 2017[12] ejemplifican la confrontación entre ambas estrategias geopolíticas.

Sin embargo, la relación entre Vietnam y China, más que una amenaza, entraña una serie de lazos históricos y económicos que influyen en la toma de decisiones del primero. Para comenzar, ambos países cuentan con una evolución histórica similar: sus respectivos sistemas, basados en el comunismo, entraron en una etapa de apertura financiera[13] que los llevó a un dualismo en lo político y lo económico. Por otra parte, cabe resaltar diferencias clave en términos de gobernanza. Por ejemplo, el secretario general del Partido Comunista vietnamita, Nguyen Phu Trong, es una figura diferente del presidente de Vietnam, Vo Van Thuong, mientras que en China el poder se concentra en una persona, Xi Jinping.

Desde que se normalizaron sus relaciones, China se ha convertido en el primer socio económico de Vietnam, de donde proceden alrededor del 40 % de sus importaciones. A través de la firma de más de trece acuerdos económicos, Vietnam se ha convertido en el sexto socio comercial de China. Por consiguiente, el plano económico es un nexo fundamental en estas relaciones, que ambos actores emplean como motor de desarrollo y que sitúan a Vietnam en una posición compleja ante el desequilibrio comercial y geopolítico. Como muestra de su buena relación en dicho ámbito, en octubre de 2022 el presidente vietnamita fue el primer mandatario extranjero en viajar a Pekín tras el reconocimiento del tercer mandato de Xi Jinping[14].

Ante la situación descrita, Vietnam ha decidido establecer cierta distancia con su socio en la política exterior, al mismo tiempo que busca no realizar acciones que puedan irritar al gigante vecino. Esta ambivalencia ha sido puesta en práctica en la política exterior de Vietnam a través del principio de los «tres noes»: no a las bases militares extranjeras, no a formar parte de alianzas militares y no al apoyo a un país en lucha con otro. Este

[12] Y que llevaron a la suspensión del proyecto de prospección de Vietnam, que ordenó a la empresa española Repsol que detuviese sus actividades en la zona a raíz del conflicto. Cfr. LA VANGUARDIA. «Vietnam paraliza un proyecto de Repsol en aguas disputadas con China». 23 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/politica/20180323/441855160033/vietnam-paraliza-un-proyecto-de-repsol-en-aguas-disputadas-con-china.html [consulta: 13/10/2023].

[13] La apertura de Vietnam comenzó a partir de 1986 y la de China en 1978, bajo la dirección de Deng Xiaoping. China ingresó en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 y Vietnam en 2007.

[14] Asimismo, Phạm Minh Chính visitó a Xi Jinping en junio de 2023, más de siete años después de la última visita de un primer ministro de Vietnam al líder chino.

principio refleja nuevamente el carácter de la diplomacia de bambú, que apuesta por la soberanía y la paz internacional a la par que concede cierto margen de actuación al país en sus relaciones con otros Estados, cubriéndose de cualquier acusación por parte de China referente a su vinculación con otras naciones en el ámbito militar.

Ahora bien, Vietnam es consciente de la amenaza que China representa en la región y, de forma directa, para sus relaciones. En consecuencia, el país ha comenzado a promover ciertos acuerdos con otros actores que buscan servir de contrapeso a la influencia de la RPC, y en Estados Unidos ha encontrado un socio que abre una vía muy plausible para el cumplimiento de este objetivo. Tanto es así que se ha vuelto a poner sobre la mesa uno de los conceptos geopolíticos más mencionados en la Guerra Fría: la política de contención.

¿Hacia una geopolítica de la contención 2.0?

Los orígenes de la política de contención se remontan al «telegrama largo» redactado en 1946 por el entonces embajador de Estados Unidos en la Unión Soviética, George F. Kennan[15]. Esta noción se convirtió en el centro del debate político de las décadas posteriores a partir de la publicación del artículo «The Sources of Soviet Conduct» en *Foreign Affairs*[16]. Fundamentada en la necesidad de contener la expansión soviética a través de las denominadas esferas de influencia, esta política encontraba su motivación en la realidad expuesta por el texto de Kennan, donde se remarcaba que la idiosincrasia del sistema comunista soviético no permitiría una convivencia pacífica con el ideario político estadounidense.

Aunque ambos bandos resultaron victoriosos de la Segunda Guerra Mundial, la política de la contención reflejaba la necesidad de presentar a los soviéticos puntos de contrafuerza inalterables. Washington «organizó» el mundo en zonas de influencia soviéticas y estadounidenses en función de la cuales estructuró su política exterior con

[15] En el momento de la redacción del texto, Kennan era encargado de negocios en la embajada estadounidense en Moscú. Cfr. RUBIO PLO, Antonio R. «El "telegrama largo" de Kennan: reflexiones desde el pasado y el presente». Real Instituto Elcano, 22 de febrero de 2016. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/blog/el-telegrama-largo-de-kennan-reflexiones-desde-el-pasado-y-el-presente/ [consulta: 13/10/2023].

[16] KENNAN, George F. «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*. Julio de 1947. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/george-kennan-sources-soviet-conduct [consulta: 13/10/2023].

el fin de proteger la estabilidad y la paz internacionales. El marco conceptual que esta política aportó para el desarrollo de la resistencia tanto política como militar al expansionismo soviético es fundamental para comprender las acciones estadounidenses a lo largo de la Guerra Fría[17].

Sin estar exenta de críticas[18], la política de la contención fue moldeada por las distintas corrientes ideológicas que marcaba cada Administración estadounidense. Bajo su amparo se produjeron importantes sucesos que aún hoy en día tienen un peso fundamental en el escenario internacional, como la creación de la Alianza Atlántica en 1949 o la guerra de Vietnam, finalizada en 1973. Por ello, al hablar de las intenciones de expansión chinas en el Indopacífico y el resto del mundo, numerosos analistas políticos han rescatado la terminología de la contención para afrontar el desafío que la RPC plantea tanto a nivel regional como global a la hegemonía estadounidense.

Estados Unidos ha situado el Indopacífico como un punto fundamental para su política exterior en este siglo. La estrategia exterior norteamericana es consciente de la importancia de las acciones de desestabilización de China en la región, así como de sus ambiciones y sus ya conocidas intenciones[19]. En consecuencia, Estados Unidos ha encontrado en Vietnam un posible contrapeso. En este marco, Vietnam tiene clara la importancia de emplear la omnicanalidad en su máxima expresión en su estrategia exterior, buscando la equidistancia entre Estados Unidos y China para no elevar las tensiones con este último país y no dejar pasar la oportunidad de contar con el elemento disuasorio que el primero representa.

Por su parte, Estados Unidos está trabajando para construir relaciones sólidas con países del Sudeste Asiático que también encuentren un punto común en esta causa.

[17] Con los programas de ayuda a Grecia y Turquía y el Plan Marshall, Estados Unidos comenzó a diseñar una política exterior cuyos esfuerzos se enfocaron en la lucha mundial contra los regímenes no democráticos y en la promoción de la paz internacional como contrapeso a la estrategia de expansión del sistema político e ideológico soviético.

[18] Walter Lippmann, portavoz por antonomasia del realismo estadounidense, fue la principal voz contraria a esta política. Su idea de establecer criterios para escoger dónde restar influencia a la Unión Soviética colisionaba con los principios generales que podían aplicarse universalmente y que los estadounidenses emplearon como justificación a lo largo del periodo para emprender acciones en puntos geográficos lejanos que en principio no guardaban relación con sus objetivos, y que llevaron al país a enfrentamientos en zonas donde no tenía intereses aparentes.

[19] ARGUMOSA PILA, Jesús Rafael. «El nuevo modelo de contención de EE. UU.», *Revista Ejército,* n.º 898. Enero-febrero de 2016. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/Descarga_pdf/EjercitoTierra/revista_ejercito/Otros_articulos_finalistas_Premios_2017_ORDEN_CRONOLOGICO_DE_PUBLICACION.pdf [consulta: 14/10/2023].

Tailandia, Singapur, Indonesia, Malasia o Filipinas son algunas de las naciones con las que Washington ha firmado acuerdos específicos de cooperación en seguridad y defensa. En la misma línea se sitúa la renovación de la cooperación en materia de defensa entre Estados Unidos y Filipinas[20] tras mostrar ambas partes su preocupación por la unilateralidad de las acciones de la RPC en el mar del Sur de China, motivo de varias preocupaciones geopolíticas para Filipinas. Por tanto, la amenaza china es palpable en la región, y los países que la conforman, aun existiendo fuertes lazos económicos con Pekín, buscan y hallan en Estados Unidos un actor global que ejerce como líder en la defensa de su estabilidad.

Otro elemento de elevada importancia es la cooperación en materia de seguridad y defensa entre Estados Unidos y Vietnam, especialmente en capacidades navales, pues guarda una fuerte relación con el objetivo conjunto de cercar a China por vía marítima. En su acuerdo de Asociación Estratégica Integral, Estados Unidos menciona que prestará especial atención al reforzamiento de las capacidades navales de Vietnam en términos de seguridad y defensa con el fin de que el país disponga de los recursos necesarios para hacer valer el derecho internacional y su soberanía.

El mencionado programa Foreign Military Financing (FMF)[21] recoge el aumento progresivo de la inversión del Gobierno estadounidense en este sector, tan elemental a nivel geopolítico para ambas partes. Tal y como enfoca el caso de Vietnam, el eje esencial del programa es apoyar, transferir, reforzar y fomentar los recursos de los guardacostas del país en pro de su posición en el mar del Sur de China. En esta misma línea, Vietnam participa desde 2018 en el denominado Rim of the Pacific (RIMPAC)[22], el mayor ejercicio militar naval del mundo, que Estados Unidos celebra con una frecuencia bianual junto a sus aliados.

Por su parte, Vietnam dispone de una estrategia propia respecto a sus relaciones en la región, cuyo fin último es contener las acciones chinas. A diferencia de Estados Unidos y su política de contención, que obliga a elegir aquellos puntos donde ejercer presión al

[20] RATCLIFFE, Rebecca y DAVIDSON, Helen. «EE. UU. aumenta su presencia militar en Filipinas para contrarrestar a China», *El Diario.* 4 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/acuerdo-militar-filipinas-china-estados-unidos_1_9922445.html [consulta: 14/10/2023].
[21] BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS. *Op. cit.*
[22] U.S. PACIFIC FLEET. «RIMPAC». Disponible en: https://www.cpf.navy.mil/rimpac/#_blank [consulta: 14/10/2023].

rival para reducir su influencia, Vietnam forma parte naturalmente de los países del Sudeste Asiático que conforman un contrapeso a la expansión china, como les sucede a la India, Japón, Corea del Sur o Filipinas.

Figura 3. Límites geográficos de la reivindicación territorial de distintos países en el mar del Sur de China.

Aquí se observa un punto en común entre Estados Unidos y Vietnam en el empleo de la política de la contención en este determinado contexto. Lo que para Estados Unidos suponer verter esfuerzos geopolíticos en construir un cerco en torno a China en su región, para Vietnam está ligado al curso de sus alianzas naturales (exceptuando a Camboya y Laos, que se decantan más hacia China). No obstante, ambas estrategias comprenden a actores fundamentales para una y otra perspectiva. Véanse Japón, Corea del Sur y Filipinas, aliados históricos de Estados Unidos.

Compartan o no una visión de la aplicación de la política de la contención, lo cierto es que su fin último es válido para los objetivos estratégicos tanto de Vietnam como de Estados Unidos: reducir la influencia y la expansión de China en el Sudeste Asiático. En el supuesto de Estados Unidos, este objetivo es vital para su supervivencia en el trono de la hegemonía global; en el de Vietnam, se trata de un asunto de elevada importancia para su situación soberana y su independencia. Así pues, Vietnam recoge los aspectos

más interesantes de la contención y los aplica de manera bilateral en la medida en que le resultan rentables.

Asociación Estratégica Integral: histórica, sí, pero con obstáculos

El significado histórico del salto en las relaciones bilaterales entre Vietnam y Estados Unidos ya se ha apuntado. Este no supone únicamente dejar el pasado atrás, sino emplearlo para consolidar los vínculos entre naciones y manifestarlos de manera conjunta a nivel global. No obstante, es necesario apuntar aquellos elementos que aún pueden generar puntos de fricción.

Obviamente, entre ambos países existe una cierta distancia ideológica y política, pero sus necesidades comunes han logrado traspasar los referidos obstáculos para posibilitar la cooperación. En dicho sentido, el desarrollo de este nuevo estadio en las relaciones estadounidense-vietnamitas se puede encontrar por parte de este último. Mas no con sus relaciones con Estados Unidos, sino con otro actor global de alta importancia e influencia y, cómo no, un enemigo vital para los norteamericanos: Rusia.

Desde sus orígenes, Vietnam ha mantenido una especial relación con el país euroasiático. Basta observar la base ideológica del sistema político vietnamita, heredera del ideario marxista-leninista, lo que ha marcado el rumbo de sus relaciones hasta hoy en día. La Unión Soviética, sin duda alguna, fue la principal sustentadora del bando comunista que salió victorioso de la guerra de Vietnam, cuya causa apoyó con más de 350 millones de dólares anuales durante el periodo[23]. Y lo mismo hizo en 1979, cuando China invadió el territorio vietnamita.

Esa conexión no se ha perdido, pues los lazos históricos se han mantenido hasta nuestros días. Rusia sigue siendo un socio fundamental para Vietnam: es su principal importador de armas y una pieza clave en el abastecimiento energético. Tanto es así que Rusia es el único país extranjero con acceso al puerto de Cam Ranh[24], clave en términos

[23] GARCÍA GALÁN, Isidoro M. «La factible alianza EE. UU.-Vietnam frente a la hegemonía china» (Documento de Opinión IEEE, 98/2016). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO98-2016_EEUU-Vietnam_frente_a_China_GarciaGalan.pdf [consulta: 14/10/2023].

[24] ACHING GUZMÁN, César. «Vietnam abre a Rusia el puerto marítimo de Cam Ranh», *Punto de Vista y Propuesta.* 29 de noviembre de 2014. Disponible en:

geopolíticos para la región, principalmente por su papel en el comercio marítimo y en la proyección de poder en el mar del Sur de China[25]. Este acceso proporciona a Rusia una presencia importante de cara a las disputas que acontecen en la región.

Tabla 1. Comercio de armas entre Rusia y los miembros de la ASEAN

	2000-2019	Approximate % of All Russian Arms Exports (2000-2019)	Russian % of Countries' Total Arms Imports (2000-2019)
Vietnam	6515	5.4	84
Myanmar	1591	1.3	43
Malaysia	1298	1.1	27
Indonesia	1147	1.0	16
Laos	101	<0.1	44
Thailand	50	<0.1	1
Listed ASEAN Members (total)	10702	8.8	27

Fuente: STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). *SIPRI Arms Transfer Database.*

Lo expuesto conlleva que exista un cierto recelo respecto a los objetivos estratégicos de Estados Unidos, pues la intervención y la influencia de Rusia sobre sus aliados vietnamitas pueden emplearse para limitar las acciones en contra de China. En este contexto, es plausible que Vietnam no rehúse su relación con Rusia, pues la considera un pilar clave en su política exterior. Como muestra de ello, Vietnam es uno de los pocos países que no ha condenado en la Asamblea General de las Naciones Unidas la invasión rusa de Ucrania, lo que supone un punto de fricción con la contraparte estadounidense.

En el marco descrito no cabe olvidar los fuertes lazos económicos con China, el principal promotor del desarrollo tecnológico de Vietnam. Mediante la exportación de microchips, semiconductores, circuitos integrados, etcétera, China provee a Vietnam de cuanto resulta necesario para alcanzar una capacidad tecnológica a la altura de las demandas globales. Asimismo, China continúa incrementando sus capacidades militares, que

https://puntodevistaypropuesta.wordpress.com/2014/11/29/vietnam-abre-a-rusia-el-puerto-maritimo-de-cam-ranh/ [consulta: 15/10/2023].

[25] Empleado durante la guerra de Vietnam por Estados Unidos como base militar y punto de apoyo logístico, Cam Rahn pasó a manos de los soviéticos posteriormente y hoy en día es un pilar estratégico en sus relaciones. En este puerto, Rusia y Vietnam han acordado el desarrollo de instalaciones de repostaje y mantenimiento de buques rusos, pues dispone de capacidad suficiente para albergar buques de guerra y submarinos.

constituyen un elemento disuasorio frente a la posibilidad de cualquier alianza militar práctica con Estados Unidos.

No existe duda alguna de que Vietnam no quiere ser un país satélite de Pekín. Su autonomía estratégica exige la liberación de cualquier atadura ideológica y de las ambiciones del país vecino. Por su parte, Rusia, consciente de que su relación con Hanói es fundamental y requiere de atención y cuidado, también es conocedora de la fuerza de China en el Sudeste Asiático, por lo que tampoco puede ser de gran utilidad para Vietnam.

Por consiguiente, la alianza entre Estados Unidos y Vietnam se puede considerar fundamental para la región y para las estrategias geopolíticas de ambos actores. Sin embargo, se desarrolla en un marco donde un error táctico puede suponer una escalada de tensiones difícil de controlar *a posteriori.* De la misma manera, el diálogo y la cooperación impulsados por esta alianza tienen la obligación de tomar en cuenta las responsabilidades de la política exterior vietnamita para no dinamitarlas, pues las ambiciones que podrían desatar tales acciones requerirían una intervención militar del lado norteamericano para su detención.

Conclusiones: equilibrio geopolítico para contener a China

Las tendencias geopolíticas determinan la importancia del Sudeste Asiático en el siglo XXI. Cualquier actor estatal que busque ocupar una posición hegemónica global debe tener en cuenta la necesidad de contar con una presencia fuerte en la zona y de respaldar sus intereses geopolíticos con sus acciones en la región. A lo anterior se suma el hecho de que la incertidumbre y la unilateralidad están ganando terreno al multilateralismo, lo que las convierte en las principales características de los cambios en las dinámicas geopolíticas globales.

Partiendo del punto anterior, el giro histórico en las relaciones entre Estados Unidos y Vietnam, dos actores antagónicos, es comprensible a la vez que insólito. Ambos han logrado sobreponer sus intereses gracias a un análisis geopolítico con un elemento clave común: detener la expansión y las ambiciones de China en el Sudeste Asiático, capital para la posición global de uno y otro. En este contexto de continua y creciente amenaza china, las relaciones estadounidense-vietnamitas adquieren un significado mayor para la

comunidad internacional, pues las dos partes representan un contrapeso del que el resto de los actores de la región se pueden beneficiar, y que incluso puede motivarlos a continuar construyendo relaciones con ambos socios.

El máximo nivel de compromiso adquirido con Estados Unidos a través de la Asociación Estratégica Integral implica para Vietnam la adopción de un enfoque geopolítico afín a los principios tradicionales de su política exterior. Como se ha apuntado, la aspiración a una sociedad internacional pacífica y soberana se refleja en las acciones de Vietnam mediante la búsqueda de equilibrios con sus socios fundamentales: China a nivel económico, Rusia a nivel defensivo e ideológico y un conjunto de países, entre los que figuran Japón, Corea del Sur o la India, con los cuales comparte la meta de salvaguardar los intereses nacionales frente a los de Pekín. Todos estos ingredientes forman parte de un entramado geopolítico donde el equilibrio es clave en la gestión de las relaciones exteriores de Vietnam y al que se ha sumado un actor fundamental: Estados Unidos.

A simple vista, la tarea a la que se enfrenta Vietnam es compleja y requiere un esfuerzo de gestión superior, pues probablemente cualquier error elevará las enérgicas disputas presentes en la región. Directa o indirectamente, las dinámicas geopolíticas del Sudeste Asiático ya implican la intención de generar un espacio de contención a la expansión china. La asociación de Vietnam y Estados Unidos resulta vital para este objetivo.

Ya sea a nivel regional o global, ambos actores comparten desafíos y conexiones con China de una u otra manera. Por consiguiente, la intensidad de sus relaciones afectará de forma determinante a la reacción del gigante asiático y sus repercusiones serán internacionales. Esta alianza ha demostrado que tanto la amenaza china como la necesidad de contenerla son reales y tienden a incrementarse exponencialmente a medida que el tiempo avanza.

Tanto Vietnam como Estados Unidos se sitúan en un marco de actuación donde la contención debe ir acompañada del equilibrio geopolítico. En este sentido, el elemento disuasorio debe ser el instrumento a través del cual se evite un conflicto de mayor grado en una región tan importante para el tablero global. La supervivencia como potencia hegemónica de Estados Unidos y de Vietnam como país independiente conforma el motor de esta relación. No obstante, no hay que olvidar que las ambiciones chinas

pueden marcar un antes y un después no solo en el Sudeste Asiático, sino en un escenario global incierto de cara a las próximas décadas.

*Miguel Ángel Melián Negrín**
Analista internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

101/2023 24/11/2023

Zacarías Hernández Calvo *

Según el big data Rusia ha conquistado Ucrania: la guerra y la falacia de McNamara

Según el big data Rusia ha conquistado Ucrania: la guerra y la falacia de McNamara

Resumen:

La falacia de McNamara consiste en tomar una decisión basándose en métricas pretendidamente objetivas e ignorando todas las demás observaciones. El intento de replicar los procesos de gestión y toma de decisiones empresariales, basado en un análisis racional apoyado en datos cuantificables, ha conducido a lo largo de la historia a graves errores estratégicos. En Vietnam, Irak, Afganistán o ahora en la invasión rusa de Ucrania esa tentación siempre ha estado presente, confiando en una respuesta tecnológica a un problema estratégico. Los datos difíciles de cuantificar tienden a pasarse por alto, dejando fuera intangibles como la motivación, la esperanza, el resentimiento o el coraje. El problema radica en la propia naturaleza de la guerra que hace que la búsqueda de la respuesta estratégica no pueda ser perseguida únicamente mediante un método racional.

Palabras clave:

Estrategia, toma de decisiones, análisis cuantitativo, datos, Vietnam, Irak, Afganistán, 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.

Zacarías Hernández Calvo

According to Big Data Russia has conquered Ukraine: war and the McNamara fallacy

Abstract:

Making a decision based on a supposedly objective set of metrics and ignoring all other observations is known as the McNamara fallacy. Attempting to replicate business decision-making and management processes based on rational analysis of quantifiable data has historically led to serious strategic mistakes. In Vietnam, Iraq, Afghanistan or now with Russia's invasion of Ukraine, the temptation has always been there. To rely on a technological answer to a strategic problem. Hard-to-quantify data are often overlooked, and intangibles such as motivation, hope, resentment or courage are ignored. The problem lies in the nature of warfare itself, which means that the search for the strategic answer cannot be pursued in a purely rational way.

Keywords:

Strategy, decision making, quantitative analysis, data, Vietnam, Iraq, Afghanistan, Ukraine.

En febrero de 2022, poco antes del comienzo de la invasión de Rusia en Ucrania, las previsiones sobre cómo podría evolucionar el conflicto eran variadas. Una gran cantidad de analistas consideraban que Putin no iba a realizar la invasión, que sus objetivos eran limitados y que podía alcanzarlos sin invasión militar. Otros apostaban por una operación militar limitada para consolidar la situación que, *de facto*, se producía en las provincias de Donetsk y Lugansk, declarándolas independientes o anexándolas a Rusia. Cuando la inteligencia militar norteamericana fue advirtiendo de la inminencia y el carácter de la invasión, las discusiones mayoritarias se centraban en cuantos días tardarían las fuerzas rusas en llegar a Kiev y hacer caer su gobierno. De hecho, una de las primeras reacciones occidentales a la invasión fue ofrecer al presidente Zelensky una salida segura del país. Cuando comenzaron las operaciones había discusiones sobre cuando llegarían las fuerzas rusas a Moldavia o si pondrían en peligro las fronteras de la OTAN. La potencia de combate del Ejército ruso comparada con el ucraniano, su magnífica demostración de fuerza los meses antes de la invasión, su inteligente empleo de la fuerza en Georgia, Crimea o Siria y otros muchos indicadores, hacían dudar de la capacidad de resistencia ucraniana ante la invasión. Los analistas se equivocaban y Putin también.

Como acertadamente señalan Yuriy Gorodnichenko e Ilona Sologou, mientras que los líderes occidentales creían que Ucrania no era rival para Rusia desde el punto de vista militar, el presidente ruso Vladimir Putin confiaba en una rápida victoria. La confianza del presidente ruso se basaba en un supuesto más fundamental: los ucranianos tendrían poca voluntad de resistir, porque en realidad nunca habían existido. A ojos de Putin, la historia y la identidad de Ucrania estaban tan ligadas a Rusia que su pueblo no tendría ninguna razón para arriesgar sus vidas y propiedades en aras de la soberanía[1].

Robert McNamara y la guerra de Vietnam

Cuenta una vieja historia que, en 1967, fueron al sótano del Pentágono, ocupado por los ordenadores centrales, y cargaron las viejas tarjetas perforadas, con las que se funcionaba entonces, con todo lo que se podía cuantificar: número de soldados, barcos, carros, helicópteros, artillería, ametralladoras, munición, etc. e hicieron la pregunta:

[1] GORODNICHENKO, Yuriy y SOLOGOU, Ilona. «The Ukraine-Russia Culture War», *The Project Syndicate*. 7 de junio de 2023. Disponible en: The Ukraine-Russia Culture War by Yuriy Gorodnichenko & Ilona Sologoub - Project Syndicate (project-syndicate.org)
Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 2 de noviembre de 2023.

¿cuándo ganaremos en Vietnam? Se fueron el viernes y los ordenadores trabajaron todo el fin de semana. Al regresar el lunes había una tarjeta en la bandeja de salida que decía: los EE. UU. ganaron en 1965[2].

Robert McNamara fue el secretario de Defensa de los EE. UU. entre 1961 y 1968 y está considerado como el arquitecto de la guerra de Vietnam. Profesor de la Harvard Business School a principios de la década de 1940, durante la 2.ª Guerra Mundial, junto a un grupo conocido como los «niños prodigio» implantaron el control estadístico de procesos, un método de control de calidad, para ayudar a coordinar toda la información operativa y logística y mejorar la conducción de la guerra. Los aviones desempeñaban un papel cada vez más importante en la guerra y no se disponía de ningún sistema de gestión de aviones y tripulaciones, para controlar las piezas de recambio o asignar el combustible.

La complejidad de la maquinaria bélica moderna había superado la capacidad de gestionarla. McNamara ayudó a llevar el rigor del análisis estadístico a la guerra mejorando la eficiencia logística y la planificación de las misiones. Entre otras cosas diseñaron la estrategia de sustituir los bombardeos a gran altitud sobre objetivos militares por bombardeos a baja altitud sobre ciudades japonesas. Se tomó la decisión después de que sus estudios estadísticos tuvieran en cuenta aspectos como el porcentaje de casas de madera, la proporción de víctimas civiles y su impacto en la moral de la población. En 1946, se convirtieron en ejecutivos de la Ford Motor Company, llegando McNamara a ser su presidente en 1960. Puede decirse que contribuyeron a la revolución empresarial de las décadas siguientes que transformó profundamente las grandes organizaciones. Tras su paso por la Secretaría de Defensa, McNamara fue presidente del Banco Mundial durante 13 años[3].

Elegido por el presidente John F. Kennedy[4] para el cargo de secretario de Defensa en 1961, McNamara personificaba la confianza del siglo americano, tecnócrata libre de

[2] MADRIGAL, Alexis C. «The Computer that Predicted the U.S. Would Win the Vietnam War», *The Atlantic*. 5 de octubre de 2017. Disponible en: The Computer That Predicted U.S. Would Win the Vietnam War - The Atlantic
[3] ROSENZWEI, Phil. «Robert S. McNamara and the Evolution of Modern Management», *Harvard Business Review*. December de 2010. Disponible en: Robert S. McNamara and the Evolution of Modern Management (hbr.org)
[4] Kennedy reunió para su asesoramiento al conocido como grupo Camelot. Un dinámico equipo de asesores conocidos por su brillantez y perspicacia procedentes del mundo académico, el gobierno, el ejército y los negocios. Entre ellos se encontraban el fiscal general Robert Kennedy, el secretario de Defensa Robert McNamara, el secretario de Estado Dean Rusk, el consejero de Seguridad Nacional McGeorge Bundy y los ayudantes de confianza Ted Sorensen y Arthur Schlesinger. Sin embargo, los mismos rasgos que compartían estos hombres también crearon fuertes divisiones. Lejos de estar unidos, se trataba de un grupo de rivales cuyas ambiciones y creencias enfrentadas provocaban encendidos debates internos.

anteojeras ideológicas, centrado en los hechos y deduciendo la verdad de los datos. Como secretario de Defensa aplicó el mismo enfoque riguroso a su gestión. Hasta entonces, cada ejército había dispuesto de su propio presupuesto e impulsado sus sistemas de armas preferidos sin coordinación, con el resultado de una eficiencia y una eficacia cuestionables. McNamara se propuso optimizar el desarrollo de capacidades, subordinando los intereses de los ejércitos a las necesidades conjuntas. También revisó la estrategia militar estadounidense, sustituyendo la doctrina potencialmente catastrófica de represalias por otra doctrina de respuesta flexible en el empleo de la fuerza, con el enfoque en la proporcionalidad de la respuesta y en evitar la escalada del conflicto. El Congreso quedó muy impresionado. Calificaron a McNamara como «uno de los mejores secretarios de la historia, una máquina IBM con piernas»[5].

Como secretario de Defensa, McNamara trató de reproducir los métodos que habían tenido tanto éxito en Ford. Aportó nuevos métodos a la conducción de la guerra de Vietnam. McNamara había traído las «técnicas de análisis cuantitativo de gestión por ordenador» que ofrecían nuevos y revolucionarios procedimientos para la recopilación, gestión y análisis de datos militares para utilizarse según las nuevas teorías de sistemas. Un ejemplo fue el Sistema de Evaluación Hamlet, que pretendía cuantificar cómo se desarrollaba el programa estadounidense de «pacificación» mediante el estudio de 12.000 pueblos vietnamitas. Cada mes, se producían aproximadamente 90.000 páginas de datos e informes[6].

Thomas Schelling, uno de los padres de la teoría de juegos y premio nobel de economía, con gran influencia en las teorías aplicadas por el equipo de McNamara, escribió en 1964 sobre Vietnam que la aplicación precisa y racional de la fuerza culminaría en que Estados Unidos y su adversario alcanzaran simultáneamente un juicio sobre cuál es la elección más razonable que podemos hacer y cuál es la elección razonable que el enemigo puede estar haciendo. Como bien señala Antulio Echevarría, el error de Schelling, que podemos hacer extensible a todas las teorías positivas, «no consistió tanto en desarrollar teorías

[5] ROSENZWEI, Phil. «Robert S. McNamara and the Evolution of Modern Management», *Harvard Business Review*. Diciembre de 2010. Disponible en: Robert S. McNamara and the Evolution of Modern Management (hbr.org)

[6] «En 1969, el congresista John V. Tunney, de California, presentó al Comité de Asuntos Exteriores un informe mordaz sobre el Sistema de Evaluación Hamlet (HES), uno de los pilares del proceso de evaluación de la campaña de la era de Vietnam... En su conclusión, Tunney afirmaba: Resulta difícil, después de estudiar el HES, entender cómo nuestros funcionarios pudieron haber depositado tanta fe acrítica en ese sistema frente a hechos opuestos». CONNABLE, Ben. *Embracing the Fog of War: Assessment and Metrics in Counterinsurgency*. RAND Corporation, 2012. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/monographs/MG1086.html

para predecir en lugar de para explicar, aunque hasta cierto punto es culpable de ello, sino en simplificar en exceso la guerra al intentar reducirla a una secuencia racional de decisiones»[77]. La guerra de Vietnam terminó con 58.000 norteamericanos fallecidos y más de un millón de vietnamitas muertos. Vietnam quedó devastado y la economía de los EE. UU. casi en quiebra. La sociedad estadounidense quedó seriamente dividida y sufrió un trauma político, cuyas consecuencias en política exterior y empleo de la fuerza militar aún resuena. Cuando, después de muchos años de silencio sobre Vietnam, McNamara publicó sus memorias, admitió: «Estábamos equivocados, terriblemente equivocados»[8].

La falacia de McNamara, conocida como tal en el ámbito de la gestión empresarial, consiste en tomar una decisión basándose en métricas pretendidamente objetivas e ignorando todas las demás observaciones. Es bastante común en la toma de decisiones empresariales: la visión de conjunto puede perderse por la obsesión en las métricas. El énfasis en el análisis racional basado en datos cuantificables condujo a graves errores. El problema era que los datos difíciles de cuantificar tendían a pasarse por alto, y no había, por tanto, consideración de intangibles como la motivación, la esperanza, el resentimiento o el coraje.

La búsqueda de la eficacia y la obsesión tecnológica

Durante las décadas de los 70 y 80, el Ejército de los EE. UU. experimentó una tremenda reforma y modernización. Se recuperó de la guerra de Vietnam, pasó a un modelo de personal totalmente voluntario y se centró en una posible guerra contra un adversario tecnológicamente equiparable, evolución que progresivamente afectó al resto de Ejércitos occidentales. A finales de la década de 1970, los analistas militares soviéticos, encabezados por el mariscal N. V. Ogarkov, comenzaron a escribir sobre una revolución tecnológica emergente en la naturaleza de la guerra. En los Ejércitos occidentales, encabezados por los EE. UU., se comenzó a defender que la innovación tecnológica en

[7] ECHEVARRIA, Antullio J. II. «On Schelling and the Fallacy of Positive Doctrines», *Infinity Journal*, Volume 6, Number 2. Verano de 2018, pp. 10-14. Disponible en: On Schelling and the Fallacy of Positive Doctrines - Military Strategy Magazine

[8] MCCANN, Leo. «Management is the Gate', But to Where? Rethinking Robert McNamara's 'Career Lessons'», *Management & Organizational History*, 11:2. University of Manchester, 2016, pp. 166-188. Disponible en: DOI: 10.1080/17449359.2015.1098547

curso representaba un verdadero punto de inflexión en la historia que supondría implicaciones estratégicas de gran alcance. La mejora tecnológica de las fuerzas armadas de los EE. UU. impulsada por el presidente Reagan y la abrumadora victoria en la primera guerra del Golfo llevó a muchos autores a considerar que la supremacía militar demostrada sería la garantía que permitiría afrontar los problemas de seguridad nacional en el escenario de la posguerra fría. De esta manera, influentes autores se dejaron llevar del entusiasmo. Andrew Krepinevich, en 1994, señaló que los EE. UU. se encontraban en el momento de una revolución, que «ocurre cuando la aplicación de las nuevas tecnologías a un significante número de sistemas militares se combina con conceptos operativos innovadores y una adaptación organizativa de tal manera que se altera fundamentalmente el carácter y la conducción de los conflictos»[9]. Esta superioridad tecnológica, explicación que prevaleció tras la victoria de la primera guerra del Golfo, llevó a muchos a creer que se había conseguido o se estaba en camino de conseguir una «revolución en los asuntos militares» (RMA). Su lógica era sencilla: a lo largo de la historia, la guerra ha evolucionado de forma evolutiva; pero, en ocasiones, las ideas y los inventos se combinaron para impulsar un cambio drástico y decisivo. Esto no solo afectó a la aplicación de la fuerza militar, sino que a menudo alteró el equilibrio geopolítico a favor de los que dominaban la nueva forma de guerra.

Donald Rumsfeld ocupó el cargo de secretario de Defensa de 1975 a 1977 y de nuevo de 2001 a 2006 durante la presidencia George W. Bush. Considerado en su momento como uno de los reformadores organizativos más ambiciosos en la historia de la Administración norteamericana, estaba decidido a llevar a cabo una transformación completa de su departamento. Al igual que McNamara, procedía del mundo empresarial y estaba decidido a aportar su experiencia a la burocracia del Pentágono. Creía con entusiasmo en el modelo de guerra centrada en la red (Network Centric Warfare, NCW) que se estaba proponiendo entonces y estaba decidido a transformar el Ejército y a hacerlo al menor coste posible. En sus propias palabras: «Debemos reconocer otra transformación: la revolución en la gestión, la tecnología y las prácticas empresariales. Las empresas modernas de éxito son más ágiles y menos jerárquicas que nunca. Recompensan la innovación y comparten información. Tienen que ser ágiles ante los

[9] KREPINEVICH, Andrew F. «Cavalry to computer; the pattern of military revolutions», *The National Interest*, n.º 37. 1 de septiembre de 1994. Disponible en: Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions | The National Interest

cambios rápidos o mueren. Las empresas mueren si no se adaptan y el hecho de que puedan fracasar y morir es lo que les proporciona el incentivo para sobrevivir… La revolución tecnológica ha transformado las organizaciones de todo el sector privado, pero no las nuestras, no del todo, todavía no»[10].

Rumsfeld buscaba eliminar las redundancias y mejorar el sistema de adquisición de capacidades, cancelando los programas de armamento obsoletos en los que los ejércitos, por sus propios intereses, estaban inmersos, e impulsar otros nuevos. En una búsqueda de la eficiencia militar, quería una fuerza más pequeña pero mucho más móvil y letal. El Pentágono también se aficionó a la subcontratación y a la logística *just in time*, que eliminó los depósitos de suministros y los almacenes de piezas de repuesto. Se debía evolucionar hacia una fuerza construida en torno a la aplicación de las nuevas tecnologías, el modo de emplear la fuerza estaba marcado por una búsqueda de la sustitución de la masa por la superioridad en la información, la velocidad y la precisión. De esta manera, un número limitado de fuerzas conjuntas de tierra, mar, aire y espacio, con un alto grado de integración, compartiendo una imagen común del espacio de batalla, podrían conseguir unas economías de fuerza muy significativas con respecto a las entidades de las fuerzas desplegadas anteriormente.

El constante desarrollo de nuevas tecnologías hacía predecir a los partidarios de la RMA que las colosales maniobras de los ejércitos iban a desaparecer y que, sobre el terreno, «la guerra del futuro sería más parecida a un gigantesco duelo artillero luchado con municiones excepcionalmente sofisticadas, que a un juego de ajedrez de maniobras y posiciones. A medida que todos los países fueran teniendo acceso al poder aéreo (tecnología basada en el espacio y aviones no tripulados), ocultar grandes ejércitos o construir zonas seguras en la retaguardia en las que mover grandes convoyes resultaría imposible»[11]. El principal desafío para las fuerzas armadas occidentales sería mantener el ritmo de la RMA y el proceso de «transformación» en que estaban envueltas los EE. UU. Se desarrolló una línea de pensamiento en la que el futuro empleo de las fuerzas armadas se realizaría en campañas aéreas y marítimas en hipotéticos conflictos con China, por razón de Taiwán, o con Corea del Norte por su programa nuclear, en

[10] RUMSFELD, Donald H. «Remarks as Delivered by Secretary of Defense», *The Pentagon*. 10 de septiembre de 2001. Disponible en: Donald Rumsfeld Speech About Bureaucratic Waste – A Government of the People

[11] COHEN, Eliot A. «A Revolution in Warfare», *Foreign Affairs Magazine*. Council on Foreign Relations, marzo/abril, 1996, p. 45.

operaciones de paz como Bosnia-Herzegovina o Kosovo, o en operaciones de estabilización como las desarrolladas en Somalia o Timor.

Debido a la escasa resistencia a las intervenciones en Bosnia-Herzegovina y Kosovo en la década de 1990, y a la rapidez de la aparente victoria en Afganistán en 2001, a principios de 2003 el síndrome de Vietnam se había exorcizado lo suficiente. En vísperas de la invasión de Irak, un alto funcionario del Pentágono predijo: «No puedo decirle si el uso de la fuerza en Irak hoy durará cinco días, cinco semanas o cinco meses, pero no durará más que eso»[12]. Robert Kagan señaló en 2003: «Puede que el Ejército estadounidense se encuentre hoy en la mejor posición de todos los ejércitos de la historia. Sus victorias en Irak y Afganistán han transformado no solo la forma en que los EE. UU. piensan y llevan a cabo la guerra, sino la forma en que todo el mundo ve los conflictos violentos. La proeza tecnológica estadounidense y la destreza de las fuerzas armadas profesionales han abierto una brecha de capacidades entre los EE. UU. y sus competidores más cercanos que muchos consideran insalvable»[13]. Visto retrospectivamente, está claro que la planificación inicial de la guerra malinterpretó la naturaleza del conflicto, subestimó al enemigo e infravaloró la dificultad de la misión. En palabras del general McMaster: «Una vez más, la fe en la superioridad tecnológica estadounidense había elevado una capacidad militar al nivel de estrategia, y una vez más, el elemento humano se había perdido en el entusiasmo por lo que parecía presentar una solución relativamente indolora a un problema complejo»[14].

Los que desplegamos en esos escenarios vivimos la evolución hacia la doctrina de contrainsurgencia, pero también comprobamos cómo el hambre por las métricas seguía intacta en los procesos de *assessment*. Se recogía todo tipo de indicadores: ratios soldado/población, número de ataques, bajas enemigas, ayuntamientos formados, jueces desplegados, crecimiento de la policía y el ejército, niveles de instrucción y adiestramiento, actividad económica, número de hospitales, niños en los colegios, censos electorales, etc. y los sucesivos informes mostraban la lenta pero continua evolución positiva de las campañas. A pesar de tratarse del conflicto con mayor

[12] HASTEDT, Glenn P. *Readings in American Foreign Policy: Problems and Responses*. Rowman & Littlefield Publishers, 2015, p. 229.
[13] KAGAN, Frederick W. «A Dangerous Transformation Donald Rumsfeld means business. That's a problem», *Wall Street Journal*. 12 de noviembre de 2003. Disponible en: A Dangerous Transformation - WSJ
[14] MCMASTER, H. R. «The Human Element: When Gadgetry Becomes Strategy», *World Affairs n.º 171*. 2009, pp. 31-43. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/20672872

diferencia tecnológica entre contendientes de la historia, disponiendo también de una superioridad numérica destacada durante buena parte de su duración, el lector recordará cómo finalizó la intervención norteamericana y occidental en Afganistán en 2021, con unas imágenes muy parecidas a la evacuación de Saigón. La guerras de Afganistán e Irak finalizaron con la muerte de más de 7.000 soldados estadounidenses, más de 1.200 soldados de países aliados, más de 8.000 contratistas y más de 175.000 soldados afganos e iraquíes, además de un número indeterminado de civiles calculado por encima de los 300.000. Afganistán e Irak quedaron devastadas y la economía mundial afectada. La sociedad estadounidense quedó seriamente dividida y los EE. UU. sufrieron un trauma político cuyas consecuencias en política exterior y empleo de la fuerza militar aún resuena. Al contrario que McNamara, Rumsfeld nunca reconoció haber cometido errores.

La eterna búsqueda de la certeza

Como bien dice Martin Van Creveld en su libro *Command in War*, el problema de mandar fuerzas militares en combate es tan antiguo como la guerra misma. Desde Plantón hasta las OTAN, la historia de mando en la guerra consiste esencialmente en una búsqueda sin fin de la certeza. La historia del mando puede entenderse como una carrera entre la necesidad de información y la capacidad de los sistemas de mando para proporcionarla[15]. Para Van Creveld, los ejércitos modernos, con toda la capacidad tecnológica a su disposición, no son ni un poco más capaces de gestionar la información requerida para los procesos de toma de decisiones, que sus antecesores de hace siglos e incluso milenios. El problema radica en la propia naturaleza de la guerra, que hace que la búsqueda de esa certeza no pueda ser perseguida únicamente mediante un método racional. Puede no existir una solución al problema más allá de lo que Napoleón definía como disponer de una «comprensión superior» o el genio y el talento del que nos habla Clausewitz, basándose, por supuesto, en la preparación y en la práctica; pero finalmente tomando en consideración tanto los aspectos intuitivos como los racionales para la toma de decisiones.

La idea de que la toma de decisiones debía basarse en datos o que se deben aplicar los últimos métodos de gestión empresarial a la guerra no es nueva, los controles

[15] VAN CREVELD, Martin. *Command in war*. Harvard University Press, 1985, pp. 264-265.

estadísticos de procesos fueron un pilar de la industria desde principios del siglo XX. Ningún modelo de datos puede modelizar la realidad de la guerra de forma completa o exacta, por eso se llaman modelos. El papel de las hipótesis es expresar la comprensión de las condiciones iniciales, así como expresar las expectativas de los resultados. Por eso es importante identificar suficientes datos que queden fuera del marco de lo que se pretende medir o aprender, y utilizarlos para comprobar periódicamente la validez de las hipótesis[16]. La razón por la que los análisis de datos han fallado en estas guerras se puede encontrar desde en las defectuosas hipótesis iniciales hasta en la imperfecta estructura de datos y modelos empleados. Es sorprendente que casi todas las intervenciones militares recientes, incluida la invasión rusa de Ucrania, han tenido una duración mucho mayor que la prevista inicialmente en los planes militares, que siempre han pecado de optimismo. En gran parte, estos problemas podrían haberse paliado con las herramientas actuales y futuras de obtención de datos y análisis, procesando con mucho mayor grado de precisión. Pero, aun así, por las razones que nos señala Van Creveld, siempre se quedarán cortos. Seguiremos buscando que la guerra pueda destilarse en un programa informático y que las acciones del enemigo puedan preverse en una pantalla. Pero la realidad de la guerra, especialmente por las cualidades que nos hacen humanos, desafía, tanto la construcción de tales modelos, como su veracidad. No es necesariamente malo intentar comprender el factor humano en toda su gloriosa vaguedad. El uso, abuso y mal uso de los datos en los conflictos es una lección preocupante sobre las limitaciones de la información mientras el mundo se precipita hacia la era de los macrodatos. Los datos subyacentes pueden ser de mala calidad; pueden estar sesgados; pueden ser mal analizados o utilizados de forma equivocada; y lo que es más grave y común, los datos pueden no reflejar lo que pretenden cuantificar. La gestión de los datos será la base para mejorar la conducción de la guerra. Sin embargo, existe el riesgo de que sus extraordinarios poderes nos induzcan a la falacia de McNamara: obsesionarnos tanto con los datos y con el poder y las promesas que ofrecen, que no apreciemos su capacidad inherente de inducir a error[17].

[16] SALEM BASKIN, Jonathan. «According to U.S. Big Data, we won the Vietnam War», *Forbes CMO Network*. 2014. Disponible en: According To U.S. Big Data, We Won The Vietnam War (forbes.com)

[17] CUKIER, Kenneth y MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor. «The Dictatorship of Data Robert McNamara epitomizes the hyper-rational executive led astray by numbers», *MIT Technology Review*. 2013. Disponible en: The Dictatorship of Data | MIT Technology Review

Para McMaster, el error de la RMA recaía en sus suposiciones explícitas de que el futuro de la guerra, debido a los avances tecnológicos, tendría lugar en el campo de la certeza y que las fuerzas estadounidenses serían capaces de conseguir y mantener el dominio de la información durante las operaciones de combate. Los esfuerzos de la trasformación basados es esos supuestos proporcionaron a las fuerzas norteamericanas desventajas en vez de ventajas y crearon vulnerabilidades. Este sentimiento de confianza institucional tuvo como consecuencia la incapacidad de identificar la necesidad de invertir en conseguir y mantener las capacidades necesarias en sus fuerzas, fuera de un enfoque de guerra convencional muy específico, así como ralentizar la capacidad de adaptación a las nuevas situaciones del combate[18].

Nada más lejos en la intención de este artículo que presentar una herejía, ni siquiera una posición agnóstica ante la religión de la transformación digital y el gobierno del dato o las complejas doctrinas de las operaciones multidominio en las que están inmersos los Ejércitos occidentales. Solo cabe señalar que existen muchos paralelismos y similitudes en los procesos de modernización en los que estamos inmersos con los realizados anteriormente: la sensación de vivir un momento de excepcionalidad, una revolución tecnológica inminente que cambiará para siempre la manera de hacer la guerra. Debemos ser cautos sobre cómo enfocamos estos procesos. El análisis cuantitativo y las mejoras tecnológicas son necesarias en cualquier campo. Hay que reconocer que muchas de las mejoras organizativas que tanto McNamara como Rumsfeld introdujeron en el Departamento de Defensa eran necesarias, de hecho muchas continúan estando en vigor. Debemos disponer de las mejores herramientas para hacer la guerra. Sin embargo, como bien nos recuerda Van Creveld, lejos de determinar la esencia del mando, la tecnología solo constituye una parte del entorno en el que se desenvuelve. La capacidad de reconocer sus limitaciones y descubrir la manera, mediante la doctrina, la organización y la preparación de superarlas, nos permitirá no estar limitados por lo que la tecnología no puede proporcionar. Nos recomienda seguir las enseñanzas de Lao Tse de hace más de 2500 años: «Capta la gran forma sin forma y vagarás por donde quieras sin ningún mal que temer, tranquilo, pacífico, a gusto. El cubo de la rueda corre sobre el eje. En una jarra, es el agujero el que contiene el agua. Así se saca provecho de todo lo

[18] MCMASTER H. R. *Crack in the Foundation: Defense Transformation and the Underlying Assumption of Dominant Knowledge in Future War*. Center for Strategic Leadership, the United States Army War College, 2003.

que hay; pero la utilidad surge de lo que no hay». Y Clausewitz ya nos recordó «que es claramente imposible proveer al arte de la guerra de una teoría que pudiera ofrecerse en toda ocasión como punto de apoyo a todos los actores… la teoría es una antítesis de la realidad»[19]. Si no lo tenemos en cuenta, como afirma el general McMaster, corremos el riesgo de reducir la estrategia a un ejercicio de *targeting*[20].

*Zacarías Hernández Calvo**
Coronel de Infantería DEM
Doctor en Derecho y RRII

[19] CLAUSEWITZ, Carl Von. *De la guerra*. Ediciones Ejército, 1975, p. 109.
[20] MCMASTER H. R. *Lessons for the Long War,* Cap. 3. The AEI Press, 2009, p. 66.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

102/2023 27/11/2023

Juan Carlos Andrés Herrero *

2025: la oportunidad para la preeminencia de España en el espacio

2025: la oportunidad para la preeminencia de España en el espacio

Resumen:

A lo largo de la última década, el espacio ha recuperado la atención de las potencias globales. Este interés viene principalmente motivado por la creciente dependencia que las sociedades tienen del ámbito espacial, donde operan sistemas proveedores de servicios esenciales.

El consiguiente incremento de la actividad espacial conlleva una serie de retos tanto técnicos como de seguridad. Afortunadamente, las instituciones y la industria españolas han sabido leer este incremento en la relevancia estratégica del espacio, lo que ha conducido a la creación de nuevas instituciones para su gestión y para el desarrollo de programas nacionales. Si bien en la actualidad estamos siendo testigos de eventos muy relevantes e ilusionantes en dicha materia, cabe anticipar que 2025 será el año clave en la nueva carrera espacial española.

Palabras clave:

Resiliencia espacial, oportunidad, prosperidad, fuerza espacial, guerra orbital.

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.

2025: the opportunity for Spain's pre-eminence in space

Abstract:

Over the last decade, space has regained the attention of global powers. This is mainly due to the growing dependence of societies on space, where essential service provider systems operate. This increase in space activity brings with it a number of technical and security challenges. Fortunately, Spanish institutions and industry have been able to read this increase in the strategic relevance of space, materializing in the creation of new institutions for space management and the development of national space programmes. Although we are currently witnessing a series of very relevant and exciting events in this field, we could anticipate that 2025 will be the year of ignition of this new Spanish space race.

Keywords:

Space resilience, opportunity, prosperity, space force, orbital warfare.

Introducción

En noviembre de 1974 España dio un emocionante paso en el ámbito espacial con el lanzamiento de su primer satélite en colaboración con la NASA: el Intasat. Para una potencia media como España, tener presencia en el espacio exterior significaba asumir un papel relevante a nivel mundial, sin olvidar que una empresa de esta magnitud requiere de colaboración internacional. Desde entonces, más de veinte satélites españoles han sido lanzados al espacio, y la presencia del país en numerosos programas internacionales es una realidad.

Figura 1. Imagen desde el espacio de España y Europa
Fuente. Getty Images.

En los últimos años estamos siendo testigos de una reactivación del interés por el ámbito espacial. España no es un sujeto pasivo en esta nueva carrera espacial, quiere participar en ella y, de hecho, está dando pasos de gigante para consolidar su posición y continuar influyendo en el citado ámbito, que incluye las plataformas, vehículos y sistemas que, junto con los enlaces de radiofrecuencia y los componentes cibernéticos, proporcionan servicios a instalaciones y receptores en tierra.

Pero ¿qué es el espacio? La Federación Aeronáutica Internacional[1] establece que el límite entre la atmósfera y el espacio se sitúa a 100 kilómetros de altura sobre el nivel

[1] DOBRIJEVIC, Daisy y MAY, Andrew. «The Kármán Line: Where does space begin?», *Space.com.* 14 de noviembre de 2022. Disponible en: The Kármán Line: Where does space begin? | Space

del mar, en la conocida como línea de Kármán. En este límite comienzan los vuelos suborbitales, con los que se adquiere el título de astronauta. A partir de él, las órbitas que pueden describir los satélites se clasifican en función de la altura, que determina la organización general del espacio próximo: órbita terrestre baja (LEO, principalmente 600-1500 kilómetros), órbita terrestre media (MEO, 10.000-20.000 kilómetros) y órbita geoestacionaria (GEO, 35.000 kilómetros).

Las sociedades han visto cómo su dependencia de este segmento espacial se incrementaba exponencialmente, lo que exige asegurar la disponibilidad continua de los servicios proporcionados por dichos activos. En el empleo del espacio los propósitos comerciales, científicos e industriales se solapan con los de seguridad y defensa. Estos servicios se han convertido en fundamentales para numerosos procesos duales, que pueden clasificarse en seis áreas funcionales:

- Posicionamiento, navegación y tiempo, de aplicación diaria.
- Alerta temprana ante amenazas provocadas por objetos o sistemas espaciales.
- Monitoreo medioambiental y oceanográfico para la previsión meteorológica.
- Comunicaciones satélite seguras, fundamentales en la era digital.
- Observación de la tierra para JISR[2], seguimiento de catástrofes o urbanismo.

Estas áreas coinciden con las identificadas por la OTAN[3] en el recientemente reconocido *space domain.* La yuxtaposición y la interrelación de las capacidades espaciales en los diversos ámbitos ponen de manifiesto, una vez más, la necesidad imperante de garantizar la accesibilidad ininterrumpida a los servicios que se derivan del ámbito espacial. Un país con capacidad espacial será un país resiliente en los años venideros.

La carrera espacial española: como miuras

El lanzamiento del cohete espacial Miura-1[4] desde El Arenosillo (Huelva) el 7 de octubre de 2023 constituye un hito histórico para la industria aeroespacial española. El cohete suborbital Miura-1 es un prototipo creado por la empresa alicantina PLD Space para el

[2] 'Joint intelligence surveillance and reconnaissance' o 'inteligencia vigilancia y reconocimiento conjunto'.
[3] NATO'S STRATEGIC WARFARE DEVELOPMENT COMMAND. «NATO's Approach to Space». 2023. Disponible en: NATO's Approach to Space - NATO's ACT
[4] PLD SPACE. «Conoce Miura-1». 2023. Disponible en: MIURA 1 (pldspace.com)

programa de la Agencia Espacial Europea (ESA) Liquid Propulsion Stage Recovery (LPSRE). PLD Space fue seleccionada en 2016 para el desarrollo de la LPSRE como parte del Future Launchers Preparatory Programme (FLPP)[5], que busca desarrollar la tecnología requerida para el Next Generation Launcher (NGL) europeo.

Figura 2. Instantánea de lanzamiento del Miura-1 desde Huelva
Fuente. PLD Space.

De esta manera, España ha conseguido posicionarse en el selecto club de países con capacidad de situar satélites en órbita. Este lanzamiento es el primero de una empresa privada desde suelo europeo, y permite que España se eleve a la altura de Francia y Alemania. La captación de la atención de potenciales clientes, que ya han mostrado interés por emplear los cohetes de PLD Space para el lanzamiento de sistemas espaciales, ha potenciado el crecimiento de la empresa.

El siguiente paso es el Miura-5[6], un cohete orbital recuperable que pondrá satélites y cargas en órbita terrestre baja (LEO). Sin embargo, el lanzamiento de prueba previsto para 2025 no será desde territorio nacional, sino desde el puerto espacial de Kourou, que la ESA tiene en la Guayana Francesa. Los motivos para ello son claros. Por un lado, en España no existe la infraestructura necesaria para el lanzamiento de cohetes de más de 30 metros de altura. De hecho, el citado Centro de Experimentación de El Arenosillo

[5] AGENCIA ESPACIAL EUROPEA. « FLPP». 2018. Disponible en: ESA - Future Launchers Preparatory Programme
[6] PLD SPACE. *Op. cit.*

(Huelva), dirigido por el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), es el único en suelo español desde el que pueden lanzarse misiones al espacio. Por otra parte, Kourou se encuentra en una zona óptima por su proximidad al ecuador, punto desde el que se accede con mayor facilidad a las órbitas de interés.

Si bien este evento es muy importante para la carrera espacial española, con anterioridad se han llevado a cabo otras contribuciones a programas espaciales, como el sistema de posicionamiento global europeo Galileo o el *rover* Perseverance, que la NASA ya opera en la superficie de Marte.

Estamos ante una industria en auge en la que España puede convertirse en un actor relevante. Para regular esta potencial actividad espacial, se está desarrollando un marco organizativo y jurídico nacional.

La Agencia Espacial Española: una necesidad

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021[7] subraya la necesidad de una legislación espacial en España, ya que la ausencia de normativa legal actual facilita actividades irregulares en el espacio ultraterrestre y dificulta la protección de activos estratégicos, como comunicaciones vía satélite, sistemas de posicionamiento y tiempo y satélites de observación terrestre. Además, la ESN 2021 advierte de la amenaza que representan los desechos espaciales y la falta de un sistema de gestión global de este tipo de tráfico para la seguridad de tales sistemas.

El Instituto Nacional de Técnicas Aeroespaciales (INTA) solía ser el punto de encuentro en el ámbito espacial para asuntos de ámbito nacional e internacional. Sin embargo, tras identificarse la necesidad de incrementar la capacidad de gestión del espacio, en marzo de 2023 se creó la Agencia Espacial Española (AEA)[8], con sede en Sevilla. Su misión es unificar las políticas espaciales del país y coordinar eficazmente los servicios y

[7] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Disponible en: Estrategia de Seguridad Nacional 2021 | DSN

[8] «Real Decreto 158/2023, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal "Agencia Espacial Española"». Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-6082

actividades del sector espacial. El primer objetivo fijado por el Ministerio de Ciencia e Innovación[9] es la elaboración de una Ley del Espacio y de un Plan Nacional del Espacio.

El funcionamiento de la AEA estará caracterizado por la relación transversal entre ministerios y agencias para lograr sinergias multidisciplinares. No es coincidencia que la Presidencia española del Consejo de la UE organice en Sevilla la Semana Europea del Espacio, que tendrá lugar del 6 al 10 de noviembre de 2023[10]. En esta ocasión única, representantes europeos e iberoamericanos se reunirán con la finalidad de ensalzar el gran momento que vive España y postular la sede de Sevilla como «puente espacial» entre Europa y América.

Como vemos, España y otros Estados miembros de la UE han comenzado a desarrollar leyes nacionales sobre el espacio ante la ausencia de un marco legislativo europeo. Por ello, y ante el riesgo de fragmentación en esta materia, la UE ha iniciado procesos de coordinación de la regulación espacial europea.

La Unión Europea: asentada en España

La Unión Europea ya dispone de varios sistemas espaciales, como el Galileo para posicionamiento, el Copernicus para observación de la tierra o el Programa de Conectividad Segura de la Unión (IRIS). La proliferación de estos activos espaciales conlleva dos riesgos inherentes: la congestión y la colisión. A ellos se suma la inseguridad que generan la creciente competición internacional y el alto nivel de amenazas a las infraestructuras espaciales. Además, no disponer de una postura común en el ámbito espacial internacional podría menoscabar la competitividad de la industria, la seguridad y la influencia global de la UE.

Por ello, en marzo de 2023 nace la Estrategia Espacial de la Unión Europea[11] para la Seguridad y la Defensa: un documento que ensalza la necesidad de coordinación entre

[9] LA MONCLOA. «Morant fija como objetivos de la Agencia Espacial Española una Ley del Espacio y un Plan Nacional del Espacio». 20 de abril de 2023. Disponible en: La Moncloa. 20/04/2023. Morant fija como objetivos de la Agencia Espacial Española una Ley del Espacio y un Plan Nacional del Espacio [Prensa/Actualidad/Ciencia e Innovación]

[10] FIBES. «EU Space Week». Disponible en: EU Space week - Fibes | Palacio de Congresos y Exposiciones de Sevilla.

[11] COMISIÓN EUROPEA. Estrategia Espacial de la Unión Europea. 2023. Disponible en: Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa (europa.eu)

los Estados miembros, de la redacción de una ley del espacio europea y la relevancia como centro de alerta temprana del Centro de Satélites de la Unión Europea (EU Satcen), ubicado en Torrejón de Ardoz. España también acoge al Centro Europeo de Astronomía Espacial (ESAC), sede de las misiones de exploración del sistema solar y de astrofísica de la ESA.

Figura 3. II Junta Ministerial en el Centro de Satélites de la UE, agosto de 2023
Fuente. Ministerio de Defensa.

Seguridad y defensa: resiliencia espacial

El Entorno 2035[12] identifica el espacio ultraterrestre como un dominio de interés creciente con un impacto estratégico mundial. Debido a su uso tanto civil como militar, el número de los medios especiales en órbita, vectores esenciales para la influencia de cualquier nación en el espacio, ha incrementado. La dependencia de la explotación del espacio se ha convertido en prioritaria para el desarrollo económico de las naciones y para garantizar su defensa.

Garantizar el acceso al espacio y proteger las vulnerabilidades del sistema es esencial para asegurarlo. La denegación del acceso a los sistemas orbitales o la degradación de alguno de ellos pueden poner en serio riesgo la continuación de actividades cotidianas esenciales o afectar catastróficamente a las operaciones militares. El Ejército del Aire y

[12] MINISTERIO DE DEFENSA. Entorno Operativo 2035: Primera Revisión. 2022. Disponible en: ENTORNO OPERATIVO 2035 PRIMERA REVISIÓN (defensa.gob.es)

del Espacio (EAE)[13] es el encargado de salvaguardar los intereses nacionales en el ámbito ultraterrestre. En el Plan Estratégico Espacial del Ejército del Aire se identifican los siguientes objetivos:

- Liderar las capacidades espaciales de las Fuerzas Armadas.
- Consolidar la capacidad de vigilancia y seguimiento espacial.
- Reforzar la capacidad de obtención de información desde el espacio.
- Disponer de la capacidad de mando y control en el dominio espacial.

El EAE ha sabido adaptarse a la creciente necesidad de liderar y coordinar las acciones orientadas a la seguridad y defensa en el espacio ultraterrestre. En marzo de 2023 la nueva organización básica del Ejército del Aire y del Espacio modificó la estructura orgánica de este[14]: la fuerza pasó a denominarse «Aeroespacial» y se creó el Mando del Espacio (MESPA), encargado de la preparación, dirección, planeamiento, organización y coordinación de las funciones que posibiliten la vigilancia, control y operación en el espacio.

Figura 4. Sede del Mando del Espacio, octubre de 2023
Fuente: Ministerio de Defensa.

[13] Esta denominación se remonta a junio de 2022. Cfr. «Real Decreto 524/2022, de 27 de junio, por el que se dispone el cambio de denominación del Ejército del Aire por la de Ejército del Aire y del Espacio». Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10787

[14] «Orden DEF/264/2023, de 16 de marzo, por la que se desarrolla la organización básica del Ejército del Aire y del Espacio». Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-7332

El Mando del Espacio se sitúa en la Base Aérea de Torrejón, con una capacidad operativa final (FOC) prevista para finales de 2025, cuando estaría en disposición de asumir el mando orgánico de las dos unidades del EAE orientadas al espacio: CESAEROB y COVE.

Posteriormente, para armonizar la estructura orgánica con la operativa, en octubre del mismo 2025 entrará en vigor la nueva organización básica del Estado Mayor de la Defensa[15], que destaca por la creación de dos nuevos mandos en la estructura operativa: el Mando Componente Espacial (MCESPA) y el Mando Operativo Espacial (MOESPA), ambos provenientes de los correspondientes Mandos Aeroespaciales (Componente y Operativo). El MOESPA es responsable a su nivel del planeamiento, conducción y seguimiento de las operaciones permanentes en el espacio ultraterrestre.

En consecuencia, la estructura operativa de las FAS tiene ahora mayor flexibilidad para proporcionar el conocimiento situacional espacial requerido en la toma de decisiones y para garantizar la protección de las infraestructuras espaciales críticas. Por ello, esta mantiene una relación estrecha con la Agencia Espacial Española y con otros actores de relevancia, tanto nacionales como extranjeros. Queda de manifiesto que estamos ante un momento importante para el EAE y para España, que están sentando los cimientos de la estructura de defensa que garantizará el futuro desarrollo de proyectos en el espacio nacionales y en beneficio de los aliados del país, y que, en definitiva, permitirá su explotación de manera segura, eficiente y coordinada.

La observación espacial de la superficie terrestre: empleo dual

El Centro de Sistemas Aeroespaciales de Observación (CESAEROB) es heredero del Centro Principal Helios Español (CPHE) de Torrejón, el centro de control del primer sistema de observación terrestre con el que contó España en 1994.

Desde 2018, el CESAEROB opera el sistema espacial PAZ, con tecnología radar de apertura sintética (SAR), de la empresa española Hisdesat[16]. Aunque el Ministerio de Defensa es el cliente prioritario, su uso puede atender a necesidades civiles. El PAZ, que

[15] La Orden de Defensa 1110, de 4 de octubre de 2023, modifica la anterior orden de 2020, que desarrollaba la organización básica del Estado Mayor de la Defensa.
[16] HISDESAT. «Satélite PAZ». Disponible en: Paz • Hisdesat

capta señales de la superficie terrestre sin limitación por meteorología y tanto de día como de noche, fue lanzado por un Falcon 9 de Space X desde la Base Aérea de Vandenberg (California). El SAR proporciona imágenes de alta resolución con una disponibilidad global y sin restricciones. Además, el satélite dispone de un sistema de identificación automática de buques (AIS) de última generación, una herramienta de gran valor para cometidos JISR en el dominio marítimo.

Como hemos indicado, el PAZ es de aplicación dual. En el ámbito de la seguridad y la defensa, su empleo, prorrogado hasta 2028, se dirige a labores de inteligencia, vigilancia marítima, cartografía, gestión de emergencias y control fronterizo. Mientras tanto, el Programa Nacional de Observación de la Tierra por Satélite (PNOTS) se vale de sus capacidades civiles para el análisis medioambiental, la evaluación de catástrofes naturales y tareas de urbanismo.

Figura 5. Imágenes del satélite PAZ de la destrucción de Kajovka (Ucrania) en junio de 2023
Fuente. Hisdesat.

Además de para proporcionar imágenes clasificadas a distintos organismos gubernamentales, el satélite PAZ se ha empleado para valorar el impacto de las inundaciones en Alicante de 2019 o el seguimiento de la erupción del volcán de la isla de La Palma en 2021. El mismo año, el Sistema Espacial de Observación Terrestre

(SSOT)[17], del que forman parte el CESAEROB y el PAZ, alcanzó su capacidad operativa final (FOC). En conclusión, en la actualidad España dispone de una potente capacidad de observación espacial de la tierra mediante SAR.

Vigilancia del espacio ultraterrestre: amenazas reales

El Centro de Operaciones de Vigilancia Espacial (COVE), establecido en Torrejón de Ardoz desde 2019, ha impulsado significativamente las capacidades espaciales. Sus principales misiones son la vigilancia y el conocimiento del espacio de interés y proporcionar servicios de apoyo a las operaciones de las FAS. Adicionalmente, el COVE colabora con organismos civiles y militares tanto nacionales como extranjeros.

Figura 6. Centro de Operaciones de Vigilancia Espacial (COVE)
Fuente. Ejército del Aire y del Espacio.

El COVE permite al Mando de Defensa y Operaciones Aéreas (MDOA) ejercer la vigilancia del espacio ultraterrestre de interés. De desarrollo nacional[18], el Spanish Space

[17] EJÉRCITO DEL AIRE, "Declaración de la capacidad operativa final del nodo Defensa del Sistema Espacial de Observación Terrestre PAZ, 2021, Ejército del Aire - Noticias - Detalle de noticia (defensa.gob.es)

[18] INDRA. «The space surveillance radar developed by Indra, the first in Europe to detect the fragments of the satellite destroyed by India». 2019. Disponible en: The space surveillance radar developed by Indra, the first in Europe to detect the fragments of the satellite destroyed by India | indra (indracompany.com)

Surveillance and Tracking Surveillance Radar (S3TSR), situado en la Base Aérea de Morón, proporciona la capacidad de vigilancia y seguimiento espacial (SST) en órbitas LEO. El COVE se sitúa dentro de la Jefatura del Sistema de Vigilancia y Control Aeroespacial (JSVICA), responsable de coordinar la vigilancia espacial y asegurar la conducción de operaciones aéreas.

Como ejemplo más reciente de su utilidad, en octubre de 2022 el COVE hizo el seguimiento de la reentrada de la etapa central del lanzador Long March 5B (CZ-5B), lanzado desde el Wenchang Satellite Launch Center (China) para transportar un nuevo módulo a la estación espacial china Tiangong (CSS). El seguimiento se realizó en coordinación con el Consorcio Europeo de Vigilancia Espacial (EU-SST), hasta que finalmente la etapa central del lanzador cayó en la zona centro del océano Pacífico sin provocar daños.

Comunicaciones satélite: procesos cotidianos

La familia de satélites Hispasat ha sido uno de los mayores logros españoles en el ámbito espacial. Este proyecto, que comenzó con el Hispasat 1A en 1992, ha servido de puente entre España y Sudamérica, haciendo posible la transmisión de señales de televisión, voz y datos. La experiencia obtenida ha posibilitado el desarrollo de tecnologías de alta calidad que han fortalecido la industria espacial española. De hecho, en julio de 2023 el Amazonas Nexus de Hispasat[19] comenzó a prestar servicios de telecomunicación satélite al Pentágono y otros clientes regionales. Esta nueva generación de satélites geoestacionarios, con tecnología de alto rendimiento HTS, proporcionará cobertura al continente americano y las principales líneas de comunicación marítimas del Atlántico.

Estos satélites de comunicaciones, junto con otras estaciones terrenas como el Centro Espacial de Canarias en Maspalomas, la Estación de Anclaje de Bermeja de la Armada o la Estación de Anclaje de Torrejón, proporcionan los servicios de comunicaciones estratégicos nacionales. El Sistema Español de Comunicaciones Militares por Satélite (SECOMSAT) se ha convertido en una herramienta vital para la conducción de

[19] HISPASAT. «Amazonas Nexus ya está operativo: Hispasat abre una nueva era en las comunicaciones, con internet de calidad en barcos y aviones». 15 de julio de 2023. Disponible en: Hispasat

operaciones militares tanto en el extranjero como en territorio nacional y para actividades del ámbito civil.

El Ministerio de Defensa trabaja junto con Hisdesat en el programa Spainsat Nueva Generación (SpainSat NG)[20]. El sistema consta de dos satélites gemelos: el SpainSat NG-I y SpainSat NG-II, capaces de proporcionar comunicaciones seguras duales. En el ámbito militar el programa permitirá mantener el enlace con unidades desplegadas en el exterior, mientras que en el civil podrá emplearse como apoyo en la gestión de catástrofes. Está previsto que el SpainSat NG entre en servicio en 2025, lo que nos sitúa ante un salto de calidad en la capacidad de comunicaciones satélite estratégicas nacionales.

Figura 7. Recreación del sistema SpainSat NG
Fuente. Hisdesat.

El futuro: *orbital warfare*

En 2019 la OTAN agregó el espacio como dominio operacional. Tan solo un año más tarde creó el NATO Space Centre (NSC)[21] en Ramstein (Alemania) y llevó a cabo la implantación del Centro OTAN de Excelencia Espacial (NATO Space CoE)[22] de Toulouse

[20] HISDESAT. «Programa Spainsat NG». Disponible en: Programa SPAINSAT NG • Hisdesat
[21] NATO SPACE CENTER. «We coordinate NATO Space matters». Disponible en: Allied Air Command | We coordinate NATO Space matters
[22] NATO SPACE CENTER OF EXCELLENCE. Disponible en: NATO SPACE Center of Excellence | Home (space-coe.org)

(Francia). Los países del entorno OTAN han creado estructuras militares espaciales, si bien la mayoría lo ha hecho en base a sus fuerzas aéreas. Por ejemplo, Francia adaptó en 2020 el nombre de su fuerza aérea a Armée de l'air et de l'espace y ha creado un mando espacial en su seno, algo muy similar a lo sucedido en Alemania, con un mando espacial dependiente de la Luftwaffe. Parece que el EAE español ha optado por seguir los pasos de estas potencias europeas. EE. UU., en cambio, ha tomado una decisión más disruptiva: crear una fuerza espacial independiente.

En 2019 EE. UU. crea la Space Force (USSF)[23], un nuevo servicio dependiente del Departamento de la Fuerza Aérea, semejante al USMC de la U. S. Navy. La misión de la USSF es «Secure our Nation's interests in, from, and to space»: una visión integral del espacio con una fuerte vocación de influencia y seguridad. Para operar dinámicamente en el espacio y crear efectos cinéticos, la USSF está desarrollando conceptos doctrinales en la conocida como *orbital warfare*.

Destaca por su simbolismo el *High Ground Intercept,* una representación gráfica, presentada por el Mando de Operaciones Espaciales (SpOC) en octubre de 2023, donde se aprecia una nave espacial futurista que recuerda al famoso X-20. En la actualidad, la USSF ya realiza pruebas con la nave experimental X-37B, envueltas en un halo de misterio y secretismo.

Figura 8. Presentación el 20 de octubre de 2023 del *High Ground Intercept*
Fuente. John Ayre, USSF.

[23] UNITED STATES SPACE FORCE. Disponible en: Home (spaceforce.mil)

El EAE[24] «continuará su evolución en el ámbito espacial para responder a los requerimientos de las Fuerzas Armadas y del conjunto de la sociedad española».

Llegado este punto es interesante formular las siguientes preguntas: ¿En qué dirección avanzaremos? ¿Lo haremos por vía europea o estadounidense? ¿Quizás por una propia?

Sea como fuere, parece que las capacidades inherentes a la *orbital warfare* serán fundamentales para garantizar la resiliencia espacial de cualquier país. El espacio y los sistemas que operan en él se han convertido en un ámbito esencial para apoyar las operaciones militares. Por ello, no es descartable que en un futuro cercano el espacio se convierta en campo de batalla y seamos testigos de acciones cinéticas espaciales, en las que se empleen sistemas, vehículos o incluso combatientes para llevar a cabo «incursiones» sobre objetivos en órbita. Esta perspectiva, que suena a ciencia ficción, con los indicadores estratégicos actuales se presenta como más que probable. No podemos quedarnos atrás en los preparativos para semejante escenario.

Por consiguiente, podemos concluir que hace tiempo que el espacio dejó de ser la última frontera. Hemos identificado varios hitos de relevancia nacional para el año 2025, momento en el que se materializarán varios proyectos espaciales: una oportunidad única para afianzar el papel de España en el espacio como una potencia respetable.

*Juan Carlos Andrés Herrero**
Comandante del Cuerpo de Infantería de Marina

[24] EJÉRCITO DEL AIRE Y DEL ESPACIO. «Nueva denominación del Ejército del Aire». 2022. Disponible en: Ejército del Aire y del Espacio (defensa.gob.es)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

103/2023 1 de diciembre de 2023

Víctor M. Sánchez *

La afectación de diversos conflictos en el aumento de la amenaza procedente del terrorismo yihadista en Occidente

La afectación de diversos conflictos en el aumento de la amenaza procedente del terrorismo yihadista en Occidente

Resumen:

El yihadismo es un fenómeno global cuya afectación llega a diversas partes del mundo. Su búsqueda para atraer al mayor número de voluntarios procedentes de distintos países tiene una doble finalidad: la captación y radicalización de individuos para que colaboren con las organizaciones mediante la comisión de delitos de terrorismo en sus lugares de residencia o viajando a las zonas en conflicto donde los grupos actúan.

Para atraer la atención de los voluntarios, dentro de esta estrategia deviene fundamental el desarrollo de una actividad propagandística eficaz, donde el aprovechamiento de determinados conflictos tiene un papel relevante: estos se presentan como un ataque contra el mundo musulmán por parte de sus enemigos tanto cercanos como lejanos.

El conflicto que se desencadenó en Afganistán a finales de los años setenta del siglo pasado y otros posteriores, como los de Bosnia, Chechenia, Irak o Siria, han conllevado un aumento de la actividad de las organizaciones y grupos yihadistas y del número de individuos afines que viajan a estos lugares o cometen acciones terroristas en sus países de origen. El ejemplo más importante de ello es el conflicto surgido tras la Primavera Árabe en Siria e Irak.

Palabras clave:

Dáesh, AQC, yihadismo, Primavera Árabe, terrorismo individual, conflicto sirio-iraquí.

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.

Víctor M. Sánchez

The impact of various conflicts on the increase in the threat from jihadist terrorism in the West

Abstract:

Jihadism is a global phenomenon whose impact reaches various parts of the world, seeking to attract the greatest possible number of volunteers who reside in those countries with a double purpose, both to collaborate with the organizations and groups that make up it through the commission of terrorist crimes as well as seeking to capture and radicalize them so that they travel to conflict zones in which they operate.
Within this strategy, the development of an effective propaganda activity that manages to attract the attention of these volunteers becomes fundamental, with a relevant role being played by taking advantage of certain conflicts by presenting them as an attack against the Muslim world by its enemies, both close and distant.
Conflicts such as the one that broke out in Afghanistan at the end of the 1970s and other later ones, such as those in Bosnia, Chechnya, Iraq and Syria, have led to an increase in the activity carried out by these organizations and groups, as well as by part of a growing number of individuals related to jihadism, either traveling to them or committing terrorist actions in their countries of origin, the most important example of this being the conflict that emerged after the Arab Spring in Syria and Iraq.

Keywords:

DAESH, AQC, Yihadism, Arab Spring, Individual Terrorism, syrian iraqi conflict.

Introducción

El terrorismo, considerado como una forma de violencia política, persigue determinados fines en función de la ideología de fondo que sustenta sus diversas manifestaciones; para la consecución de los mencionados objetivos, se cometen acciones violentas.

En el caso del terrorismo yihadista, esos objetivos pueden ser muy diversos. Para ellos, los conflictos surgidos en países donde la población musulmana se ha visto afectada y que han tenido importantes repercusiones en otras partes del mundo juegan un papel destacado.

El conflicto afgano-soviético, la guerra de Bosnia a mediados de la década de 1990, el conflicto argelino en la última década del siglo pasado, el conflicto iraquí o los surgidos tras el desencadenamiento de la Primavera Árabe en diversos países, con especial mención a Siria e Irak, han conllevado un importante efecto dinamizador de la actividad terrorista vinculada con el yihadismo tanto en estos territorios como en otras zonas.

Otro conflicto que siempre ha tenido influencia en este tipo de cuestiones es el palestino-israelí, que ha vuelto a adquirir gran protagonismo tras el ataque llevado a cabo en territorio de Israel por parte de la organización terrorista Hamás[1] y la posterior respuesta militar de las Fuerzas Armadas israelíes[2].

Las organizaciones terroristas yihadistas —no solamente Al Qaeda Central y Dáesh— buscan aprovechar este tipo de acontecimientos en beneficio propio llevando a cabo llamamientos propagandísticos para atraer a voluntarios[3] y animarlos a viajar a los conflictos para que combatan integrados en sus filas o a cometer acciones terroristas en los países donde residen.

[1] PARLAMENTO EUROPEO. «Propuesta de resolución del Parlamento Europeo sobre los infames atentados terroristas de Hamás en Israel, el derecho de Israel a defenderse de conformidad con el derecho humanitario e internacional y la situación humanitaria en Gaza». 18 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2023-0436_ES.html [consulta: 26/10/2023].

[2] CASTRO TORRES, José Ignacio. «Tierra Santa se estremece de nuevo» (Documento Informativo IEEE, 01/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2023/DIEEEI01_2023_JOSCAS_Tierra Santa.pdf [consulta: 1/11/2023].

[3] JORDÁN, Javier. «El Daesh», *La internacional yihadista* (*Cuadernos de Estrategia,* n.º 173, capítulo III). Disponible en: https://www.ugr.es/~jjordan/Daesh-Estado-Islamico.pdf [consulta: 30/10/2023].

Y es en este punto donde las circunstancias descritas pueden tener una influencia más o menos importante en el aumento de la actividad terrorista, tanto de apoyo logístico o propagandístico como operativa, en Occidente.

Con el surgimiento y desarrollo de los procesos de globalización, especialmente en materia de telecomunicaciones y medios de transporte, estas actividades se han visto enormemente potenciadas, como refleja el aumento del número de individuos que han viajado a conflictos, de detenidos por la comisión de delitos de terrorismo y de acciones terroristas cometidas en países occidentales.

A esto hay que unir los casos de reincidencia motivados, al menos en parte, por el surgimiento y desarrollo de tales conflictos. Por ejemplo, un individuo que estuvo recluido en Guantánamo posteriormente fue detenido en España en 2014 por liderar una célula terrorista que llevaba a cabo labores de captación, radicalización y favorecimiento del envío de yihadistas a Siria e Irak para combatir[4]. En 2011, en el programa *Salvados* de La Sexta[5], este individuo había afirmado no estar «dispuesto a atentar contra la ley de momento», como sí haría a partir del desencadenamiento del conflicto sirio aquel mismo año. Un segundo individuo que había llevado a cabo el mismo tipo de actividades también fue detenido en 2014 y de nuevo en 2023 tras cumplir condena. Su reincidencia estaría motivada, entre otras cuestiones, por el conflicto palestino[6], avivado por los acontecimientos acaecidos a partir de octubre del presente año.

Cabe, por tanto, poner de relieve la importancia de la correcta detección y seguimiento de este tipo de casos que pueden tener importantes repercusiones en los procesos de radicalización y en la comisión de acciones terroristas en diversas partes del mundo.

[4] EUROPA PRESS. «Los nueve detenidos de la red yihadista Brigada Al Andalus declararán mañana en la Audiencia Nacional». 17 de junio de 2014. Disponible en: https://www.europapress.es/madrid/noticia-nueve-detenidos-red-yihadista-brigada-andalus-declararan-manana-audiencia-nacional-20140617132048.html [consulta: 29/10/2023].
[5] LA SEXTA. «El líder de los yihadistas detenidos en Madrid defendió en *Salvados* el régimen talibán». 17 de junio de 2014. Disponible en: https://www.lasexta.com/noticias/nacional/lider-yihadistas-detenidos-defendio-salvados-regimen-taliban_2014061757264f844beb28d44601fba7.html [consulta: 24/10/2023].
[6] FRÍAS, Carlos. «La Policía detiene a Mustafá Maya, el mayor reclutador de yihadistas de Europa», *El Independiente.* 23 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.elindependiente.com/espana/2023/10/23/la-policia-detiene-a-mustafa-maya-el-mayor-reclutador-de-yihadistas-de-europa/ [consulta: 25/10/2023].

Evolución de la amenaza del terrorismo yihadista en relación con los conflictos surgidos en las últimas décadas

El presente epígrafe refleja diversos conflictos acaecidos desde finales de la década de 1970 donde han participado organizaciones y grupos terroristas y que han repercutido sobre el nivel de amenaza y el desarrollo de esta actividad alrededor del mundo.

El 25 de diciembre de 1979 las tropas soviéticas ocuparon Afganistán[7] y permanecieron en el país durante más de diez años. La URSS intervino así en un conflicto preexistente y se vio inmersa en un escenario de declaración del yihad contra el invasor de un territorio de mayoría musulmana[8].

Miles de voluntarios denominados afganos árabes acudieron desde diversos países para combatir contra las tropas soviéticas y el Gobierno comunista, con lo que este conflicto se convirtió en el primero de la era moderna en recibir la llegada masiva de combatientes terroristas extranjeros (CTE). Según los autores, las cifras oscilan entre los 10.000 y los 35.000 combatientes[9].

Individuos implicados en el conflicto afgano, como Abdul Rasul Sayyaf y Jalaluddin Haqqani[10], llevarán a cabo una importante labor dirigida a obtener apoyos a su causa en diversos países, para lo cual desarrollarán una intensa actividad propagandística de apoyo a través de la edición de publicaciones en diferentes idiomas y la elaboración de materiales audiovisuales.

Tras la derrota de la URSS, esta guerra generó entre sus participantes autoconfianza y el deseo de continuar con el yihad en otros conflictos para derrotar a la superpotencia restante: EE. UU.[11]. Así pues, se establecieron las bases para la internacionalización del yihad y la posterior creación de organizaciones terroristas yihadistas. Destaca el ejemplo de Al Qaeda Central[12], cuya internacionalización favorecieron el paso de objetivos

[7] CANALES, Carlos y DEL REY, Miguel. *Exilio en Kabul. La guerra en Afganistán, 1813-2013*. Edaf, Madrid, 2013.
[8] ANAS, Abdullah. *To the mountains. My Life in Jihad, from Algeria to Afghanistan.* Hurst, Londres, 2019.
[9] RASHID, Ahmed. *Taliban.* I. B. Taurus, Nueva York, 2010.
[10] HEGGHAMMER, Thomas. *The caravan. Abdallah Azzam and the Rise of Global Jihad.* Cambridge University Press, Londres, 2020.
[11] HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order.* The Free Press, Londres, 1996.
[12] BOZARSLAN, Hamit. *Una historia de la violencia en Oriente Medio. Del fin del Imperio otomano a Al Qaeda*. Ediciones Península, Barcelona, 2008.

territoriales concretos a objetivos globales; la unificación de objetivos, tácticas y *modus operandi* y el aumento del atractivo de los conflictos que fueron surgiendo posteriormente para atraer la colaboración de nuevos voluntarios dispuestos a combatir en ellos.

La finalidad perseguida por Osama bin Laden al crear AQC era unir a los combatientes árabes que habían participado en este conflicto bajo un mismo estandarte[13] con el objetivo global de luchar

> «hasta que todos los lugares de las tierras del islam sean liberados y hasta que la bandera de la victoria y del yihad sea izada alto y ondee sobre Grozni, Kasgar, Bujará, Samarcanda, Kabul, Manila, Yakarta, Bagdad, Damasco, La Meca, Medina, Saná, Mogadiscio, El Cairo, Argelia y Ceuta y Melilla; hasta que regrese la conquista islámica, que entonces liberará la usurpada Andalucía y la robada Al-Aqsa y restituirá a estas y al resto de los países musulmanes usurpados el futuro estado del califato, con el permiso de Alá»[14].

Varios de los individuos que intervinieron en este punto tuvieron una gran importancia en la posterior evolución del fenómeno. Entre ellos destacan los dos primeros líderes de AQC —Osama bin Laden y Ayman al Zawahiri—, Abdullah Azzam y el fundador de Al Qaeda en Irak, Ahmad Fadl an Nazal al Khalayleh «Abu Musab al Zarkawi».

Tras la finalización del yihad afgano-soviético, uno de los principales ideólogos del yihadismo, Mustapha Setmariam Nasr «Abu Musab al Suri», afirmó que, según Abdullah Azzam, el fin de la participación de los afganos árabes había sido formarlos para que revitalizaran la causa en sus países una vez que regresaran a ellos[15].

Otra cuestión cambiaría tras el fin del conflicto afgano-soviético: se produjo un giro en la estrategia de AQC[16], que pasó de focalizarse en el «enemigo cercano» (gobiernos de países con una mayoría de población musulmana considerados apóstatas) a centrarse en el «enemigo lejano», representado por Occidente en general y, en particular, por Estados Unidos.

[13] COLL, Steve. *The Bin Ladens. Oil, Money, Terrorism and the Secret Saudi World.* Penguin Books, Londres, 2008.
[14] KRUGLANSKI, Arie W., BÉLANGER, Jocelyn J. y GUNARATNA, Rohan. *The Three Pilars of Radicalization. Needs, Narratives and Networks.* Oxford University Press, Nueva York, 2019.
[15] LIA, Brynjar. *Architect of Global Jihad. The Life of Al-Qaida Strategist Abu Mus'ab al-Suri.* Hurst & Company, Londres, 2014.
[16] *Idem.*

Este cambio tuvo una importante influencia en la estructuración del yihadismo: la intervención en conflictos concretos de organizaciones y grupos terroristas estructurados jerárquicamente dejó paso a un proceso de internacionalización, a través del cual AQC y posteriormente el Dáesh se constituyeron en referentes ideológicos del yihadismo, descentralizándose a nivel operativo con el objetivo de atraer a otras organizaciones, grupos e individuos con los que compartían ideología para que siguieran sus directrices en diversas partes del mundo.

En un primer momento, se fomentó la participación en conflictos concretos como los surgidos en Bosnia, Chechenia, Argelia o Irak, buscando, por medio de la actividad propagandística, atraer a voluntarios que combatieran en las filas de las organizaciones.

Este proceso se vio influenciado por la creciente globalización y el uso y expansión de una herramienta con una relevancia esencial en la actividad propagandística yihadista: internet[17], que permitiría a los grupos y organizaciones transmitir a audiencias globales su ideología y su actividad en diversos conflictos.

Con la actividad propagandística *online* se pasó de audiencias más reducidas, vinculadas con las organizaciones terroristas y dependientes del contacto físico, a una audiencia global, con lo que aumentó el número de personas influenciadas y se favoreció una doble estrategia del yihadismo: atacar tanto al enemigo cercano, reclutando a voluntarios que viajaran a zonas de conflicto para integrarse en las filas de los grupos y organizaciones allí presentes, como al lejano, haciendo llamamientos para la comisión de atentados en su territorio, alegando, entre otras justificaciones, la participación de estos objetivos en determinados conflictos.

Los posteriores conflictos de Bosnia[18], Argelia[19] y Chechenia[20] atrajeron a un número variable de voluntarios de otras naciones dispuestos a combatir. La participación de diversos países en los conflictos citados motivó distintos atentados, entre ellos los

[17] BYMAN, Daniel. *Road Warriors. Foreign Fighters in the Armies of Jihad.* Oxford University Press, Nueva York, 2019.
[18] KOHLMANN, Evan F. *Al-Qaida's Jihad in Europe. The Afghan-Bosnian Network.* Berg publishers, Nueva York, 2004.
[19] SAMRAOUI, Mohamed. *Chronique des années de sang. Algérie: comment les services secrets ont manipulé les groupes islamistes.* Denoël Impacts, París, 2003.
[20] JAGIELSKI, Wojciech. *Torres de piedra.* Debate, Barcelona, 2011.

cometidos en Francia en 1996 por el Grupo Roubaix[21] o los perpetrados en Rusia en el teatro Dubrovka de Moscú, donde en 2002 fallecieron más de cien rehenes —además de los cincuenta secuestradores tras la intervención de las fuerzas de seguridad rusas—[22], o en una escuela de Beslán, en la que en 2004 murieron más de trescientas personas[23].

No obstante, a partir del inicio del conflicto en Irak a principios del siglo XXI, las consecuencias de este tipo de fenómeno para Occidente aumentaron de forma exponencial, favorecidas por el incremento del empleo de internet vinculado al proceso de globalización, la mejora en los medios de transporte y las facilidades para viajar a este conflicto y no a otros contemporáneos, como los de Chechenia y Somalia.

A causa de lo expuesto, se produjo un aumento de las acciones terroristas en Occidente y del número de individuos y grupos que colaboraban tanto en tales actividades como en labores de captación, radicalización y propagandísticas. En consecuencia, el número de procesos de radicalización desarrollados total o parcialmente *online* aumentó, lo que favoreció e incrementó la cantidad de individuos que buscaban colaborar con el yihadismo para luchar contra el enemigo cercano o lejano.

En los dos gráficos recogidos a continuación, elaborados a partir de datos de los informes TESAT de EUROPOL y de la página web del Ministerio del Interior de España, se pueden observar los cambios y oscilaciones en la actividad terrorista y antiterrorista en Europa en diversos años. Esas variaciones pueden vincularse con la existencia de diversos conflictos y su nivel de intensidad.

[21] Lionel Dumont y Christophe Caze combatieron en Bosnia y regresaron a Francia, donde ejecutaron asaltos a furgones blindados para aportar dinero a la lucha del GIA en Argelia. Captaron a más individuos y formaron el Grupo Roubaix. El 29 de marzo de 1996 detonaron un coche cargado de bombonas de gas cerca de una comisaría de Policía en Lille, donde estaba prevista la presencia del presidente Jacques Chirac dos días después para inaugurar una cumbre del G7 a unos metros del lugar. Caze falleció cuando iba a ser detenido. Dumont huyó a Italia y posteriormente regresó a Bosnia, donde continuó planificando acciones terroristas (KOHLMANN, Evan F. *Op. cit.*).

[22] DE ARÍSTEGUI, Gustavo. *El islamismo contra el islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista.* Ediciones B, Barcelona, 2004.

[23] MESEGUER, Marina. «Armas y palomas en la escuela de Beslán», *La Vanguardia.* 4 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20191103/471313414051/armas-paloma-escuela-beslan.html [consulta: 6/11/2023].

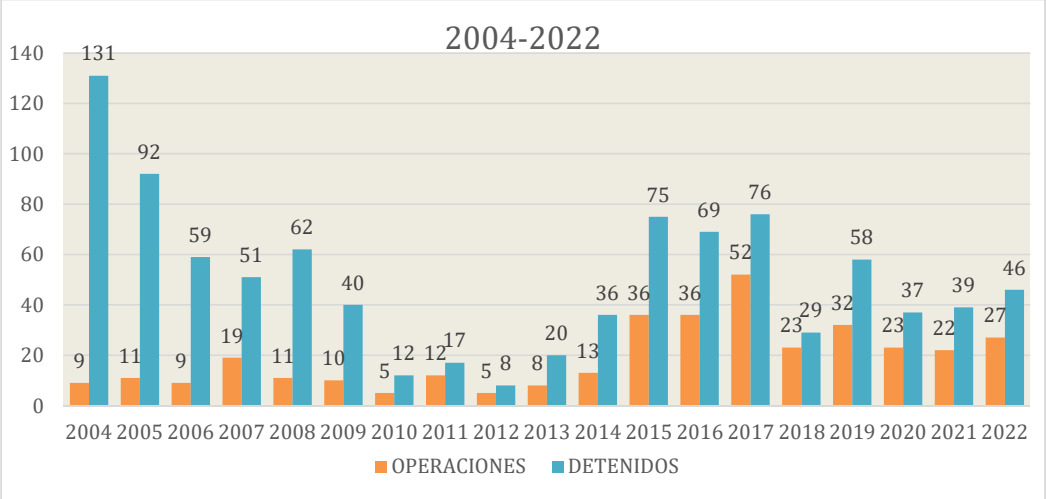


Figura 1
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos recogidos en la página web del Ministerio del Interior hasta el 31 de diciembre de 2022. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/lucha-contra-el-terrorismo/lucha-antiterrorista-contra-ETA-y-el-terrorismo-internacional-XIV-legislatura-Diciembre-2019-Mayo-2023/ [consulta: 6/11/2023].

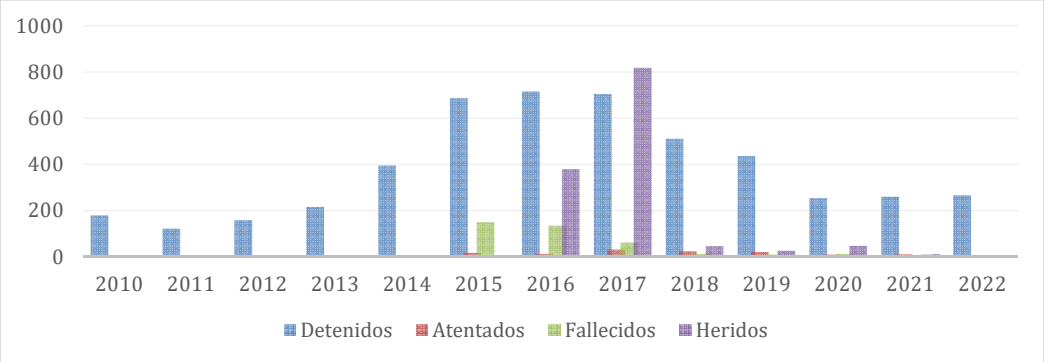


Figura 2
Fuente. Elaboración propia a partir de los datos recopilados de la página web de EUROPOL hasta 2022. Disponible en: https://www.europol.europa.eu/tesat-report [consulta: 5/11/2023].

Esta situación experimentó un descenso en los años siguientes, debido a la pérdida de intensidad del conflicto iraquí, y aumentó nuevamente de una forma mucho mayor con

el desencadenamiento de diversos conflictos, entre los cuales destaca el caso de Siria e Irak[24], a consecuencia de la llamada Primavera Árabe.

Situación actual

La situación actual de la amenaza yihadista está marcada por las consecuencias de los conflictos surgidos tras el inicio de la Primavera Árabe en diversos países, principalmente en Siria e Irak.

El conflicto desencadenado en Siria, con una especial virulencia también en Irak, ha influido en gran medida en las dinámicas del yihadismo.

Tras el establecimiento de un control territorial por parte del Dáesh en suelo sirio e iraquí y la posterior declaración de califato efectuada en el verano de 2014 en Mosul[25], se creó una Coalición Internacional liderada por los Estados Unidos para evitar que este continuara su expansión en Irak.

La actividad propagandística desarrollada por el Dáesh y otras organizaciones presentes en el conflicto llevó a miles de individuos de diversas partes del mundo a viajar a esta zona de Oriente Próximo para unirse a sus filas y combatir por la creación de un Estado islámico donde aplicar su interpretación radical y desviada del Corán. Esto condujo a un aumento de la actividad contraterrorista en Occidente para detectar y detener a los individuos y células presentes en sus países que desarrollaban, de forma física o virtual, labores de captación y radicalización.

Tras la creación de la Coalición Internacional liderada por EE. UU., el Dáesh pasó de estar focalizado en la lucha contra su enemigo cercano a realizar llamamientos para la comisión de acciones terroristas en el territorio de los países que consideraba enemigos, con especial atención a Occidente. Así pues, su foco de atención se desplazó hacia el

[24] BLANCO NAVARRO, José María. «Primavera Árabe. Protestas y revueltas. Análisis de factores» (Documento de Opinión IEEE, 52/2011) Julio de 2011. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2011/DIEEEO52_2011.PrimaveraArabe.html [consulta: 2/11/2023].
[25] DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis. «Un califato sin territorio ni califa. Vida y muerte de Bagdadi y sus consecuencias para el futuro de Daesh y la yihad global» (Documento Marco IEEE, 13/2019). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM13_2019LUICOR_Bagdadi.pdf [consulta: 6/11/2023].

enemigo lejano, al que acusaba de luchar contra el «Estado» que la organización había creado en partes de Siria e Irak[26].

Este hecho supuso un aumento exponencial de la actividad terrorista y antiterrorista en Occidente, motivado por la intención de individuos afines a los postulados del yihadismo de colaborar de una u otra forma con la lucha por crear y defender el Estado Islámico.

Tras perder el control territorial sobre Irak después de la toma por parte de tropas kurdas de la localidad siria de Baguz en marzo de 2019[27], el Dáesh retomó su actividad terrorista en Siria e Irak. No obstante, el inicio de la pérdida de territorio en estos dos países se reflejó en un descenso de la actividad terrorista en Occidente.

Lo expuesto vuelve a poner de manifiesto la importancia para estos grupos y organizaciones de los conflictos referidos, cuya existencia les permite mantener activas sus causas y su labor propagandística y operativa gracias al aumento del número de individuos impulsados a colaborar con el yihadismo de una u otra forma.

Actualmente existen diversos focos de conflicto, aparte del situado en Oriente Próximo, en los que intervienen organizaciones yihadistas, entre ellos los localizados en el Sahel[28] y en Afganistán[29], con un atractivo menor que el escenario sirio-iraquí para los posibles candidatos a convertirse en terroristas.

Aparte de los ejemplos mencionados en el párrafo anterior, el conflicto palestino-israelí, que viene desarrollándose desde hace décadas, es citado en múltiples ocasiones en la propaganda yihadista.

[26] KRUGLANSKI, Arie W., BÉLANGER, Jocelyn J. y GUNARATNA, Rohan. *Op. cit.*
[27] NIÑO, Leonardo. «Las fuerzas kurdas declararon la derrota del "califato" del grupo Estado Islámico». France 24, 23 de marzo de 2019. Disponible en: https://www.france24.com/es/20190323-fuerzas-kurdas-derrota-estado-islamico [consulta: 5/11/2023].
[28] Cfr. GARRIDO GUIJARRO, Óscar. «Escenarios yihadistas al sur del Sahel» (Documento de Análisis IEEE, 73/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA73_2023_OSCGAR_Yihadism. [consulta: 5/11/2023].
[29] CASTRO TORRES, José Ignacio. «Afganistán: un gobierno sin programa y un pueblo sin esperanza» (Documento de Análisis IEEE, 09/2023). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA09_2023_JOSCAS_Afganistan [consulta: 6/11/2023].

La intensidad de este conflicto ha aumentado tras la acción armada llevada a cabo por Hamás en el territorio de Israel y la consiguiente reacción por parte de sus fuerzas armadas dentro de la Franja de Gaza.

Cabe señalar que, a causa de ello, se han cometido varias acciones terroristas en territorio occidental: una en Francia[30], otra en Bélgica[31] y, en el caso español, se pueden mencionar el ya citado detenido de este año y la captura en noviembre de 2023 de un individuo que alentaba a sus seguidores en internet a atacar a judíos y al colectivo LGTBI[32].

Conclusiones

Tal y como se ha comentado en el presente documento, diversos conflictos en los que está implicada población musulmana son instrumentalizados por parte del terrorismo yihadista para revitalizar su causa.

Para lograr este objetivo, el yihadismo se sirve de la actividad propagandística, principalmente a través de internet, por medio de la cual realiza llamamientos a la comisión de acciones terroristas en el territorio de los países que considera enemigos y trata de potenciar la captación, el adoctrinamiento y la radicalización de individuos.

Por consiguiente, se hace necesario tener en cuenta y valorar correctamente la situación global y detectar y analizar los conflictos que puedan desarrollarse en diversas partes del mundo para evaluar sus repercusiones en relación con la amenaza procedente del yihadismo.

Para llevar a cabo esta valoración se ha de tomar en cuenta la descentralización sufrida por el fenómeno durante los últimos años, que ha desembocado en un aumento del número de residentes en diversos países que tratan de colaborar en la lucha del

[30] VILLAÉCIJA, Raquel. «Francia eleva la alerta por atentado tras el asesinato de un profesor a manos de un islamista al norte del país», *El Mundo.* 13 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2023/10/13/6529148dfdddff8f418b4594.html [consulta: 6/11/2023].
[31] BBC NEWS MUNDO. «Un hombre armado mata a dos ciudadanos suecos en pleno centro de Bruselas y es abatido por la policía». 16 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/cg60nw59r2no [consulta: 6/11/2023].
[32] CARRANCO, Rebeca y LÓPEZ-FONSECA, Oscar. «Detenido un yihadista *tiktoker* con casi 400.000 seguidores por alentar a atacar a judíos y al colectivo LGTBI», *El País.* 3 de noviembre de 2023. Disponible en: https://elpais.com/espana/2023-11-03/detenido-un-yihadista-con-400000-seguidores-en-redes-que-alentaba-a-atacar-a-judios-y-al-colectivo-lgtbi.html [consulta: 5/11/2023].

yihadismo contra los enemigos lejano y cercano. Las consecuencias derivadas de dicho proceso se han reflejado en un aumento de la actividad terrorista llevada a cabo por estos sujetos en diversas partes del mundo.

Por todo lo anterior, se considera relevante para una adecuada valoración la realización de una serie de actividades, entre las que se encuentran las recogidas en los siguientes puntos:

- Correcto seguimiento y análisis de los conflictos existentes y las causas que los han generado para evitar que deriven en enfrentamientos armados o, si lo han hecho, evitar que se reproduzcan en el futuro.
- Análisis de la propaganda yihadista para conocer cómo se tratan de capitalizar y aprovechar estos conflictos para atraer más voluntarios a su causa, con el objetivo de tomar las medidas adecuadas para desarrollar una contranarrativa eficaz.
- Mantener o, en caso de ser necesario, potenciar la colaboración entre las autoridades de los países afectados por el fenómeno para favorecer el intercambio de información e inteligencia.
- Rastrear en redes sociales la actividad desarrollada por perfiles afines al yihadismo y las reacciones ante el desencadenamiento de posibles conflictos, su valoración y el nivel de seguimiento.
- Reforzamiento de las medidas de seguridad existentes para hacer frente a la amenaza yihadista cuando se desencadene o se agrave un conflicto que, tras el oportuno análisis, se considere que pueda influir en el potencial aumento de la amenaza terrorista yihadista.
- Mantener un seguimiento estrecho de los casos de individuos presuntamente inmersos en procesos de radicalización que puedan verse dinamizados por el surgimiento de conflictos, con especial atención a los casos vinculados a centros penitenciarios.

*Víctor M. Sánchez**
Doctor en Derecho por la USAL

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

104/2023 4 de diciembre de 2023

Augusto Conte de los Ríos *

La nueva Estrategia de Seguridad Marítima de Europa 2023

La nueva Estrategia de Seguridad Marítima de Europa 2023

Resumen:

El mar siempre ha desempeñado un papel fundamental en el éxito de cualquier potencia. La nueva Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea busca fortalecer la autonomía de Europa en medio de crecientes amenazas a la seguridad marítima. La estrategia resalta la importancia de las rutas de navegación y las redes de cables submarinos como elementos vitales en la economía globalizada. La demanda de recursos marítimos, como hidrocarburos y minerales, impulsa un aumento en la importancia de las fuerzas navales. La nueva Estrategia Marítima Europea se centra en la concienciación sobre el dominio marítimo y la necesidad de responder a desafíos cambiantes en el entorno marítimo, al tiempo que aborda las transformaciones en la guerra naval. Este artículo analiza los cambios en la última década y las novedades de esta nueva estrategia.

Palabras clave:

Estrategia, seguridad marítima, UE, amenazas, riesgos, fondos marinos, EUMSS.

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.

New European Maritime Safety Strategy (EUMSS-23)

Abstract:

The sea has always played a key role in the success of any power. The European Union's new Maritime Security Strategy seeks to strengthen Europe's autonomy amid growing threats to maritime security. The strategy highlights the importance of shipping routes and submarine cable networks as vital elements in the globalised economy. The demand for maritime resources, such as hydrocarbons and minerals, is driving an increase in the importance of naval forces. The new European Maritime Strategy focuses on maritime domain awareness and the need to respond to changing challenges in the maritime environment, while addressing transformations in naval warfare. This article analyses the changes over the past decade and what is new in the new strategy.

Keywords:

Strategy, Maritime Security, EU, Threats, Risks, Seabed, EUMSS

How inappropriate to call this planet
"Earth" when it is clearly "Ocean."

Arthur C. Clarke

Introducción

El mar siempre ha desempeñado un papel fundamental en el éxito de cualquier potencia, por lo tanto, controlarlo o privarlo a un adversario representa un desafío estratégico de la máxima importancia. Lo que está en juego no hace más que crecer: las rutas de navegación, seguidas de las redes de cables submarinos, se han convertido en las arterias vitales del sistema económico globalizado.

Ilustración 1. Nube de palabras de la EUMSS-23 con NVivo. Fuente: autor

Aunque no es completamente uniforme, el espacio marítimo exhibe características definidas que influyen en gran medida en las operaciones tácticas navales. La demanda de recursos de hidrocarburos y minerales para satisfacer las necesidades de la sociedad sigue aumentando, lo que respalda el incremento de las fuerzas navales en un momento en el que la guerra naval está experimentando importantes transformaciones.

El pasado 24 de octubre el Consejo de la Unión Europea (UE) aprobó su nueva Estrategia de Seguridad Marítima (EUMSS, por sus siglas en inglés) y un nuevo Plan de Acción, que sustituyen a la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE de 2014 y al Plan de Acción revisado de 2018[1].

La conciencia del dominio marítimo es crucial para detectar de manera efectiva y responder a las amenazas que afectan a la UE. La UE fortalecerá la seguridad marítima en este aspecto al mejorar la recopilación y el intercambio de información entre diversos sectores marítimos, y facilitar la cooperación entre los Estados miembros.

A nivel internacional, la UE seguirá fortaleciendo las capacidades del conocimiento del entorno marítimo mediante el intercambio de información y la presencia naval, especialmente en el golfo de Guinea y la región del Indopacífico. Hoy, en un entorno informativo cada vez más disputado, la capacidad de obtener información precisa sobre los acontecimientos se ha vuelto fundamental[2].

La estrategia marítima europea da un alto nivel de importancia a su dimensión meridional, como se destaca en la reciente Brújula Estratégica[3]. La UE busca mantener y fortalecer las operaciones navales existentes en el Mediterráneo y establecer conexiones marítimas entre diversas regiones, incluyendo el golfo de Guinea, el Cuerno de África y el noroeste del océano Índico. Este enfoque refleja la interconexión creciente entre las subregiones marítimas y la necesidad de una gestión más integrada de los espacios marítimos.

En este artículo haremos un rápido recorrido por los cambios producidos en esta última década y los avances que nos trae la nueva EUMSS de 2023. Su objetivo es reforzar la autonomía y la capacidad de la UE para responder a las crecientes amenazas a la seguridad marítima, así como aumentar la concienciación sobre el dominio marítimo en general.

[1] CONSEJO EUROPEO. *Council conclusions on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan (14280/23).* 2023. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/67499/st14280-en23.pdf (consulta 5/11/23).
[2] SAUNOIS, L. «Quelle place pour la lutte informationnelle dans les opérations navales?», *Revue Défense Nationale*, 841. 2021, pp. 133-136.
[3] PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *La brújula estratégica de la Unión Europea.* Bie3: Boletín IEEE, 24/2021, pp. 212-224.

¿Por qué una nueva EUMSS?

La seguridad marítima es de vital importancia para la UE y sus Estados miembros[4]. En conjunto, los Estados miembros de la UE conforman la mayor zona económica exclusiva del mundo.

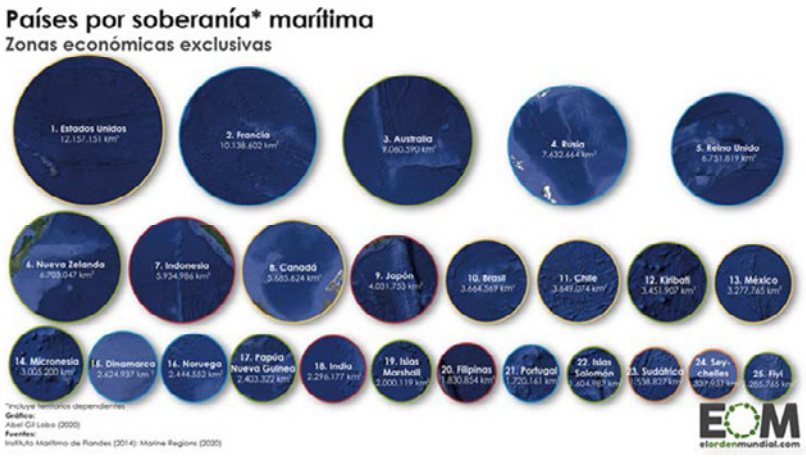


Ilustración 2. Países por zonas económicas exclusivas. Fuente: EOM

La economía de la UE depende en gran medida de la seguridad en los océanos: más del 80 % del comercio mundial se realiza a través del transporte marítimo, aproximadamente dos tercios de la producción mundial de petróleo y gas se extraen en el mar o se transportan por vía marítima, y hasta el 99 % de las comunicaciones globales de datos se transmiten a través de cables submarinos.

[4] CONSEJO EUROPEO. *Seguridad marítima: el Consejo aprueba la Estrategia revisada de la UE y el Plan de Acción*. 2023. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/2023/10/24/maritime-security-council-approves-revised-eu-strategy-and-action-plan/ (consulta 5/11/23).

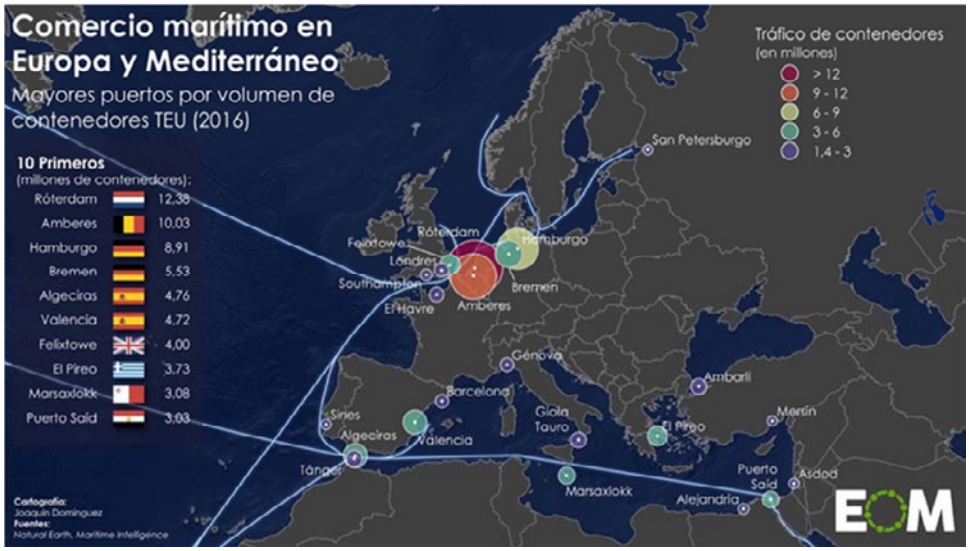


Ilustración 3. Comercio marítimo en Europa y Mediterráneo. Fuente: EOM

Los océanos cubren aproximadamente el 71 % de la superficie terrestre, lo que equivale a unos 361 millones de kilómetros cuadrados, siendo el Pacífico la mitad de esta extensión. Para garantizar una gobernanza efectiva de los océanos, proteger nuestros mares y fondos marinos, y aprovechar todo el potencial de una economía azul sostenible, es crucial que el dominio marítimo global sea seguro.

A pesar del creciente interés en tiempos recientes, gran parte de estos vastos espacios sigue siendo un misterio sin explorar[5]. De hecho, menos del 10 % del lecho marino ha sido debidamente cartografiado, y aún desconocemos en gran medida las especies que habitan la alta mar, así como la naturaleza de sus recursos[6].

Según Coutau-Bégarie, la estrategia se deriva de un objetivo establecido por la política y tiene como propósito guiar la acción necesaria para lograr dicho objetivo. Esto implica la implementación de tácticas específicas. Es un enfoque intelectual que proporciona orientación a la toma de decisiones y se conoce comúnmente como «arte». Esta diferenciación del grado con respecto a lo táctico y logístico es lo que conduce al contraste de su naturaleza o arte[7].

[5] HEBRARD, P. «Mers et océans: des espaces convoité», *Stratégique*, 123. 2019, pp. 31-41.
[6] BATTESTI, M. «La haute mer: une “chose commune”», *Stratégique*, 123. 2019, pp. 67-86.
[7] CARON, F. «Hervé Coutau-Bégarie et la stratégie navale», *Stratégique*, 109. 2015, pp. 23-36.

Desde 2014, la EUMSS y su Plan de Acción de 2018 proporcionaron un marco para abordar los desafíos de seguridad en el ámbito marítimo. Esta estrategia fomentó una mayor colaboración entre las autoridades civiles y militares, especialmente a través del intercambio de información. También contribuyó a promover una gobernanza basada en normas en los mares e impulsando la cooperación internacional. Además, también ha servido para fortalecer la autonomía y la capacidad de la UE para hacer frente a las amenazas a la seguridad marítima[8].

La presente Estrategia se basa en la EUMSS de 2014 y la reemplaza[9]. Continúa guiándose por los principios establecidos en la EUMSS de 2014, incluyendo un enfoque intersectorial, integridad funcional, el respeto de las normas internacionales (como el derecho internacional, los derechos humanos y la democracia), y el pleno cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM). Asimismo, sigue promoviendo el multilateralismo marítimo tan necesario ante la pujanza naval del mundo[10].

La EUMSS-23 toma en consideración de manera particular todas las cuencas marítimas y submarinas europeas[11], incluyendo el océano Atlántico, el mar Báltico, el mar Negro, el mar Mediterráneo, el mar del Norte, el océano Ártico y las regiones ultraperiféricas. Sin embargo, es importante notar que, debido a que la seguridad marítima en cualquier parte del mundo impacta inevitablemente en el escenario global, los intereses de la UE en términos de seguridad marítima tienen alcance global.

La dimensión meridional de la estrategia marítima de Europa es esencial. La reciente Brújula Estratégica de la UE se ha fijado un alto nivel de ambición en el ámbito marítimo en relación con la vecindad meridional[12]. La Brújula, la primera estrategia de seguridad y defensa de la UE, establece claramente que los Estados miembros de la UE deben invertir en capacidades navales de alto nivel y estar preparados para emprender operaciones marítimas más sólidas[13].

[8] SIMON, A. «Quelle stratégie navale européenne?», *Revue Défense Nationale*, 790. 2016, pp. 41-45.
[9] CONSEJO DE EUROPA. *Council conclusions on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan*. 2023. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/67499/st14280-en23.pdf (consulta 5/11/23).
[10] D'ELLOY DE BONNINGHEN, A. «La puissance navale aujourd'hui», *Revue Défense Nationale*, 852. 2022, pp. 177-188.
[11] MORIO DE L'ISLE, B. «Les espaces sous-marins», *Revue Défense Nationale*, 801. 2017. pp. 122-127.
[12] CONSEJO EUROPEO. *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa (7371/22)*. 2022. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf (consulta 5/11/23).
[13] BORRELL, Josep. *La nueva Europa de la Defensa y la Brújula Estratégica*. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. 2022. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/la-nueva-europa-de-la-defensa-y-la-brujula-estrategica-libros-pdf.html (consulta 5/11/23).

La UE desempeña un papel cada vez más significativo como proveedor de seguridad marítima a nivel mundial, llevando a cabo sus propias operaciones marítimas, como Atalanta e Irini, aplicando el concepto de presencias marítimas coordinadas (PMC) y promoviendo la conciencia de la situación marítima a través de la cooperación con una amplia gama de socios internacionales[14].

Más concretamente, la UE tiene la ambición de garantizar la vinculación de sus iniciativas en el Mediterráneo con el golfo de Guinea, el Cuerno de África y la región más amplia del Golfo. En este sentido, cabe destacar que la UE también ha decidido recientemente reforzar su presencia marítima en el noroeste del océano Índico. Este planteamiento indica claramente que la UE cree que las subregiones marítimas se alimentan cada vez más unas de otras, lo que exige un enfoque más integrado de la gestión de los espacios marítimos[15].

Ilustración 4. Las PMC del golfo de Guinea y océano Índico. Fuente: UE

[14] El concepto de PMC tiene por objeto aumentar la capacidad de la UE como socio de confianza y garante de la seguridad marítima, a fin de brindar una mayor intervención europea, asegurar una presencia y disponibilidad marítimas continuas en las zonas marítimas de interés.

[15] FIOTT, D. «Europe and the South: the Maritime Dimension», *Confluences Méditerranée*, 123. 2022, pp. 111-121.

Además, los sistemas operativos de vigilancia marítima y fronteriza, implementados por la Agencia Europea de Seguridad Marítima[16] (EMSA) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), proporcionan observaciones desde el espacio, complementando los servicios de navegación de los satélites Galileo.

El análisis de amenazas de la UE demuestra que la UE se enfrenta a un aumento de las amenazas y los desafíos, también en el ámbito marítimo. El análisis de amenazas de la UE es exhaustivo y se basa en los datos de inteligencia de la gama de amenazas y retos a los que se enfrenta o podría enfrentarse la UE en el futuro. Se actualiza periódicamente y sirve como información de base para ayudar a desarrollar y aplicar la Brújula Estratégica de Seguridad y Defensa de la UE.

La seguridad marítima se enfrenta a múltiples amenazas en diversas regiones, que incluyen conflictos territoriales y marítimos, competencia por recursos naturales y desafíos a la libertad de navegación, así como a los derechos de paso inocente y de tránsito. Estos desafíos generan tensiones e inestabilidad en las cuencas marítimas de la UE.

También se han intensificado los desafíos a la seguridad marítima en todo el mundo, no solo en las cuencas europeas, afectando áreas como el golfo de Guinea, el golfo de Adén, el estrecho de Ormuz, el estrecho de Malaca y el mar de China Meridional. Estos desarrollos pueden afectar los intereses de los Estados miembros de la UE y sus aliados, lo que nos lleva a establecer diferentes estrategias[17].

[16] La EMSA tiene la misión de servir a los intereses marítimos de la UE para crear un sector marítimo seguro, protegido, ecológico y competitivo, además de actuar como punto de referencia fiable y respetable en el sector marítimo, tanto en Europa como en el resto del mundo.

[17] Ver, por ejemplo, la estrategia global con África (6703/20), la estrategia de la UE sobre el golfo de Guinea (7671/14), la estrategia de la UE para el Indopacífico (11930/21), la política de la UE sobre el Ártico (1287/21) y la estrategia sobre las regiones ultraperiféricas (8781/22).

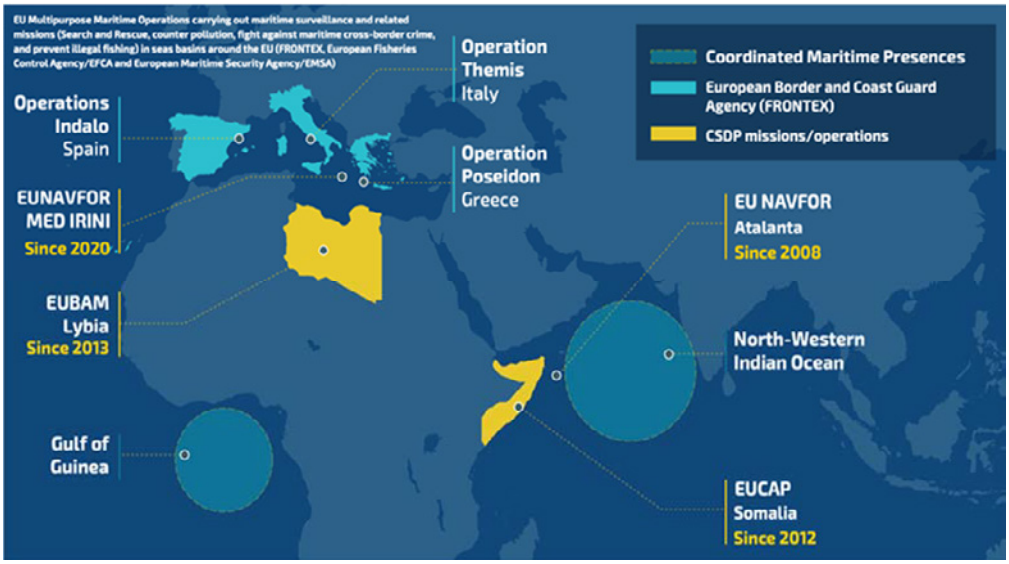


Ilustración 5. Misiones europeas con medios marítimos. Fuente: UE

Se espera que el cambio climático y la contaminación de los océanos tengan impactos significativos y duraderos en la seguridad marítima. Es fundamental comprender mejor las interacciones entre el cambio climático y la degradación del medio marino para minimizar sus efectos, ya que actúan como factores de riesgo al aumentar la inestabilidad, la desigualdad y agravar problemas como la delincuencia transnacional, la piratería y las tensiones relacionadas con los recursos marinos.

Algunos países no pertenecientes a la UE han aumentado su asertividad y capacidades militares en el ámbito marítimo, recurriendo a acciones unilaterales, incluyendo el uso o la amenaza de la fuerza contra otros países. Esto ha incluido provocaciones y violaciones de los derechos soberanos que infringen el derecho internacional, desafiando el Estado de derecho y el orden internacional.

La región del Indopacífico, donde la UE con Francia segundo país con mayor zona económica exclusiva, se ha convertido en un escenario de intensa competencia geopolítica. El aumento de tensiones y despliegue de fuerzas en áreas como el mar del Sur y Oriental de la China, así como el estrecho de Taiwán, afectan tanto a la seguridad como a la prosperidad a nivel global y europeo.

Mantener la estabilidad y seguridad en rutas marítimas clave, como los estrechos de Malaca y Singapur, el Cuerno de África y el océano Índico, requiere una mayor acción por parte de la UE y sus Estados miembros, enfocada en la presencia, la

cooperación y las iniciativas de asociación, de acuerdo con la estrategia de la UE para la región indopacífica.

En un entorno estratégico que en su conjunto está experimentando transformaciones significativas debido a la crisis climática, la degradación del medio ambiente, las amenazas a las infraestructuras marítimas críticas, el constante tráfico ilegal, la inmigración ilegal y la sobreexplotación de los recursos marinos, incluida la pesca ilegal, y sin olvidarse de las consecuencias de la agresión injustificada e ilegal de Rusia contra Ucrania, hace necesaria una mayor intervención de la UE como referente de seguridad a nivel internacional[18].

El ataque a los gasoductos Nord Stream en el mar Báltico de 2022, las acciones no autorizadas cerca de infraestructuras críticas en el mar del Norte o el más reciente en Finlandia de 2023, así como los ciberataques recurrentes a infraestructuras marítimas, incluyendo campañas híbridas, requieren que la UE fortalezca su seguridad y protección de infraestructuras críticas, enfocándose en el desarrollo de tecnologías innovadoras.

Por ello, la nueva EUMSS-23 despierta por fin en un escenario olvidado por la anterior estrategia, los fondos marinos, con la mirada fija en estas últimas amenazas sufridas a cables y oleoductos. La red de cables submarinos de datos de la UE es vital y a la vez, muy vulnerable. Esta estrategia ofrece una revisión de las amenazas, así como de los actores que las originan y sugieren cómo mejorar la seguridad. Las propuestas se basan en la necesidad de aumentar la concienciación en toda la UE, mejorar la coordinación y compartir información entre las instituciones de la UE y los Estados miembros[19].

La UE dispone de las capacidades necesarias para llevar a cabo la vigilancia y el análisis de riesgos en lo que respecta a la superficie y las actividades sospechosas no militares. Las imágenes marítimas por satélite y los datos de posicionamiento de los buques pueden utilizarse para tales fines. Los comportamientos sospechosos pueden vigilarse mediante algoritmos específicos de comportamiento anómalo apoyados por analistas. El

[18] MONGRENIER, J. «La guerre d'Ukraine, l'OTAN et l'Europe de la défense. Organisation et reconfiguration de l'espace euro-atlantique», *Hérodote*, 190-191. 2023, pp. 41-56.
[19] PARLAMENTO EUROPEO. *Security threats to undersea communications cables and infrastructure – consequences for the EU*. 2022. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/702557/EXPO_IDA(2022)702557_EN.pdf (consulta 5/11/23).

CISE, combinado con los recursos de los Estados miembros, puede utilizarse para compartir el análisis en toda la UE.

Basada en la Brújula Estratégica de Seguridad y Defensa de la UE, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2022, y en la Comunicación Conjunta sobre Seguridad Marítima de marzo de 2023, esta revisión de la EUMSS y de su plan de acción tiene como objetivo abordar estos desafíos emergentes. Constituye una oportunidad para impulsar soluciones sostenibles en el ámbito de la seguridad marítima, fortalecer el papel de la UE y sus Estados miembros a nivel internacional, y garantizar el acceso de la UE a un entorno marítimo cada vez más disputado.

La EUMSS-23 proporciona un marco para la implementación de nuevas medidas destinadas a proteger los intereses marítimos de la UE, así como a salvaguardar a sus ciudadanos, valores y economía. Su objetivo es promover la paz y la seguridad internacionales, asegurar la libre circulación del comercio y la libertad de navegación, todo ello en consonancia con el principio de sostenibilidad y la protección de la biodiversidad. La UE y sus Estados miembros aplicarán esta estrategia revisada en consonancia con sus respectivas competencias.

La protección de las infraestructuras críticas en el ámbito marítimo se destaca como una prioridad fundamental. La UE debe colaborar con los Estados miembros para fortalecer la resistencia de estas infraestructuras, como oleoductos o cables submarinos que atraviesan aguas nacionales. Esto implica mejorar las evaluaciones actuales de riesgos y amenazas, asegurando que estén actualizadas y complementándolas con planes de respuesta y medidas paliativas respaldados por conocimientos intersectoriales y capacidades.

Se deben proporcionar herramientas de apoyo al desarrollo de estas capacidades para los Estados miembros. Es esencial continuar respaldando a los Estados miembros en la creación de activos de protección submarina, soluciones contra drones y capacidades de reparación y construcción naval. La UE también debe explorar oportunidades para la coexistencia de energías renovables mar adentro con actividades de defensa, como se plantea en la estrategia sobre energías renovables mar adentro.

Por último, la EUMSS-23 es un instrumento de acción política que involucra la articulación de principios, la definición de intereses a salvaguardar, la elaboración de líneas de acción, y la asignación de recursos y capacidades con el propósito

de lograr un objetivo realizable y sostenible. Este enfoque se basa en un diagnóstico creíble de los desafíos y amenazas que deben abordarse de manera prioritaria, anticipándolos, previniéndolos, respondiendo a ellos y fortaleciendo, a lo largo de todo este proceso, la capacidad de recuperación y resiliencia de la UE y de la sociedad europea.

¿Cuáles son los intereses de la EUMSS-23?

En respuesta a la evolución de las amenazas a la seguridad marítima, la UE tiene varios intereses fundamentales que abarcan una serie de áreas críticas. En primer lugar, se busca garantizar la seguridad de la UE en su conjunto, así como la de sus Estados miembros, ciudadanos y socios. Esto implica salvaguardar las vidas y bienes en el entorno marítimo.

Un segundo interés vital es preservar la paz y la estabilidad a nivel mundial. La UE se compromete a mantener las rutas marítimas libres y abiertas para todos, evitando amenazas planteadas por actores estatales y no estatales que puedan perturbar el comercio y la navegación marítima.

Además, la UE se esfuerza por defender el derecho internacional, destacando la importancia del respeto por las normas internacionales, como el derecho internacional, los derechos humanos y la democracia, y el pleno acatamiento de la Convención de Montego Bay (CNUDM). Asimismo, busca promover una buena gobernanza internacional de los océanos a través de convenios marítimos regionales, respaldando el concepto de multilateralismo.

Otro interés primordial es proteger los recursos naturales y el medio marino, teniendo en cuenta las crecientes amenazas relacionadas con el cambio climático y la degradación ambiental. La pérdida de biodiversidad, la explotación insostenible de peces, inundaciones en zonas costeras e impactos en los ecosistemas marinos son preocupaciones centrales.

La mejora de la resistencia de las entidades críticas y la seguridad de las redes y sistemas de información es una necesidad apremiante. Esto incluye la protección de infraestructuras críticas tanto en tierra como en el mar, considerando los riesgos asociados al cambio climático y las inversiones extranjeras directas.

Asimismo, la UE se esfuerza por proteger las actividades económicas en el mar, promoviendo una economía azul sostenible, tanto en tierra como en alta mar. Esto involucra el apoyo a industrias marítimas clave[20].

Ilustración 6. El comercio marítimo mundial. Fuente: EOM

La seguridad de las fronteras exteriores de la UE y la protección de su seguridad interna, son cuestiones prioritarias. Esto implica la lucha contra el tráfico de seres humanos y otras actividades ilegales, incluyendo el combate al terrorismo.

La UE se esfuerza por salvaguardar las zonas marítimas de sus Estados miembros de actividades ilegales y no autorizadas relacionadas con la exploración y perforación de hidrocarburos. La seguridad energética y la protección del medio ambiente son factores clave.

Para garantizar su capacidad de actuar con prontitud y eficacia en el ámbito marítimo, la UE adopta un enfoque multidominio que abarca terrestre, aéreo, cibernético y espacio exterior. Esto implica estar preparados para hacer frente a una amplia gama de desafíos y amenazas.

[20] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. El «Tratado de Alta Mar y la protección de la biodiversidad marina», *Global Strategy*. 2023. Disponible en: https://global-strategy.org/el-tratado-de-alta-mar-y-la-proteccion-de-la-biodiversidad-marina/ (consulta 5/11/23).

Finalmente, se presta atención a la seguridad y protección de la gente de mar de acuerdo con los requisitos establecidos en el Convenio sobre el trabajo marítimo y otros convenios relevantes de la Organización Internacional del Trabajo. La garantía de condiciones laborales adecuadas en el entorno marítimo es esencial.

El almirante Bernard Rogel, jefe de gabinete de los últimos presidentes franceses, describió un acontecimiento geopolítico preocupante en una entrevista de 2021: «El mundo está atravesando una profunda crisis de multilateralismo y el diálogo está retrocediendo frente al balance de poder. Lamentablemente, el nuevo mundo que está surgiendo se caracteriza por un uso cada vez mayor de la fuerza, la desinhibición del comportamiento y la erosión de los tratados internacionales»[21].

Más allá de la simple cuestión marítima, en términos de defensa, el peligro real para los europeos proviene de los propios europeos si persisten en el camino del letargo estratégico. Los europeos se han acostumbrado colectivamente a la tranquilidad de la paz en un modelo de pensamiento estratégico surgido del período posterior a la Guerra Fría.

Ahora debemos admitir que este modelo es obsoleto y que debemos repensar las bases de la seguridad colectiva, teniendo en cuenta los trastornos geoestratégicos, como el ascenso del poder de Asia, el desarrollo de las cuestiones marítimas, las amenazas que se acercan hasta el Mediterráneo, las competencias tecnológicas y el fortalecimiento del multilateralismo[22].

¿Qué objetivos principales tiene la EUMSS-23?

La EUMSS-23 establece seis objetivos estratégicos para mejorar la seguridad marítima. En primer lugar, se destaca la necesidad de aumentar las actividades en el mar, lo que incluye ejercicios navales anuales a nivel de la UE, fortalecer las operaciones navales existentes, desarrollar guardacostas en diversas cuencas marítimas alrededor de la UE y expandir el concepto de presencias marítimas coordinadas a nuevas áreas marítimas de interés.

[21] BELLEC, F. «Défense: de la fièvre à l'hypertension», *La Géographie*, 1590. 2023, pp. 24-29.
[22] ROGEL, Bernard. «La France face aux nouvelles menaces maritimes», *Vie Publique*. 2021. Disponible en: https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/281186-la-france-face-aux-nouvelles-menaces-maritimes-par-bernard-rogel (consulta 5/11/23).

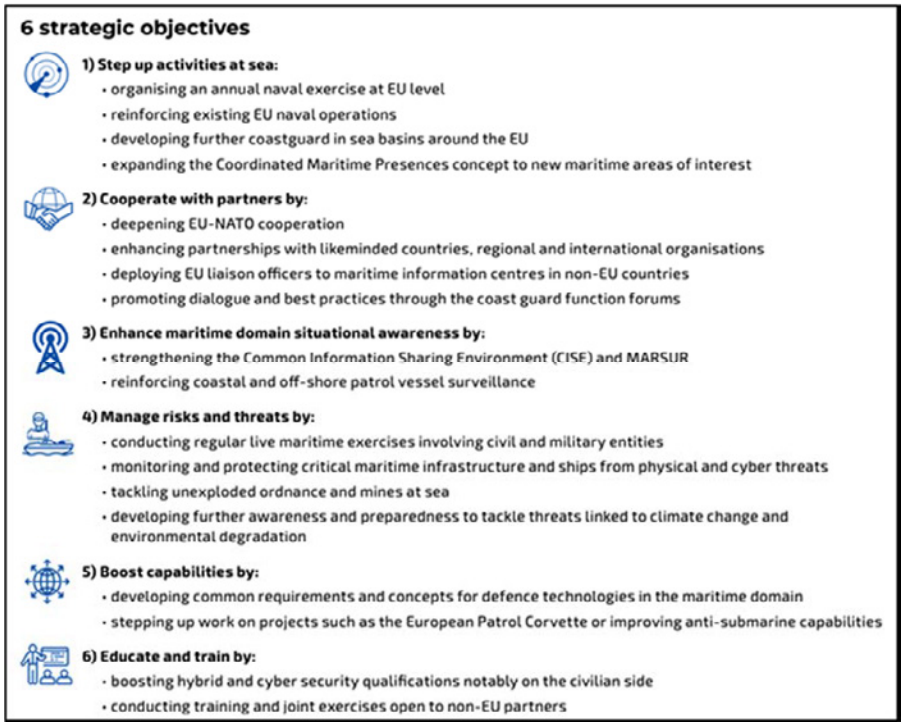


Ilustración 7. Objetivos estratégicos de la EUMSS-23. Fuente: UE.

En segundo lugar, se enfatiza la importancia de la cooperación con socios, profundizando la cooperación entre la UE y la OTAN, fortaleciendo las asociaciones con países y organizaciones afines, desplegando oficiales de enlace de la UE en centros de información marítima en países no pertenecientes a la UE y promoviendo el diálogo y las mejores prácticas a través de los foros de funciones de guardacostas.

El tercer objetivo es mejorar la conciencia situacional en el dominio marítimo, fortaleciendo el Entorno Común de Compartición de Información (CISE) y el proyecto dedicado a la vigilancia marítima (MARSUR), así como intensificar la vigilancia de embarcaciones de patrulla costera y marítima.

MARSUR se creó, respaldado por la Agencia Europea de Defensa (AED), con el propósito de habilitar el intercambio de información y servicios operativos marítimos entre las fuerzas navales de los Estados miembros contribuyentes. MARSUR ha demostrado su valor operativo al ser elegido por los Estados miembros de la UE para la implementación del concepto de PMC en el golfo de Guinea y el noroeste del océano Índico.

La gestión de riesgos y amenazas es el cuarto objetivo, que implica la realización de ejercicios marítimos regulares que involucren a entidades civiles y militares, monitorear y proteger la infraestructura marítima crítica y las amenazas físicas y cibernéticas, abordar municiones sin explotar y minas en el mar, y mejorar la conciencia y la preparación para abordar amenazas relacionadas con el cambio climático y la degradación ambiental.

El quinto objetivo busca potenciar las capacidades mediante el desarrollo de requisitos y conceptos comunes para tecnologías de defensa en el ámbito marítimo, avanzar en proyectos como la corbeta europea (EPC, en sus siglas en inglés) y mejorar las capacidades antisubmarinas[23].

Por último, la estrategia se centra en la educación y formación, especialmente en calificaciones de seguridad híbrida y cibernética en el ámbito civil, junto con la realización de formación y ejercicios conjuntos abiertos a socios no pertenecientes a la UE.

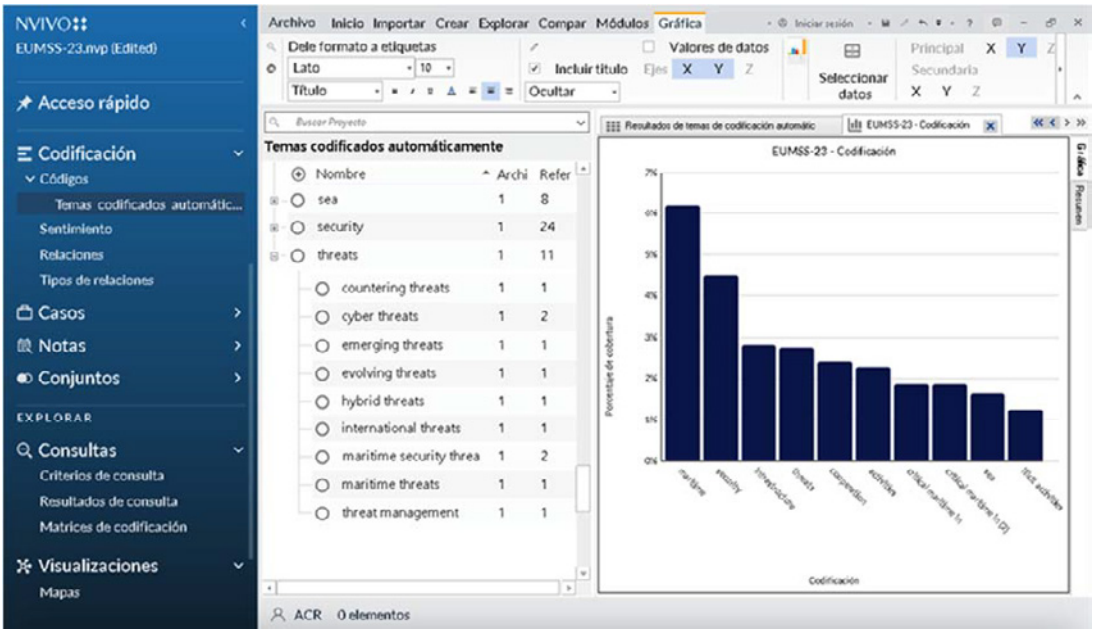


Ilustración 8. Análisis con NVivo. Fuente: autor

[23] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «La EDA y el programa de la corbeta europea (EPC)», *Global Strategy*. 2021. Disponible en: https://global-strategy.org/eda-programa-corbeta-europea/ (consulta 5/11/23).

Para aplicar la estrategia, junto con sus Estados miembros, la UE utilizará todas las políticas, herramientas e instrumentos civiles y militares pertinentes, y coordinará las políticas y actividades de todos los actores pertinentes a escala europea, regional y nacional, reforzando sus sinergias y complementariedades.

La estrategia también promoverá un compromiso más coherente de la UE en los conflictos y crisis exteriores, para mejorar la seguridad de la UE y de sus ciudadanos. Por ello, es necesario adoptar un enfoque común que haga más resistente a la UE ante las amenazas marítimas.

Relación con la OTAN

La UE debe fortalecer la cooperación con sus vecinos y regiones marítimas estratégicas, especialmente en el contexto de la agresión rusa en Ucrania[24]. La UE continuará colaborando con la OTAN en seguridad marítima, basándose en acuerdos previos y principios de apertura y transparencia. Esto contribuirá a la seguridad global y transatlántica, complementando el papel fundamental de la OTAN en la defensa colectiva de sus miembros, pero fijando una postura consensuada[25].

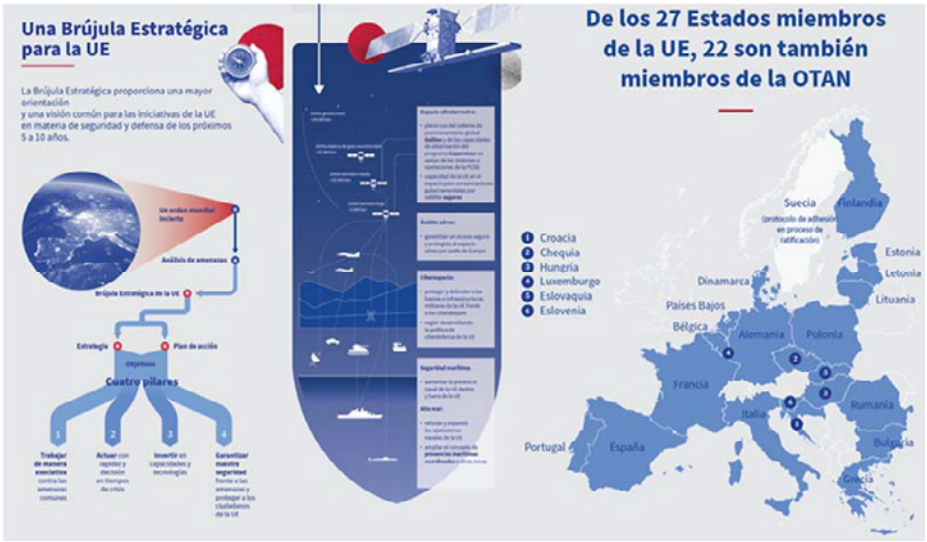


Ilustración 9. La Brújula Estratégica y la OTAN. Fuente: UE

[24] HENROTIN, J. «Les opérations navales durant la guerre d'Ukraine», *Stratégique*, 129. 2022, pp. 139-150.
[25] DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *Seguridad en Europa: más OTAN, ¿menos UE?* Bie3: Boletín IEEE, 2023, pp. 548-559.

En su última declaración conjunta de enero de 2023[26], la UE y la OTAN fijaron fortalecer su asociación estratégica, condenando la agresión rusa en Ucrania y reafirmando su apoyo a la independencia y la soberanía de Ucrania y reconociendo los desafíos de agentes autoritarios, incluida China, y la persistencia de conflictos en la vecindad de Europa.

Se subraya también la importancia del vínculo transatlántico y la cooperación entre la UE y la OTAN. La OTAN sigue siendo fundamental para la defensa colectiva, y se valora una defensa europea complementaria e interoperable.

La asociación ha logrado avances en la lucha contra amenazas híbridas y cibernéticas, la cooperación operativa, la movilidad militar y otros ámbitos. Ante amenazas y desafíos en evolución, se fortalecerá la cooperación en áreas como la competencia geoestratégica, la resiliencia y la seguridad de infraestructuras críticas, entre otras.

La UE también busca fortalecer la cooperación con terceros países en seguridad marítima, aprovechando instrumentos e iniciativas existentes. Esto incluye acciones como el intercambio de información y el desarrollo de capacidades, especialmente con los Estados ribereños de las cuencas marítimas que rodean la UE, como los Balcanes Occidentales y la vecindad oriental y meridional.

Además, se promueve la realización de ejercicios conjuntos de seguridad marítima con socios para impulsar la interoperabilidad y se planifican escalas en puertos y patrullas de la UE, particularmente en el Indopacífico, de acuerdo con la Brújula Estratégica[27]. La UE desplegará funcionarios de enlace en centros de fusión de información marítima en zonas de interés para fomentar el intercambio de información y la cooperación, incluyendo temas de aplicación de la ley, justicia y asuntos de interior.

Otras iniciativas buscan otorgar a la UE el estatus especial para reforzar su papel en la seguridad marítima de la región. Finalmente, la cooperación internacional se fomentará en áreas como el intercambio de información y vigilancia de infraestructuras marítimas

[26] CONSEJO EUROPEO. *Declaración conjunta sobre la cooperación UE-OTAN*. 2023. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/ (consulta 5/11/23).
[27] FIOTT, D. «L'Union européenne et la *Boussole stratégique* : un moment décisif ?», *Revue Défense Nationale*, 852. 2022, pp. 95-100.

críticas, como cables submarinos y oleoductos, así como la protección de buques y puertos en cuencas marítimas cercanas a la UE.

Ambas organizaciones trabajarán en estrecha colaboración con sus miembros y promoverán la transparencia. Realizarán evaluaciones regulares del progreso alcanzado y respetando plenamente los principios de apertura y transparencia mutua, reciprocidad e inclusividad, así como la autonomía decisoria de ambas organizaciones.

Una UE más fuerte y capaz en el ámbito de la seguridad y la defensa contribuirá positivamente a la seguridad mundial y transatlántica y es complementaria a la OTAN, que sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros[28]. Pero cuidado, la autonomía y la soberanía no se decretan, se construyen porque es obvio que, desde el fin de la Guerra Fría, no hemos dedicado suficientes esfuerzos de defensa para garantizar nuestra autonomía estratégica[29].

Mejorar las capacidades

Para promover sus intereses en seguridad marítima, la UE debe acelerar el desarrollo de capacidades civiles y militares en colaboración con la industria cuando sea necesario. La investigación y desarrollo (I+D) relacionados con aspectos civiles de la seguridad marítima europea se integran en el programa Horizonte Europa de la UE, en el grupo «Seguridad civil para la sociedad».

La I+D actual y futura apoyará la creación de capacidades a nivel de la UE, abordando cuestiones como la protección de infraestructuras marítimas críticas, la gestión de amenazas submarinas, la preparación y respuesta ante desastres de origen humano y natural, la seguridad del transporte marítimo de pasajeros con la colaboración de la industria cuando sea pertinente. Tenemos que pensar en una estrategia naval global para el siglo XXI[30].

En el ámbito de la seguridad y la defensa, para garantizar una presencia más robusta de la Unión en el ámbito marítimo y la capacidad de proyectar poder, tanto la UE como sus

[28] PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *Hitos en la agenda europea de seguridad y defensa*. Bie3: Boletín IEEE, 2022, pp. 169-183.
[29] LANATA, A., *et al.* «Europe puissance : d'une autonomie renforcée à la souveraineté ?», *Revue Défense Nationale*. 2023, pp. 81-95.
[30] FURGOLLE, G. «Quelle forme pour la guerre navale au XXIe siècle ?», *Revue Défense Nationale*, 810. 2018, pp. 41-44.

Estados miembros deben desarrollar un amplio rango de capacidades marítimas, aprovechando plenamente las oportunidades de cooperación en el marco de las iniciativas e instrumentos conexos de la UE. Esto incluye la mejora de las capacidades marítimas con un enfoque en la resistencia, la competitividad y el control de la UE en todos los aspectos del dominio marítimo, en consonancia con la OTAN y de acuerdo con la Brújula Estratégica.

La revisión en curso del Plan de Desarrollo de Capacidades se basa en parte en las lecciones aprendidas de la agresión militar de Rusia en Ucrania[31]. La Agencia Europea de Defensa, por ejemplo, llevará a cabo investigaciones sobre tecnologías clave necesarias para gestionar drones marítimos no tripulados y proteger infraestructuras críticas en el lecho marino.

El debilitamiento del derecho internacional y del multilateralismo, a través de una competencia cada vez más asertiva y agresiva entre las potencias globales y regionales, conduce a un retorno al equilibrio de poder en detrimento del orden jurídico resultante de los tratados internacionales[32].

Como se sugiere también la Brújula Estratégica, los proyectos nacionales y multinacionales deben abordar tanto la superación de la fragmentación en activos críticos, como las corbetas y los sistemas embarcados, como la mejora de la eficacia de las plataformas. La Brújula Estratégica ha sido calificada como un «libro blanco», sin embargo, representa mucho más, es la estrategia más ambiciosa que la Unión Europea ha aprobado en el campo de la defensa[33].

No hay que olvidar que la política común de seguridad y defensa (PCSD) se creó para acometer misiones y operaciones de gestión de crisis y desarrollo de capacidades. Varios proyectos de cooperación estructurada permanente (PESCO) sobre sistemas marítimos no tripulados han surgido a raíz de oportunidades de cooperación. El Fondo Europeo de Defensa apoyará proyectos de investigación y desarrollo relacionados con el conocimiento de la situación marítima, capacidades de vigilancia marítima, protección de infraestructuras marítimas críticas y capacidades submarinas.

[31] GOLLNISCH, A. «Enseignements navals et maritimes de la guerre en Ukraine», *Revue Défense Nationale*, 853. 2022, pp. 13-18.
[32] Ibídem.
[33] CÓZAR MURILLO, Beatriz. «La Brújula Estratégica de la Unión Europea», *Revista Ejércitos*. 2022. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/2022/08/31/la-brujula-estrategica-de-la-union-europea/ (consulta 5/11/23).

Las capacidades militares ocupan un lugar destacado, lo que conlleva una llamada a los Estados miembros a aumentar el gasto en defensa y a comprometerse más en la cooperación estructurada permanente y el Fondo Europeo de Defensa. La UE también busca mejorar la alineación de sus procesos de priorización de capacidades con las necesidades operativas y establecerá una reunión anual de ministros de defensa de la UE para revisar el panorama de capacidades, identificando brechas de inversión en defensa.

Además de las capacidades navales, espaciales y cibernéticas en las que la UE está invirtiendo, se han creado un centro de innovación en defensa y un observatorio de tecnologías críticas. En una tabla que se recoge en el mismo documento de creación de este centro, la Comisión detalla cuáles son algunas de estas tecnologías. Desde la inteligencia artificial y el Big Data a la ciberseguridad, la computación de alto rendimiento, microprocesadores, tecnologías cuánticas, comunicaciones seguras o sensores[34].

Tras el incidente del gasoducto Nord Stream en el mar Báltico en septiembre de 2022, la OTAN creó la Célula de Coordinación de Infraestructuras Submarinas Críticas en febrero de 2023, en respuesta a una propuesta de Alemania y Noruega. Esta célula, con sede en Bruselas, busca mejorar la seguridad de las infraestructuras submarinas críticas, reuniendo a partes interesadas clave de los países miembros de la OTAN y la industria civil para comprender mejor los riesgos y coordinar su protección de manera más efectiva.

De forma paralela, el 12 de octubre de 2023, los ministros de Defensa de la OTAN respaldaron la Digital Ocean Vision, una iniciativa pionera para mejorar el conocimiento de la situación marítima de la OTAN desde el fondo del mar hasta el espacio. La Digital Ocean transformará la conciencia del dominio marítimo aliado al mejorar la coordinación entre las capacidades nacionales y aliadas empleadas para la vigilancia marítima. La Digital Ocean Vision se alinea con el objetivo establecido en la Cumbre de Vilna de establecer un marco de la OTAN para garantizar la seguridad de la infraestructura submarina crítica ante la amenaza rusa[35].

[34] COMISIÓN EUROPEA. *Plan de acción sobre las sinergias entre las industrias civil, de la defensa y espacial.* Comunicación COM(2021)70. 2021. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0070&qid=1644862255878&from=ES (consulta 5/11/23).
[35] GUILLAUME, L. «Espace sous-marin et stratégie maritime (l'exemple russe)», *Revue Défense Nationale*, 801. 2017, pp. 113-121.

La UE y sus Estados miembros deberían trabajar en el fortalecimiento de capacidades que permitan una mejor detección de actividades sospechosas para proteger las infraestructuras críticas bajo el agua. La UE y la OTAN deben coordinar sus esfuerzos en este campo, cuando sea necesario, para asegurar la coherencia de los resultados en situaciones de superposición de requisitos.

Las acciones clave de la UE para mejorar las capacidades en esta Estrategia incluyen el desarrollo de requisitos y conceptos comunes en tecnología para seguridad y defensa, incluyendo la conciencia situacional marítima, la construcción de sistemas no tripulados interoperables para la vigilancia de infraestructuras críticas marítimas, los sistemas antiRPS (antidrones), el fortalecimiento de capacidades antiminas modernas, el apoyo al desarrollo de capacidades conjuntas mejoradas en aeronaves de patrulla marítima y la realización de ejercicios conjuntos de prueba y experimentación para desarrollar futuras capacidades marítimas de vanguardia.

España y la seguridad marítima

La importancia de la seguridad marítima en el contexto de la seguridad nacional se destaca en la Estrategia de Seguridad Nacional, que fue aprobada en 2011[36] y revisada en 2013, 2017 y 2021. Además, esta relevancia se refleja en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013 (ESMN-2013)[37].

Los actos delictivos en el entorno marítimo, como la piratería, el tráfico de inmigrantes y los asaltos armados en el mar, continúan siendo desafíos significativos en diversas regiones y representan una seria amenaza para la seguridad marítima. Estos incidentes impactan la libertad de navegación y ponen en riesgo las rutas comerciales clave.

España, situada entre el Mediterráneo y el Atlántico y siendo miembro de la UE, ostenta una ubicación geográfica única y compleja que incide en la definición de sus objetivos estratégicos marítimos específicos. Estas particularidades orientan nuestra estrategia global, que se centra en la defensa de estos intereses y valores estratégicos, con el propósito de promover la estabilidad, la paz y la seguridad a nivel mundial.

[36] Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de junio de 2011 y disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf (consulta 5/11/23).
[37] Aprobada por Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 5 de diciembre de 2013 y disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/documents/20131333estrategiadeseguridadmartima_u.pdf (consulta 10/11/23).

La ESMN-2013 estableció un precedente al convertir a España en el primer país de la UE en definir sus intereses marítimos nacionales en un documento estratégico. Posteriormente, otros países, como el Reino Unido, Francia y Portugal, y la propia Unión Europea, elaboraron documentos similares[38].

Puede afirmarse que la ESMN-2013 introdujo en la UE un enfoque integral, abordando de manera comprehensiva y conectada los diversos desafíos y amenazas, así como los intereses a proteger. Esta visión integral tiene implicaciones en la gobernanza del dominio marítimo que se mantiene con la renovada EUMSS de 2023.

La ESMN-2013 fue seguida en España por la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, una ley muy necesaria que venía a paliar un vacío legislativo que, en algunos casos, databa de la Ley de Comercio de 1885. Esta estrategia, todavía en vigor, se basa en un enfoque integral de la seguridad marítima y su propósito es guiar la acción del Estado de manera coherente y coordinada, con el objetivo final de fortalecer los niveles de seguridad marítima, la cual se considera una responsabilidad compartida con la comunidad internacional. Vemos cómo este mismo enfoque integral se aborda en la EUMSS-23 y en la Brújula Estratégica.

La primera estrategia europea de defensa, titulada *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y Defesa,* recoge una visión estratégica de Europa en la que se parte de una base común para avanzar de manera conjunta en política exterior, seguridad y defensa. Este enfoque tiene como objetivo promover un compromiso más coherente e integral en situaciones de conflictos y crisis en el ámbito internacional. Además, busca fortalecer la seguridad humana, lo que, a su vez, contribuye a mejorar la seguridad tanto de la UE como de sus ciudadanos[39].

España necesita desarrollar una nueva estrategia marítima renovada y adaptable que considere tácticas navales innovadoras a la sombra de Ucrania, la coordinación en contextos complejos y la protección de los flujos marítimos[40]. Además, es crucial

[38] GARCÍA PÉREZ, R. y LIROLA DELGADO, I. *Estrategia de seguridad marítima de España: una agenda de actualización*. Tirant lo Blanch, 2019.
[39] PARADA MARTÍNEZ, Manuel. *La Brújula Estratégica: ¿un documento más para el momento oportuno?* Documento de Opinión IEEE 62/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO62_2023_MANPAR_Brujula.pdf (consulta 5/11/23).
[40] Actualmente se está trabajando en ella. Ver: Reunión del Consejo Nacional de Seguridad Marítima del 21 marzo de 2023. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/reuni%C3%B3n-del-consejo-nacional-seguridad-mar%C3%ADtima-5 (consulta 5/11/23).

fortalecer la colaboración con actores civiles en el ámbito marítimo y aprovechar avances tecnológicos como drones, sistemas antidrones, energía dirigida y el monitoreo naval colaborativo para garantizar la seguridad marítima en diversas áreas[41].

La nueva estrategia marítima incluirá temas de relevancia actual, como el aumento de la competencia entre actores internacionales, las amenazas híbridas en el entorno marítimo, la creciente importancia estratégica del fondo marino y los vehículos no tripulados. Se busca establecer un modelo integral que se apoye en un sistema que facilite la toma de decisiones fundamentadas en datos objetivos en línea con lo marcado por la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021[42].

Esta estrategia española debe apostar también por la industria de la defensa, la EUMSS-23, así como la equivalente de la Alianza Atlántica, es un síntoma claro de la creciente preocupación de los Estados por controlar las amenazas y riesgos provenientes del espacio marítimo y mantener la necesaria libertad de navegación que salvaguarde los intereses nacionales y colectivos[43].

Las Líneas Generales de la Armada subrayan que la carrera de armamentos nos ha llevado a nuevos sistemas de armas avanzados, reduciendo significativamente nuestra ventaja tecnológica. A tal efecto, apuesta por la I+D para mantener la superioridad tecnológica frente a nuestros potenciales adversarios. Entre las nuevas tecnologías a incorporar se apunta el *Big Data*, la inteligencia artificial y la introducción de gemelos digitales[44].

España debe dirigir su mirada hacia el mar de manera decidida, protegiendo sus intereses en este espacio global, compartido de manera coordinada y cooperativa junto a sus socios y aliados. Debe también ejercer su capacidad de influencia para liderar acontecimientos, incluyendo el cambio progresivo y silente que la digitalización impone, cuyo impacto en el ámbito marítimo es constante y en aumento[45].

---

[41] GOLLNISCH, A. «Enseignements navals et maritimes de la guerre en Ukraine», *Revue Défense Nationale*, 853. 2022, pp. 13-18.
[42] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional de 2021*. 2021. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/file/7256/download?token=Ah_MWX8D (consulta 5/11/23).
[43] CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. «El futuro de la Armada y la Industria de Defensa», *Revista Ejércitos*. 2022. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/2022/12/12/el-futuro-de-la-armada-y-la-industria-de-defensa/ (consulta 5/11/23).
[44] AJEMA. *Líneas Generales de la Armada 2022*. Documento Oficial en la Intranet Armada. 2022.
[45] CURT GARCÍA, Luis. *La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional ante su próxima revisión: avances y opciones de mejora.* Bie3: Boletín IEEE, 9/2018, pp. 669-687.

Conclusiones

La actividad marítima ha experimentado un notable crecimiento en los últimos años. Además de las actividades tradicionales como el transporte marítimo y la pesca, se han desarrollado nuevas actividades, como la explotación minera y genética en los grandes fondos de la alta mar, la instalación de cables submarinos, el uso de nuevas energías y biotecnologías, así como la explotación de recursos mineros. Sin embargo, este aumento de actividades también ha atraído la atención de individuos y grupos que se dedican a actividades delictivas y tráficos ilegales, lo que requiere medidas de preservación y seguridad.

En este mundo que ha retomado su ritmo después de un período que podríamos denominar paz global, marcada por la globalización, la disminución de las fronteras y el uso común de los recursos compartidos resulta evidente la necesidad apremiante de comprender los procesos en marcha y las dinámicas que se están generando. Para algunos, estas tendencias representan una amenaza significativa tanto para nuestro papel en la comunidad internacional como para nuestra propia seguridad.

La seguridad marítima es de suma importancia para la UE y sus Estados miembros debido a su interdependencia con los océanos y la economía global. La UE depende en gran medida de la seguridad en los mares, ya que más del 80 % del comercio mundial se lleva a cabo a través del transporte marítimo, y la producción de petróleo y gas, así como las comunicaciones de datos, también están vinculadas al mar.

España dio el primer paso con la aprobación de la Estrategia de Seguridad Marítima de 2013. Han transcurrido diez años desde la aprobación de esta Estrategia de Seguridad Marítima y hemos pasado de hito a indiferencia, postergando la actualización de un nuevo documento estratégico que incorpore los cambios habidos en esta década, empezando por la necesidad de fijar el foco en los fondos marinos.

En Europa desde 2014, con la primera EUMSS-14, se fomentó la cooperación tan necesaria entre las autoridades civiles y militares, promoviendo una gobernanza basada en normas y fortaleciendo la capacidad de la UE para abordar las amenazas marítimas. La nueva EUMSS-23, basada en la Brújula Estratégica de Seguridad y Defensa de la UE y la Comunicación Conjunta sobre Seguridad Marítima, busca abordar los desafíos emergentes y consolidar el papel de la UE a nivel internacional.

La Brújula, la primera estrategia de seguridad y defensa de la UE, aboga por seguir reforzando el compromiso de la UE en materia de seguridad marítima. Los despliegues periódicos contribuyen a prevenir nuevas crisis y a gestionar las ya existentes. Por eso, la EUMSS-23 enfatiza la necesidad de que los Estados miembros inviertan en capacidades navales de alto nivel y estén listos para realizar operaciones marítimas más sólidas. Específicamente, la UE busca asegurar la sostenibilidad a largo plazo de operaciones navales existentes, como Irini en el Mediterráneo, y fortalecer los vínculos marítimos entre los teatros de seguridad relevantes.

La nueva EUMSS-23 considera todas las cuencas marítimas y submarinas europeas, reconociendo que la seguridad marítima tiene un alcance global debido a su impacto en todo el mundo. La UE se ha convertido en un proveedor importante de seguridad marítima a nivel mundial, llevando a cabo operaciones marítimas, aplicando presencias marítimas coordinadas y promoviendo la cooperación con socios internacionales.

Las industrias de defensa, naval y de seguridad juegan un papel estratégico en Europa y en España. La Unión Europea promoverá la innovación en tecnologías esenciales para sectores civiles relacionados y fomentará la colaboración transfronteriza mediante la utilización coordinada de todos los recursos relevantes de la UE. España debe de hacer lo propio con uno de sus sectores de defensa más rentables, el naval.

Los fondos marinos y la seguridad de la red de cables submarinos de datos de la UE son vitales, pero también vulnerables, y la nueva estrategia EUMSS-23 busca mejorar la seguridad y la coordinación en este aspecto. Rusia ha dado grandes pasos en esta capacidad, aunque presuponemos que la UE cuenta con las capacidades necesarias para la vigilancia y el análisis de riesgos en el ámbito marítimo, utilizando imágenes satelitales y datos de posicionamiento de buques.

En última instancia, esta nueva estrategia EUMSS-23 tiene como objetivo promover la paz, la seguridad internacional y la protección de la biodiversidad, así como salvaguardar los intereses marítimos de la UE y su economía. La UE y sus Estados miembros aplicarán la nueva estrategia y por eso España, debería actualizar la que fue la primera estrategia marítima y que se ha quedado algo obsoleta.

*Augusto Conte de los Ríos**
Doctor en Historia y analista
@BaturrilloSUB

Documento
Opinión

105/2023 11 de diciembre de 2023

Isaac Ballesta Méndez *

La importancia del Centro de Satélites de la Unión Europea

La importancia del Centro de Satélites de la Unión Europea

Resumen:

Este artículo versa acerca de los antecedentes y la labor del Centro de Satélites de la Unión Europea en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa en el campo espacial. Sin duda, el creciente nivel de ambición por parte de esta organización y los nuevos desafíos a las puertas de Europa hacen que la explotación satélite se considere clave para apoyar especialmente las misiones y operaciones de la Unión Europea.

Gracias a la observación satélite, la Unión Europea se dota de información necesaria para una buena toma de decisiones y acciones en el campo de la Política Común de Seguridad y Defensa. La inteligencia geoespacial se convierte así en una herramienta diplomática para implementar las políticas comunitarias, al mismo tiempo que constituye una herramienta operativa para las misiones y operaciones tanto civiles como militares.

Palabras clave:

Brújula Estratégica, integración europea, inteligencia geoespacial, Política Común de Seguridad y Defensa, observación satélite.

*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 Importance of the European Union Satellite Centre

Abstract:

This article is about the background and work of the European Union Satellite Centre within the framework of the Common Security and Defence Policy in the space field. With no hesitation, the growing level of ambition on the part of this organization and the new challenges at the doors of Europe mean that satellite exploitation is considered key to supporting the missions and operations of the European Union.
Thanks to satellite observation, the European Union is provided with the necessary information to make good decisions and actions in the field of the Common Security and Defence Policy. This geospatial intelligence becomes a diplomatic tool to implement community policies and at the same time an operational tool for both civil and military missions and operations.

Keywords:

Strategic Compass, European integration, geospatial intelligence, Common Security and Defence Policy, satellite observation

Introducción

La explotación espacial es considerada como una de las claves de la resistencia de las Fuerzas Armadas de Ucrania a la invasión de Rusia. El uso de satélites de observación puso en prevengan al Gobierno de Kiev en noviembre de 2021 ante la acumulación de tropas rusas en la frontera, es decir, tres meses antes de la invasión[1]. Ante tal hecho, no fueron pocos los desmentidos del Kremlin, que negó la presencia de 100.000 militares rusos cerca de esta frontera para luego admitir que se encontraban realizando un ejercicio y una semana antes de la invasión comunicar que las tropas estaban en retirada. Sin embargo, la monitorización satélite hizo que el Gobierno de Ucrania pudiera tomar las decisiones en base a información fidedigna.

Desde el comienzo del conflicto, la explotación satélite no ha hecho sino aumentar su importancia, pues permite compartir con una mínima latencia información detallada, desde la posición de defensas antiaéreas del Kremlin a los movimientos de tropas, incluso en territorio ruso. Esta observación satélite con mínima latencia engloba los campos estratégico y táctico al mismo tiempo. Sin duda, las imágenes satelitales son complementadas con el uso de sistemas de vigilancia no tripulados cada día más sofisticados e incluso con cámaras terrestres instaladas en lugares de gran altura, que posibilitan evaluar daños en las líneas de frente y zonas grises, pero, a diferencia de las imágenes satélite, cuentan con una limitación en profundidad en territorio enemigo.

Como cabe esperar, la observación satélite es la única capaz de suministrar información para analizar los resultados de los ataques ucranianos sobre objetivos rusos con armas de largo alcance, como los sistemas de cohetes de artillería de alta movilidad (HIMARS) o los misiles Storm Shadow[2]. A esto se añade que son las imágenes satélites las que juegan un papel más importante a la hora de elegir los objetivos a batir, planear

[1] REUTERS. «Ukraine says Russia has nearly 100,000 troops near its border». 13 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-says-russia-has-nearly-100000-troops-near-its-border-2021-11-13/ [consulta: 5/11/2023].

[2] MELKOZEROVA, Veronika. «Latest Ukraine satellite images reveal devastation of Russian invasion», *Politiko*. 8 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.politico.eu/article/ukraine-war-satellite-images-reveal-devastation-russia-invasion/ [consulta: 5/11/2023].

ofensivas[3] y evaluar los resultados de los ataques tanto por parte de uno como de otro bando[4].

Por todo ello, se puede considerar la explotación satélite como una capacidad básica para mantener la integridad territorial, la soberanía y la independencia de un país. Como se ha visto, el Gobierno de Kiev fue capaz de defender gran parte de su territorio gracias a la obtención de información clave sobre los movimientos de las tropas rusas. Sin embargo, esta información podría considerarse una parte más de la ayuda bélica recibida de los aliados, ya que el bando ucraniano depende de terceros países para el suministro diario de imágenes satélite, con los problemas que ello conlleva.

En este contexto, la Unión Europea (UE) trata de reforzar su papel como proveedor de seguridad global. Al fortalecer sus capacidades, contribuye a promocionar la paz y la seguridad más allá de sus fronteras, asistiendo a sus aliados y defendiendo sus propios intereses. No hay que olvidar que esta posible asistencia a terceros debe contar con la unanimidad de los miembros de la UE, como ha sucedido en el caso ucraniano[5].

Desde la decisión del Consejo Europeo en la reunión celebrada en Colonia en junio de 1999, que conllevó el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) —rebautizada en el Tratado de Lisboa como Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)—, la cooperación en materia de seguridad y defensa entre países de la UE ha aumentado de manera superlativa. En este tiempo se han creado una serie de organismos y agencias que tienen como fin reforzar las políticas de seguridad y defensa entre los socios comunitarios, con el fin último de crear un entorno seguro en el que los ciudadanos europeos puedan vivir en paz y prosperar económicamente.

La aparición del nuevo dominio estratégico espacial se presentó como un reto para el conjunto de los Estados miembros. Dentro de este nuevo dominio, haciendo hincapié en la explotación satélite dentro del ámbito de la seguridad y defensa, se podría decir de

[3] PALUMBO, Daniele y RIVAULT, Erwan. «Ukraine war: Satellite images reveal Russian defences before major assault». BBC, 22 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-65615184 [consulta: 5/11/2023].
[4] HORTON, Jake y RIVAULT, Erwan. «Satellite images reveal damage to Ukraine grain ports». BBC, 8 de septiembre de 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-66328810 [consulta: 5/11/2023].
[5] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. «Russia's War Against Ukraine: European Union Responses and U.S.-EU Relations». 10 de octubre de 2023. Disponible en: Russia's War Against Ukraine: European Union Responses and U.S. EU Relations (congress.gov) [consulta: 5/11/2023].

manera inequívoca que la explotación espacial requiere de una alta sofisticación técnica, lo que se traduce en la necesidad de altas inversiones en tecnología y capital humano. Como se ha citado, un caso concreto dentro del ámbito espacial es la observación espacial, que se define de manera simplificada como la obtención de imágenes terrestres desde el espacio.

La puesta en marcha de un organismo específico a nivel europeo encargado de la observación satélite se produjo cuando los países miembros entendieron que, una vez más, la integración europea era el camino a seguir para mejorar las capacidades en seguridad y defensa a nivel comunitario y que sus beneficios revirtieran en todos y cada uno de los Estados. Esta agencia se llama Centro de Satélites de la Unión Europea (SATCEN).

Antecedentes del SATCEN

En primer lugar, es necesario presentar el principal argumento que hace más de tres décadas se alegó para la creación del SATCEN. Este argumento tiene que ver con lo que hoy conocemos como autonomía estratégica de los países miembros de la UE, citada hasta en siete ocasiones en el documento *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*[6]. Redundando en la idea referida, podríamos considerar que por entonces se empezaba a vislumbrar la necesidad de que la Unión Europea Occidental (UEO) contara con capacidades propias para fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.

No obstante, el uso del espacio con propósitos de seguridad y defensa en la década de los noventa no era ni mucho menos una herramienta novedosa. Durante la Guerra Fría, EE. UU. invirtió grandes sumas de dinero en proyectos relacionados con el espacio exterior con el propósito de alcanzar una posición de primacía sobre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Mientras tanto, los Estados europeos mostraron poco interés en este ámbito, con la salvedad de Francia y el Reino Unido, los cuales contaban desde hace años con sistemas de comunicaciones por satélite.

[6] EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe», *European Union Global Strategy*. Junio de 2016. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf [consulta: 5/11/2023].

La inmovilidad de los países de la UEO puede explicarse por la percepción de que la amenaza soviética estaba relacionada con un ataque masivo por tierra por parte de la URSS y sus estados satélites, mientras que EE. UU. consideraba que la amenaza provenía del desarrollo de misiles y cohetes. Por tanto, los países europeos decidieron no duplicar esfuerzos en caros proyectos espaciales, al considerarse cubiertos por su pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)[7].

El ejemplo más representativo de la falta de autonomía en los primeros años de la década de los noventa fue lo acaecido durante la guerra del Golfo. En esta guerra varios miembros de la UEO jugaron un papel activo, sin embargo, únicamente EE. UU. —entre los países occidentales— contaba con capacidad de observación satélite sobre el área de conflicto. Este hecho suponía que EE. UU. disponía de información en tiempo real de las posiciones del ejército iraquí mientras que el resto de los aliados debían esperar a que esa información les fuera compartida. A ello se añadía que en ocasiones la información no era repartida de manera uniforme[8].

Sin embargo, la decisión de los aliados europeos de no invertir en esta área de seguridad fue cambiando con los años, al igual que el sentido propio de la UE, que terminaría por absorber las competencias de la UEO, lo que llevó a la disolución de esta organización en 2011. Para entender el proceso a través del cual la Comunidad Económica Europea deja de ser una organización meramente orientada a la cooperación comercial y pasa a sentar las bases de la Política Exterior y de Seguridad Común resulta clave la aprobación del Tratado de Maastricht.

Tras esta breve contextualización dedicada al desarrollo de las capacidades satélite por parte de las dos superpotencias de la Guerra Fría y la visión europea al respecto de tales desarrollos durante la época, vamos a centrarnos en los siguientes párrafos en cómo se llevó a cabo la puesta en marcha del SATCEN.

Lo primero que habría que subrayar es que este centro tiene sus orígenes en la decisión tomada por el Consejo de Ministros de la UEO el 27 de junio de 1991, día en que se

[7] MCLEAN, Alasdair. «Integrating European security through space», *Space Policy,* vol. 11, n.º 4. Butterworth Heinemann, Reino Unido, noviembre de 1995, pp. 239-248.
[8] GONZÁLEZ, Miguel. «The WEU Satellite Centre, to be located in Torrejón, will open in June 1992 and cost 1 600 million», *El País.* 22 de noviembre de 1991. Disponible en: https://www.cvce.eu/obj/the_weu_satellite_centre_to_be_located_in_torrejon_will_open_in_june_1992_and_cost_1_600_million_from_el_pais_22_november_1991-en-3059cc6d-676b-48c9-84c7-a68164f632cd.html [consulta: 5/11/2023].

acordó la creación de un centro conjunto de explotación de datos por satélite[9]. Unos meses más tarde, en una reunión de los ministros de Defensa de la UEO celebrada en Bonn, se estableció que la sede del nuevo organismo sería la localidad española de Torrejón de Ardoz, y el 1 de junio de 1992 entró en funcionamiento el SATCEN.

La ceremonia de inauguración del SATCEN se produjo en abril de 1993 y hubo que esperar solo un año para que el centro estuviera totalmente operativo. Por entonces este contaba con un máximo de 300 técnicos, el coste anual de mantenimiento se estableció en 1200 millones de pesetas y el cargo para España suponía una sexta parte del total. Durante aquellos primeros años se entrenó a los técnicos en fotointerpretación usando las imágenes cedidas por el satélite francés conocido como Spot y por el americano Landsat.

Desde un primer momento se establecieron los cuatro objetivos que debía cumplir el nuevo centro: 1) demostrar la aplicación de las imágenes espaciales para la verificación de tratados y monitorización de crisis, 2) entrenar a los analistas de los Estados miembros, 3) desarrollar técnicas aplicadas a la interpretación de imágenes y 4) suministrar productos de interpretación de imágenes para la verificación, monitorización de crisis y monitorización ambiental.

Otra fecha clave para el SATCEN fue 1996, año en que el centro asistió por primera vez una misión real, colaborando con los inspectores que se encontraban sobre el terreno en Kosovo para realizar el desmantelamiento de equipos y armamento[10].

El 20 de julio de 2001, mediante la Acción Común 2001/555/PESC del Consejo, el SATCEN se encuadró como una agencia dentro de la UE. De esta manera, todas sus estructuras preexistentes quedaron totalmente integradas y su vida operativa como agencia empezó el 1 de enero de 2002. Cabe destacar que el SATCEN fue la primera agencia de la UE en territorio español.

[9] BOBEK, M. «European Union Satellite Centre (SatCen)». 19 de marzo de 2020. Disponible en: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=224596&doclang=en [consulta: 5/11/2023].
[10] SATCEN. «1992-2022: Celebrating 30 Years». Disponible en: https://www.30years.satcen.europa.eu/ [consulta: 5/11/2023].

¿Qué hace el SATCEN?

Sin lugar a dudas, Europa es hoy en día una potencia espacial: la UE posee y opera medios para el posicionamiento, la navegación y la observación terrestre, gracias a que los socios comunitarios disponen de capacidades espaciales orientadas hacia su propia seguridad y defensa. El SATCEN, en concreto, provee capacidad de análisis geoespacial para apoyar la toma de decisiones y las acciones de la UE y los Estados miembros.

El foco de este centro de satélites ha sido alinearse con las prioridades de la UE en los campos de seguridad y defensa en el espacio y desde el espacio. Como resultado, su actividad se ha multiplicado por 10 en una década, con una aceleración intensa en los últimos cuatro años[11].

Esta pronunciada evolución del SATCEN es posible gracias al rápido desarrollo tecnológico. El trabajo de análisis del SATCEN se beneficia del intenso incremento del volumen de datos satélite con mayor resolución, debido a los sensores electrópticos y la calidad mejorada de los satélites radar multiespectrales. En otras palabras, el SATCEN se encuentra en una posición privilegiada para aprovechar los desarrollos tecnológicos en la materia y continuar con su innovación constante en el campo de la observación satélite[12] .

Además, el SATCEN es una de las pocas entidades operativas de la UE dedicadas a la seguridad y defensa, lo que hace que se haya forjado a sí misma, abriéndose camino en un entorno desconocido para otros organismos europeos. Esto conlleva que tanto la documentación como sus procesos y estándares hayan sido creados desde cero.

Llegados a este punto, es preciso subrayar que el SATCEN no cuenta con satélites propios, sino que obtiene imágenes de una treintena de satélites tanto ópticos como radar pertenecientes a empresas privadas de forma mayoritaria.

A modo de ejemplo de las capacidades satelitales utilizadas por el SATCEN, el satélite Paz, según sus propias especificaciones, es capaz de obtener «más de 100 imágenes diarias de hasta un metro de resolución, tanto diurnas como nocturnas, con

[11] DUCARU, S. «EU SATCEN 30th anniversary: supporting EU security and defence policy, with a look at the future». European Union Military Committee, EUMC 1/2023.
[12] DUCARU, S. «EU Satellite Centre: operational support to the CFSP and CSDP». The European Security and Defence Union, 2/2021.

independencia de las condiciones meteorológicas y cubre un área de más de 300.000 kilómetros cuadrados al día»[13].

El SATCEN recibe imágenes gubernamentales de Alemania, España, Italia, Francia y Luxemburgo. A efectos de establecer líneas de trabajo conjuntas, anualmente se organiza un foro gubernamental en el que participan los países citados[14].

A continuación, se presentan de manera telegráfica los satélites gubernamentales que colaboran con el SATCEN:

1) En el supuesto de Alemania, el SATCEN accede al satélite SAR-Lupe, operativo desde 2013. El acceso a las imágenes se produce gracias a una interconexión entre el SATCEN y el segmento terrestre en Alemania, lo que resulta en el acceso a imágenes clasificadas.
2) En el caso de España, cuenta con el satélite Paz, puesto en órbita en febrero de 2018. A finales de agosto de 2023, la ministra de Defensa aseguró que España cederá gratuitamente al SATCEN un cupo anual de imágenes radar provenientes de este satélite.
3) En cuanto a Italia, desde 2016 el SATCEN puede ordenar y descargar imágenes clasificadas procedentes del satélite Cosmo-Skymed de manera segura y rápida.
4) Por su parte, Francia le proporciona imágenes de alta calidad a través del sistema Helios. Este suministro se establece en base a un acuerdo específico y revisable.
5) Por último, Luxemburgo ha puesto en órbita en 2023 el satélite Luxeosys, cuyas imágenes son suministradas al SATCEN de manera gratuita.

Además del acceso a estos satélites gubernamentales, debido a las altas demandas de productos, el SATCEN establece contratos con proveedores civiles que le suministran imágenes satélite. Cabe destacar que la adquisición se realiza siempre bajo los principios de eficiencia económica y apoyo a la industria espacial europea, de modo que de manera prioritaria se establecen contratos con empresas de Estados de la UE. Esta política de

[13] Disponible en: https://www.hisdesat.es/paz/ [consulta: 5/11/2023].
[14] SATCEN. *Annual Report 2022.* Disponible en: https://www.satcen.europa.eu/keydocuments/AnnualReport_2022_web64637614d2043e0001217f1b.pdf [consulta: 5/11/2023].

contratación ha hecho que en una década se haya pasado de contratar un 8 % de las imágenes a proveedores procedentes de la UE a más del 86 % en 2022 (figura 1).

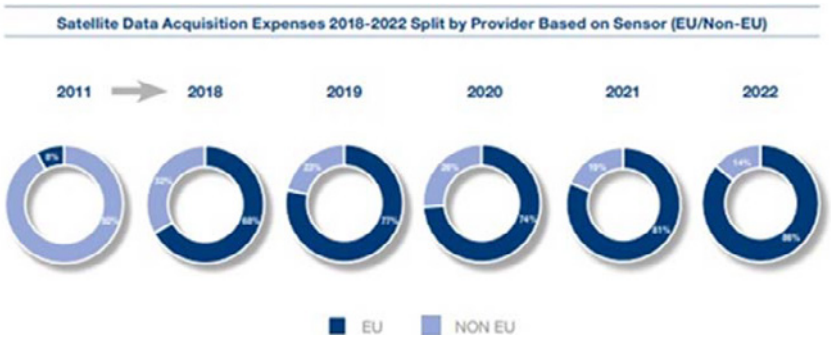


Figura 1. Proporción de imágenes suministradas por empresas de la UE
Fuente: SATCEN.

Al margen de los proveedores europeos, el SATCEN hace uso de una suscripción anual a los servicios de MAXAR y de manera reciente ha establecido un contrato con la empresa Capella, ambas de origen estadounidense.

Tras este inciso sobre la obtención de imágenes satélite por el SATCEN, es preciso definir la inteligencia geoespacial como la «explotación y análisis de imágenes e información geoespacial para describir, evaluar y representar visualmente características físicas y actividades geográficamente referenciadas en la Tierra». En términos específicos de seguridad y defensa, se considera una herramienta clave para los procesos de *targeting*. Sin embargo, este tipo de inteligencia no se ciñe únicamente al más alto nivel de toma de decisiones, sino que a nivel táctico se considera un instrumento útil para la monitorización de operaciones e incluso para realizar el *battle damage assessment* de los objetivos definidos previamente con una mínima latencia. Como ejemplo de la importancia de la observación satélite, cabe señalar la posibilidad de obtener posiciones precisas de las amenazas enemigas, detectar el movimiento de tropas e incluso identificar el tipo de aeronaves en alerta en cada momento[15].

[15] PONCELA SACHO, Antonio. «El Servicio Europeo de Acción Exterior visto desde el espacio: geointeligencia y el Centro de Satélites de la Unión Europea» (Documento de Opinión IEEE, 116/2021). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO116_2021_ANTPON_Servicio.pdf [consulta: 6/11/2023].

Para ejemplificar esta aplicación bélica, se presentan unas imágenes satélite de la mencionada empresa MAXAR —que surte de imágenes satélite al SATCEN—, tomadas en el contexto de la invasión de Ucrania. En ellas queda reflejado que las imágenes satélite han servido para la monitorización de movimientos en el frente en tiempo real. Estas fotografías demuestran la ganancia de conciencia situacional que confiere contar con imágenes satélite sin entrar a realizar trabajos de análisis, que sin duda aportan un gran valor añadido. Las imágenes en cuestión son de la ciudad ucraniana de Bajmut y muestran cómo algunas de sus zonas se han teñido de marrón y tonos grisáceos, a consecuencia de la destrucción de edificios (figuras 2 y 3)[16].

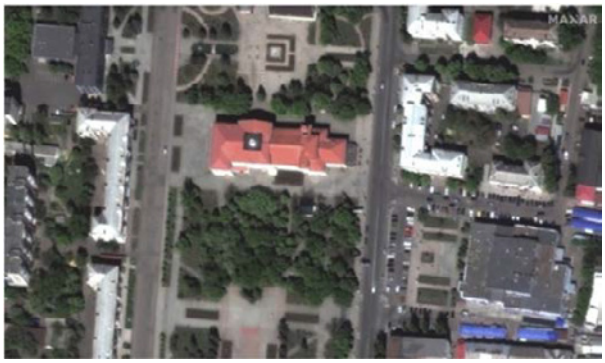


Figura 2. Bajmut antes de los combates en el interior de la ciudad
Fuente. MAXAR Technologies. Disponible en:
https://x.com/Maxar/status/1659340293785657347?t=GOdteEd_ITiELOPehKw2wQ&s=08

Figura 3. Bajmut después de los combates en el interior de la ciudad
Fuente: MAXAR Technologies. Disponible en:
https://x.com/Maxar/status/1659340293785657347?t=GOdteEd_ITiELOPehKw2wQ&s=08

[16] FIDLER, Matt. «Stark before-and-after images reveal the obliteration of Bakhmut», *The Guardian.* 18 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.theguardian.com/artanddesign/2023/may/18/stark-before-and-after-images-reveal-the-obliteration-of-bakhmut [consulta: 6/11/2023].

Como se ha comentado, este tipo de imágenes, acompañadas de los preceptivos análisis de inteligencia geoespacial, son una herramienta clave para adquirir conciencia situacional en un tiempo escaso y ayudan a planificar la contienda militar. Cabe pensar que el desarrollo del SATCEN como agencia europea de análisis geoespacial redunda en la seguridad de la propia integridad de la UE.

En esta línea, el alto representante Josep Borrell considera que el SATCEN garantiza hoy en día un servicio de análisis autónomo para la posterior toma de decisiones por parte de la UE y sus Estados miembros, al equipararse su trabajo con el de unos ojos capaces de ver en todo el planeta.

Por los motivos expuestos, el SATCEN apoya a las misiones tanto civiles como militares de la UE desde el Cuerno de África hasta Georgia, pasando por el Sahel y el mar Mediterráneo. Los mandatos de estas misiones son establecidos por el Consejo Europeo. De igual manera, el SATCEN apoya a otras organizaciones, como la ONU, la OSCE y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), y Estados socios.

De manera simplificada, en vista de lo presentado hasta el momento en este capítulo, se podría pensar que el SATCEN únicamente provee a la UE de seguridad desde el espacio. Sin embargo, a la mencionada observación espacial, que se enmarca en la inteligencia geoespacial, habría que añadir la recepción de información para la vigilancia y seguimiento espacial (en adelante SST, por sus siglas en inglés), que proporciona alertas para evitar colisiones en el espacio mediante la monitorización de posibles fragmentos y su reentrada en la atmósfera, labor que atañe a la seguridad en el espacio.

Debido al mandato específico de los Estados miembros, el SATCEN ha cooperado con distintos componentes del Programa Espacial de la UE y es la entidad responsable del apoyo de Copernicus para la acción exterior y la recepción de información para SST. Desde 2016, el SATCEN opera el portal de servicios SST al que acceden los Estados miembros, las instituciones europeas y las autoridades civiles de protección. Sin embargo, hoy en día, tras años de servicio, el SATCEN prepara la transferencia de tales cometidos a la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial (EUSPA) en el contexto del Programa Espacial de la UE.

A lo anterior se suma que el SATCEN maximiza las sinergias con la Agencia Europea de Defensa (EDA) y la Agencia Espacial Europea (en adelante ESA, por sus siglas en inglés) en actividades relacionadas con la seguridad, la defensa y el espacio.

Conclusiones

La invasión de Ucrania ha servido como toque de atención para remarcar la importancia de contar con autonomía estratégica en el campo espacial y, en concreto, en la observación terrestre. Lo expuesto, sumado a la desventaja histórica del Viejo Continente en la explotación satelital, hace que el compromiso por parte de las instituciones europeas sea clave para que la UE alcance una posición semejante a la de otras potencias mundiales en este ámbito.

El SATCEN cuenta cada día con más proveedores de imágenes satélite de países de la UE, lo que refuerza las líneas políticas de la autonomía estratégica —mencionada en la Brújula Estratégica— mediante el refuerzo de la investigación y el desarrollo en la industria europea. Sin embargo, actualmente no existen proyectos multinacionales de caracter gubernamental para el desarrollo de satélites de observación terrestre, al contrario de lo que sucede, por ejemplo, con el Futuro Sistema Aéreo de Combate (FCAS). Quizás estos satélites de observación, también llamados «espía», mantengan su carácter nacional debido a las implicaciones propias de dicho ámbito. No obstante, un primer paso ha sido que el SATCEN acceda a las imágenes gubernamentales para, además de apoyar las misiones y operaciones de la PCSD, surtir de productos al Centro de Inteligencia y Situación de la UE, también bajo mando del alto representante.

Es evidente que, ante posibles situaciones de inestabilidad que afecten a los países miembros, se produciría una alta demanda de informes de análisis geoespacial, los cuales dependerían de la cesión de imágenes por parte de los Estados y las empresas del sector, lo que provocaría un cuello de botella y dificultaría el trabajo de los analistas.

*Isaac Ballesta Méndez**
Capitán del Ejército del Aire y del Espacio

Documento
Opinión

106/2023 14 de diciembre de 2023

Alberto Priego Moreno *

Hamás: La franquicia palestina de los Hermanos Musulmanes

Hamás: La franquicia palestina de los Hermanos Musulmanes

Resumen:

Desde su creación a finales de los 80, el grupo terrorista se ha convertido en la principal amenaza del Estado de Israel. Las campañas de atentados suicidas de los 90 fueron sucedidas por las oleadas de lanzamientos de misiles que se extienden hasta hoy. El pasado 7 de octubre, Hamás protagonizó la jornada más sangrienta de su historia. Un total de 1.600 personas, la mayor parte israelíes, fueron cruelmente asesinados por los Nukhbas, unos comandos de élite al mando de las Brigadas Qassam de Hamás. Este trabajo pretende mostrar el nacimiento, la estructura y los fines de Hamás, una organización opaca que desde el año 2007 controla la Franja de Gaza.

Palabras clave:

Hamás, Palestina, Israel, terrorismo, antisemitismo.

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.

Hamas: The Palestinian franchise of the Muslim Brotherhood.

Abstract:

Since its creation in the late 1980s, the terrorist group has become the main threat to the State of Israel. The suicide bombing campaigns of the 1990s were succeeded by waves of missile launches that continue to this day. On 7 October Hamas carried out the bloodiest day in its history. A total of 1,600 people, mostly Israelis, were viciously killed by the Nukhbas, elite commandos of Hamas's Qassam Brigades. This work aims to show the birth, structure and aims of Hamas, an opaque organisation that has controlled the Gaza Strip since 2007.

Keywords:

Hamas, Israel, Palestine, Terrorism and Antisemitism.

¿Qué es Hamás?

Siempre que tratamos de catalogar qué es una organización, encontramos algunas dificultades. En el caso de Hamás, podemos decir que se trata de una organización islamista, vinculada a los Hermanos Musulmanes, considerada como terrorista por un importante número de Estados tan diversos como son Estados Unidos, Paraguay, Japón, Egipto o Arabia Saudí.

El 10 de diciembre de 1987 se produce el atropello de cuatro palestinos que regresaban de trabajar. En ese contexto explota una ola de protesta que es aprovechada por un líder religioso —el gazatí Ahmed Yassin[1]— para crear un movimiento islamista llamado Movimiento de Resistencia Islámica (*Harakat al-Muqáwama al-Islamiya)* cuyo acrónimo es Hamás. Desde este recién formado grupo, se llamó a la población a salir a la calle gritando Allahu Akbar para vengar a los fallecidos. Si bien es cierto que puede parecer que Hamás surgió de la nada, los miembros fundadores de la organización poseían una gran experiencia de lucha por la causa palestina y, sobre todo, sus miembros tenían unas relaciones con los Hermanos Musulmanes[2] que les sirvió para convertirse en su franquicia en Gaza. De hecho, en el artículo 2 de la Carta Fundacional de Hamás se reconoce que la organización está ligada a los Hermanos Musulmanes[3]. Como se ha dicho anteriormente, esta vinculación le viene esencialmente por su fundador, el anteriormente mencionado «jeque[4]» Yassin, quien no solo estudió en la Universidad Al-Azar donde se fundó *la Hermandad,* sino que cursando sus estudios en Egipto se unió a la organización. También es importante señalar que, a pesar de esa vinculación inicial, algunos de sus dirigentes más insignes, como son Ahmed Yousef o Khaled Meshaal, han renegado de esta vinculación, aunque también se han negado a desvincularse de *la Hermandad*[5].

[1] Se considera como fundador de Hamás a Ahmed Yassin y a otros siete palestinos más: Mahmoud Al-Zahar, Rantisi, Hassan Youssef, Abdel Fatah Dujan, Mohamed Shama, Ibrahim al-Yazur, Isa An Nayyar y Salah Shahada.
[2] Los Hermanos Musulmanes inspiraron a la organización a la que pertenecía Khalid al-Islambuli, quien asesinó al presidente Al Sadat tras la firma de los acuerdos de Camp David con Israel.
[3] «The Islamic Resistance Movement is one of the wings of Moslem Brotherhood in Palestine», *The Covenant of the Islamic Resistance Movement*. 18 de agosto de 1988. Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp (consultado 22/10/23).
[4] Era considerado jeque por sus seguidores, pero no por la ortodoxia islámica egipcia ya que no había estudiado en las *madrasas* tradicionales.
[5] AL-MUGHRABI, Nidal y FINN, Tom. «Hamas softens stance on Israel, drops Muslim Brotherhood link», *Reuters.* 1 de mayo de 2017. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-palestinians-hamas-document-idUSKBN17X1N8 (consultado 19/10/23).

Por último, es importante señalar la consideración que el Movimiento de Resistencia Islámica les merece a los miembros de la sociedad internacional. En este sentido, lo que tenemos que decir es que a nivel internacional hay una división sobre si Hamás es o no es un grupo terrorista. Para un número relevante de Estados entre los que se encuentran Estados Unidos, la mayoría de los miembros de la UE[6], Australia, Canadá, Japón, Egipto o Paraguay, Hamás es un grupo terrorista, mientras que para otros como Turquía, Catar, Corea del Norte o Argelia es un movimiento legítimo y legal. Mención especial merece el caso de Rusia, quien no solo lo considera legal, sino que en repetidas ocasiones sus dirigentes han sido recibidos en el Kremlin con honores de jefes de gobierno.

¿Cuál es su naturaleza?

La relación entre los Hermanos Musulmanes y Palestina es estrecha y se remonta en el tiempo. El propio Hasan Al Banna consideraba que Palestina era una prioridad y por ello, envió a su yerno —Said Ramadán— a establecer una primera franquicia palestina. Por su parte, para Hamás la relación con la *Hermandad* es tan importante que esta queda recogida en la propia Carta Fundacional. En este sentido, Hamás se inspira en los principios básicos de los Hermanos Musulmanes y por ello, su lógica de actuación bien puede dividirse en los siguientes pilares: a) socio-religioso, b) político c) humanitario y c) militar.

a) *Acción socio-religiosa*: Los Hermanos Musulmanes consideran que la población se encuentra en un estado de ignorancia (jahili) del que solo se puede salir a través del principio sufista *khalvat dar anjoman* por el cual se despojan de esa ignorancia para formar parte de la comunidad de puros. Ese proceso de radicalización se lleva a cabo a través de unos canales secretos en las mezquitas y en las madrasas que son muy difíciles de detectar. En el caso de Hamás, el Ministerio de *Awqaf* o asuntos religiosos de la Autoridad Nacional Palestina ha sido incapaz de responder al poderoso mensaje de Hamás. En palabras de Abu

[6] DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. Reglamento de Ejecución (UE) 2022/147 del Consejo de 3 de febrero de 2022 por el que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, y se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1188.

Mohammed, uno de los principales responsables de este programa: «La mezquita es la base fundamental de nuestro trabajo. Sin ella, en Hamás no tendríamos un papel significativo en Palestina. Hablamos a todos los grupos en un solo idioma, tratando de acercarlos a nuestra forma de pensar»[7].

b) *Acción política*: La *hermandad* no tiene un brazo político directo, aunque todo el mundo puede identificar qué partidos se alinean con la organización. Partidos como Enadah en Túnez, el AKP en Turquía o Justicia y Desarrollo en Marruecos son ejemplos de correas de transmisión políticas de los *Hermanos Musulmanes* que, si bien no están formalmente unidos a la organización, defienden sus postulados. En el caso de Palestina en general y de la Franja de Gaza en particular, la *Hermandad* utilizó las listas de Cambio y Reforma para hacerse con el poder en la asamblea legislativa de la Autoridad Nacional Palestina, frente a las opciones seculares de Al Fatah que habían sido las dominadoras del movimiento palestino.

   La estrategia para hacerse con el poder es similar en todos los casos en los que los Hermanos Musulmanes están implicados. Planteamientos populistas dirigidos contra la clase gobernante a quien suelen calificar como traidores a una causa general de la que los miembros de *la Hermandad* también se apoderan. En Palestina, los Acuerdos de Oslo fueron la clave de bóveda sobre la que se construyó el discurso que hizo que ganaran las elecciones de 2006[8]. Para Hamás, los Acuerdos de Oslo eran una traición al islam y una pérdida de tiempo, expresión que aparece de forma literal en el artículo 13 su Carta Fundacional[9] al referirse a las posibles negociaciones de paz con Israel.

c) *Acción humanitaria*: Los Hermanos Musulmanes, desde su creación, se han unido al reformismo social del islam liderado por autores como Al-Afghani o Abdu de quien bebió Sayeb Qutb para escribir su obra la *Justicia social en el islam*. En este

[7] BALOUSHA, Hazem. «How Hamas Uses Mosques to Garner Support», *Al Monitor*. 25 de julio de 2013. Disponible en: https://www.al-monitor.com/originals/2013/07/hamas-mosques-network-gaza.html (consultado 7/11/23).
[8] Entre el 2006 y 2007, Hamás inició una depuración en Gaza, asesinando a más de 350 miembros de Al Fatah y eliminando cualquier rastro institucional de la ANP. Desde entonces no se han vuelto a celebrar elecciones.
[9] «Initiatives, proposals and international conferences are all a waste of time and vain endeavors», *The Covenant of the Islamic Resistance Movement*. 18 de agosto de 1988. Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp (consultado 14/10/23).

punto, Hamás también ha mantenido la lógica de su matriz e incluso antes de su creación, Ahmed Yassin ya tenía una organización de caridad Mujama al-Islamiya que luego resultó fundamental para la estrategia de Hamás. En este sentido, desde que en 2006 Hamás se hiciera con el control de la Franja de Gaza, su actividad humanitaria se ha disparado con la idea de ir ganando popularidad entre la población. El bloqueo ejercido por Israel limitó la capacidad de la ANP para dar asistencia a los habitantes de la Franja, al tiempo que incrementaban la popularidad de Hamás, quien a través de sus túneles con Egipto era el único capaz de traer víveres. En los primeros años de control de Hamás, se calcula que la organización gastaba en subsidios sociales entre 4 y 5 millones de dólares al mes[10]. Este dinero procedía no solo del tráfico ilegal de mercancías, sino de una red internacional de organizaciones de caridad vinculadas a la Hermandad como Interpal en el Reino Unido o Holy Land Foundation en EE. UU. También algunos gobiernos como el de Turquía o el de Catar han aportado generosas cantidades de dinero para estos proyectos, un punto que trataremos más adelante.

d) *Acción militar*: La relación con la violencia es uno de los puntos más oscuros de los Hermanos Musulmanes. Si bien es cierto que Al Banna legitimaba la violencia para liberarse del yugo británico, sus llamadas a la misma no eran ni tan explícitas ni tan elaboradas como luego lo fueron con Sayed Qutb. En el caso de Hamás, la organización se hace heredera del legado de terror que dejaron Muhammad al-Qassam[11] y el Muftí de Jerusalén (Amin Al-Husainy) en tiempos del mandato. El primero fue el creador del grupo terrorista la Mano Negra que ejecutó algunos de los más sangrientos pogromos durante el mandato y por ello da nombre al primer cohete desarrollado por Hamás —Qassam— e inspira a su brazo armado, las denominadas las Brigadas de Izzedin al-Qassam. El segundo, Amin Al-Husainy, es considerado su padre espiritual y buena parte de la carga antisemita de Hamás recogida en el art. 32[12] de su Carta Fundacional se basa en sus escritos. Como

[10] FRISH, Hillel. «Four to five million dollars monthly on social and welfare programs», *Hamas: A Social Welfare Government or War Machine?* no 116. Begin-Sadat Center for Strategic Studies, November 2016. Disponible en: https://besacenter.org/wp-content/uploads/2017/04/MSPS116_en.pdf (consultado 12/10/23).
[11] En el artículo 7 menciona «It goes back to 1939, to the emergence of the martyr Izz al-Din al Kissam and his brethren the fighters, members of Moslem Brotherhood», *The Covenant of the Islamic Resistance Movement*. 18 de agosto de 1988. Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp (consultado 22/10/23).
[12] «WORLD ZIONISM, together with imperialistic powers, try through a studied plan and an intelligent strategy to remove one Arab state after another from the circle of STRUGGLE AGAINST ZIONISM, in order to have it finally face

hemos podido apreciar el pasado 7 de octubre, los pogromos contra judíos[13] fueron una realidad que ha sido asumida por Hamás como parte de su acción militar.

¿Cómo se organiza?

Desde el punto de vista puramente organizativo, la estructura de Hamás es relativamente sencilla. Tiene un a) Politburó, b) una Shura Consultiva que se nutre de miembros procedentes de cuatro comités, y c) un brazo militar, Brigadas al Qassam.

a) *El Politburó* es el órgano ejecutivo de la organización y está compuesto por unos 15 miembros que son elegidos en el Majlis al-Shura. Al frente del Politburó se encuentra el líder una figura que se inspira en el guía supremo de los Hermanos Musulmanes. El primero de los líderes fue Ahmed Yassin (1988-1996), al que siguió Abdel Aziz ar-Rantisi (1996-2004) posteriormente Khaled Meshaal[14] (2004-2017) y por último Ismail Haniyah quien desde 2017 está al frente de la organización.

b) El *Majlis al-Shura* es un órgano de carácter consultivo que se reúne en el extranjero, en la actualidad lo hace en Catar o Turquía y hasta el estallido de la guerra civil siria lo hacía en Damasco. El *Majlis al-Shura* está compuesto por un número indeterminado de miembros procedentes de los siguientes cuatro comités.
   a. El de «Asuntos de Cisjordania» liderado por Saleh al-Arouri.
   b. El de «Presos Palestinos» liderado por Salemeh Katawi.
   c. El de «Asuntos de Gaza» liderado por Yahya Simwar[15].
   d. El de «La Diáspora» liderado por Khaled Meshaal.

the Palestinian people only», *The Covenant of the Islamic Resistance Movement*. 18 de agosto de 1988. Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp (consultado 22/10/23).

[13] PRIEGO, Alberto. «No fue terrorismo fue un pogromo», *El Independiente*. 14 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.elindependiente.com/opinion/2023/10/14/no-fue-terrorismo-fue-un-pogromo/ (consultado 29/10/23).

[14] Khaled Meshaal es el único líder que ha sido relevado en vida. Los otros dos anteriores murieron por ataques israelíes.

[15] Por ser Gaza el centro de Hamás, el líder de esté comité Simwar es también el responsable del Majd, un servicio de seguridad que tiene el cometido de interrogar y ajusticiar a los sospechosos de colaborar con Israel.

Su función es supervisar la actividad de Hamás en todas las esferas, desde el plano militar hasta el virtual. Los Comités de Cisjordania y Gaza son los responsables de lo que ocurre en estas dos zonas.

c) Las *Brigadas de Izz al-Dine al-Qassam* son el brazo militar de Hamás. Fueron creadas e inicialmente lideradas por Yahya Ayyash (1992-1996), quien fue apodado *el ingeniero* por su extraordinaria capacidad técnica para crear explosivos. De hecho, se le atribuye la responsabilidad de la campaña de atentados suicidas que segó la vida de más de 90 israelíes entre 1994 y 2004. En Gaza es considerado un héroe y por ello, da nombre a un misil, el Ayyah 250. También fue el responsable de la creación de la red de túneles que se extiende debajo de los 350 km^2 de la Franja. En el año 1996, Ayyah fue eliminado por las fuerzas israelíes y su sucesor Adnan Al Goul (1996-2004) corrió la misma suerte después de sembrar el terror durante algunos años entre la población civil. Finalmente, en 2004 se nombró líder a Mohammed Deif, apodado *el invitado* por no pasar más de una misma noche en el mismo domicilio. Deif cambió la estrategia de castigo, pasando de los atentados suicidas a la de la lluvia de cohetes y misiles. Además de Mohamed Deif, tenemos que destacar a su número dos Marwan Issa, ambos están considerados como los responsables de los atentados del pasado 7 de octubre que fueron llevados a cabo a través de sus comandos de fuerzas especiales, los denominados Nukhbas[16].

¿Qué persigue Hamás?

Los fines de Hamás están claramente establecidos en diferentes artículos de su Carta Fundacional y pueden clasificarse como aquellos de naturaleza a) antisemita, b) los que buscan la liberación de Palestina y los que pretenden c) la islamización de la región:

[16] Las Nukhbas son comandos terroristas preparados para realizar emboscadas, incursiones, asaltos e infiltración a través de túneles terroristas. También se encargan del lanzamiento de misiles antitanque y cohetes contra la población civil. Otra de sus especialidades es la toma de rehenes. Ver KOBELINSKY, Fernanda. «El Ejército de Israel busca a los integrantes de Nukhba, el escuadrón de la muerte de Hamas: quiénes son y cuál fue su rol en el brutal ataque», *InfoBae*. 12 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2023/10/12/el-ejercito-de-israel-busca-a-los-integrantes-de-nukhba-el-escuadron-de-la-muerte-de-hamas-quienes-son-y-cual-fue-su-rol-en-el-brutal-ataque/ (consultado 27/11/23).

a) *Fines antisemitas o aquellos que buscan destruir a Israel, a los sionistas y la erradicación de los judíos*. Ya en el preámbulo se cita al fundador de los Hermanos Musulmanes —Hassan Al Banna a quien califican como mártir— para plantear la necesidad de que el islam destruya Israel[17]. También, en el (art. 7)[18] Hamás se proclama como una de las argollas de las cadenas que deben llevar a «la destrucción de los invasores sionistas». En ese mismo artículo, se cita al Imán Al Bukhari y Moslim para plantear que el día del juicio final no llegará hasta que se extermine a todos los judíos[19]. En este artículo se plantea un escenario muy similar al ocurrido el pasado 7 de octubre al hablar de una situación ideal (un pogromo) donde los judíos se esconden detrás de los árboles intentando escapar de la violencia[20] y las piedras y los árboles los delatan para que sean asesinados.

   El sionismo es uno de los elementos más repetidos en la narrativa de Hamás, y por ello, es usado para culparle de algunos acontecimientos históricos como los Acuerdos de Camp David (art. 32)[21], unos acuerdos que, según Hamás, formarían parte del plan establecido por los judíos en los «Protocolos de los Sabios de Sion»[22].

b) *Fines vinculados a la liberación de Palestina*. A lo largo de la Carta Fundacional de Hamás hay muchas alusiones a la «liberación del territorio palestino». Sin embargo, para Hamás este asunto no debe considerarse como un fin primario sino secundario ya que no es más que un paso previo para la islamización de Palestina (art. 15)[23] por tratarse esta, de una zona de especial importancia para el islam. Por ello, el nacionalismo palestino debe quedar subsumido al fundamentalismo religioso, algo

[17] «Israel will exist and will continue to exist until Islam will obliterate it, just as it obliterated others before it», *The Covenant of the Islamic Resistance Movement*. 18 de agosto de 1988. Disponible en: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/hamas.asp (consultado 22/10/23).
[18] «The Islamic Resistance Movement is one of the links in the chain of the struggle against the Zionist invaders». *Idem.*
[19] «The Day of Judgement will not come about until Moslems fight the Jews (killing the Jews), when the Jew will hide behind stones and trees». *Idem.*
[20] «When the Jew will hide behind stones and trees. The stones and trees will say O Moslems, O Abdulla, there is a Jew behind me, come and kill him. Only the Gharkad tree, (evidently a certain kind of tree) would not do that because it is one of the trees of the Jews». *Idem.*
[21] «Egypt was, to a great extent, removed from the circle of the struggle, through the treacherous Camp David Agreement». *Idem.*
[22] «Their plan is embodied in the "Protocols of the Elders of Zion", and their present conduct is the best proof of what we are saying». *Idem.*
[23] «Palestine contains Islamic holy sites. In it there is al- Aqsa Mosque which is bound to the great Mosque in Mecca in an inseparable bond, as long as, heaven and earth speak of Isra` (Mohammed's midnight journey to the seven heavens) and Mi'raj (Mohammed's ascension to the seven heavens from Jerusalem)». *Idem.*

que también convierte a Al Fatah y a la Autoridad Nacional Palestina en enemigo de Hamás[24].

c) *La proclamación de un Estado Islámico en Palestina*. Tal y como establece el artículo 11[25] de la Carta Fundacional, el fin último de Hamás no es otro que la proclamación de un Estado Islámico en Palestina. Según el citado artículo, Palestina es una posesión sagrada del islam (Waqf) además de tierra islámica (Dar al Islam) lo que complica mucho la negociación con Israel. En ese proyecto islámico (art. 6)[26] se aplicará la sharía (art. 11)[27] a través de la yihad (art. 13)[28]. Este paso, será a ojos de Hamás, el paso previo para la universalización de esta forma de organización política que deberá extenderse por el resto del globo[29].

¿Cómo se financia?

Para acabar con este trabajo se hace necesario dedicarles unas líneas a las fuentes de financiación de Hamás. Esencialmente podemos hacer una diferenciación entre:

a) Transferencias directas de Estados amigos.
b) Ayuda Oficial Internacional.
c) Venta de bienes procedentes de contrabando.
d) Otras fuentes.

a) Una de las principales fuentes de financiación de Hamás son las transferencias procedentes de gobiernos que simpatizan con su causa.
b) Algunos actores internacionales tienen una política de asistencia humanitaria que acaba siendo gestionada directamente por Hamás. Por ejemplo, las agencias

[24] «Nationalism, from the point of view of the Islamic Resistance Movement, is part of the religious creed». *Idem.*
[25] «The Islamic Resistance Movement believes that the land of Palestine is an Islamic Waqf consecrated for future Moslem generations until Judgement Day». *Idem.*
[26] «They are the fighting against the false, defeating it and vanquishing it so that justice could prevail, homelands be retrieved and from its mosques would the voice of the mu'azen emerge declaring the establishment of the state of Islam, so that people and things would return each to their right places and Allah is our helper». *Idem.*
[27] «This is the law governing the land of Palestine in the Islamic Sharia (law)». *Idem.*
[28] «There is no solution for the Palestinian question except through Jihad». *Idem.*
[29] BUNZEL, Cole. «Why the Hamas-Israel War Is Unlikely to Revive ISIS and al Qaeda», *Foreign Affaris.* 2 November 2023. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/palestinian-territories/gaza-and-global-jihad (consulta el 29/11/2023).

norteamericanas de asistencia humanitaria podían estar aportando hasta 100 millones de dólares. Por su parte, la UE estaría aportando hasta 390 millones de dólares al año[30]. También, la agencia de las Naciones Unidas UNWRA aporta una importante cantidad de dinero a Gaza, aunque no es posible identificar la cantidad concreta. Turquía, a través de su agencia de cooperación TIKKA, también tiene proyectos en Gaza. Si bien todas estas organizaciones no cooperan ni financian a Hamás, el control absoluto que esta organización tiene sobre Gaza hace que controlen los fondos que transfieren.

c) Una de las principales fuentes de financiación de Hamás es el contrabando de bienes, algo que lleva a cabo a través de la inmensa red de túneles construida entre Gaza e Israel y Gaza y Egipto[31]. Gasolina, alimentos o medicamentos son solo algunos de los productos que Hamás controla en exclusiva en la Franja de Gaza, lo que le convierte en el dueño del precio de estos y en el único con capacidad para venderlas. Algunas fuentes apuntan que esta vía de financiación aportaría a las arcas de Hamás entre 300 y 450 millones de dólares anuales[32].

d) Por último, hay que señalar a otras fuentes de financiación como el secuestro, la extorsión, o las donaciones privadas que se realizan a través de la extensa red de caridad que los Hermanos Musulmanes tienen por todo el mundo.

Conclusiones

Para concluir, debemos decir que Hamás es un grupo organizado, considerado como terrorista por una importante parte de la sociedad internacional, que ha crecido en la Franja de Gaza. Su organización es jerárquica, con un brazo ejecutivo, otro político y otro consultivo, además del militar que es quien lleva a cabo las acciones violentas.

[30] «Providing around €300m annually, the EU is the occupied territories' largest international source of aid» en KONEČNÝ, Martin «Forget the lie about EU money for Hamas. For ordinary Palestinians, the aid is a lifeline», *The Guardian*. 12 October 2023. Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/12/eu-aid-palestinians-hamas-brussels-crisis (consultado 19/10/2023).

[31] ROSENBERG, Matthew and ABI-HABIB, Maria. «As Gazans Scrounge for Food and Water, Hamas Sits on a Rich Trove of Supplies», *The New York Times*. 27 October 2023. Disponible en: https://www.nytimes.com/2023/10/27/world/middleeast/palestine-gazans-hamas-food.html (consultado 23/11/2023).

[32] TANGALAKIS-LIPPERT, Katherine. «it's been controlled territory, and the ability to make money off of that: probably in the $300-400 or $450 million range», «Who is funding Hamas?», *Business insider*. October 2023.

También es relevante señalar la gigantesca red de caridad que usa en todo el mundo, red que tiene su base en los Hermanos Musulmanes, una organización a la que Hamás está afiliada desde su creación. Hamás ha protagonizado diferentes campañas de castigo contra Israel. Entre 1994 y 2004 centró su estrategia en ataques suicidas y en 2004 inició una campaña de castigo aéreo con el lanzamiento de cohetes y misiles desde su territorio.

El fin último de Hamás es la proclamación de un Estado Islámico en Palestina, algo que posteriormente podría extenderse por el resto del mundo. El pasado 7 de octubre, Hamás se internó en Israel para asesinar cruelmente a 1.400 personas y secuestrar a 240. Hoy en día, no está claro cuál será el futuro de Hamás, pero lo que sí está claro es que esta operación va a afectar decisivamente al mismo.

*Alberto Priego Moreno**
Profesor agregado U. P. Comillas
@AlbertoPriego

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

107/2023 15 de diciembre de 2023

* *Guillermo Rojo Casas*

El cómic como herramienta para combatir la radicalización en el Sahel

El cómic como herramienta para combatir la radicalización en el Sahel

Resumen:

La situación en el Sahel está empeorando. Tras la salida de Francia de la región entre 2022 y 2023, la MINUSMA, la misión de la ONU en Mali, abandonó el país. Asimismo, el ascenso de los gobiernos militares viene sucedido por un aumento de la violencia yihadista y la inseguridad. Frente a este contexto de inestabilidad y el fracaso de ciertas estrategias para combatir el terrorismo, es necesario implementar nuevas medidas y enfoques. El cómic se plantea como una herramienta útil para cumplir con el cometido expuesto. Las historietas son un medio versátil y adaptable a diferentes formatos y, si se incentivan de forma correcta, aprovechando el creciente uso de internet en la región, pueden servir para alcanzar a una población eminentemente joven. A través del cómic se puede crear un relato para prevenir la radicalización y contrarrestar la narrativa del yihadismo.

Palabras clave:

Sahel, inseguridad, cómic, joven, radicalización.

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.

Comic books as a tool to counter radicalisation in the Sahel

Abstract:

The situation in the Sahel is worsening. France's withdrawal from the region between 2022 and 2023 is being followed by the departure of MINUSMA, the UN mission in Mali. The rise of military governments is followed by an increase in jihadist violence and insecurity. Against this backdrop of instability and the failure of certain strategies to combat terrorism, new measures and approaches are needed. Comics appear to be a useful tool for this purpose. Comics are a versatile medium that can be adapted to different formats. If encouraged in the right way, taking advantage of the growing use of the internet in the region, it can be used to reach an eminently young population. Comics can be used to create a narrative to prevent radicalisation and counter the narrative of jihadism.

Keywords:

Sahel, Insecurity, Comic, Young, Radicalization

El Sahel, una descripción general

El Sahel, una zona geográfica y bioclimática de 5500 kilómetros de largo que cruza África de oeste a este, es la frontera que separa el desierto del Sáhara, al norte, de la sabana, al sur. Varios países conforman el Sahel, pero el término se asocia a las naciones de África Occidental: Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad. Entre estos países existen diferencias culturales y étnicas, pero también tienen aspectos en común, como la religión islámica o la amenaza del terrorismo yihadista.

Actualmente varios factores confluyen para hacer del Sahel una región inestable y volátil. Su crisis de seguridad empeoró a partir de la caída del régimen libio de Muamar el Gadafi en 2011. La caída de Gadafi y las posteriores guerras civiles provocaron una crisis en Libia que facilitó el flujo de armas de sus arsenales al mercado negro del Sahel[1]. El vacío de poder en Libia favoreció una nueva rebelión tuareg en el norte de Mali en 2012, que llevó al país a pedir ayuda internacional en 2013. Ese mismo año Francia desplegó la operación Serval en su territorio y en 2014 la operación Barkhane, que sustituyó a la anterior y tenía el objetivo principal de combatir el terrorismo yihadista[2].

Desde Mali, la inestabilidad se ha expandido a los países vecinos. En Burkina Faso, la violencia creció a partir de 2015 y desde entonces los grupos yihadistas han golpeado la capital, Uagadugú, y sus fronteras. Níger también se ha visto afectada, pues los grupos yihadistas han aprovechado la ausencia del Estado en la protección de sus fronteras. Mauritania es el país menos perjudicado por el terrorismo, pero es el receptor de un creciente número de refugiados provenientes de Mali. El terrorismo yihadista constituye una de las amenazas comunes a estos países.

Entre las organizaciones terroristas de la región destaca el Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM). Esta organización nació en 2017 y está formada por la unión de los grupos yihadistas Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), Al Murabitún, elementos del Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO), Katiba Macina y Ansar Eddine[3]. Junto a estos grupos figura también el Estado Islámico del Gran Sáhara

[1] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, «Sahel: ¡Tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente», *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*. IEEE, febrero de 2022, p. 235. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/panorama-geopolitico-de-los-conflictos/2022/PGC2021.html
[2] *Ibid.,* p. 236.
[3] ECHEVARRÍA JESÚS, Carlos. «La amenaza de los grupos yihadistas que operan en el Sahel Occidental», *La estabilidad en el Sahel: un análisis prospectivo*. Ministerio de Defensa, IEEE, 2019, pp. 38-43.Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6955989

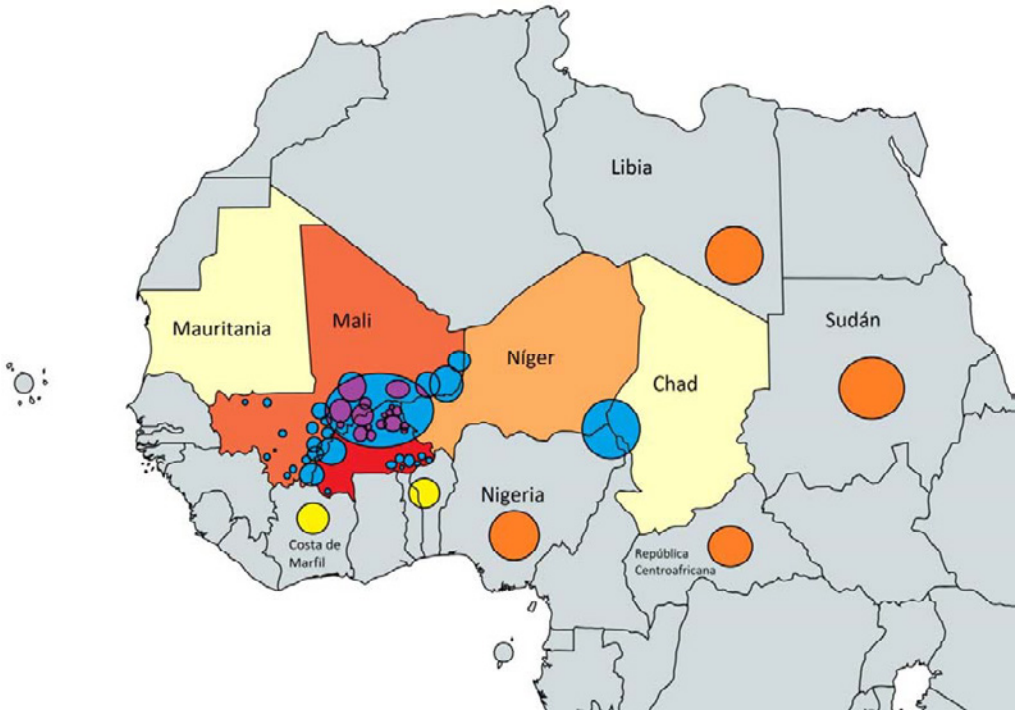
(EIGS). Boko Haram extiende su actividad desde el norte de Nigeria y partes de Camerún a otros países de la región, como Chad. En 2015 se escinde de Boko Haram una facción afín al Estado Islámico que termina constituyendo el Estado Islámico de África Occidental (EIAO), grupo que también opera en el norte de Nigeria, Níger y Chad[4].

La conflictividad en el Sahel ha empeorado la fragilidad de los Estados y ha mermado la capacidad de estos para establecer un control efectivo sobre sus territorios y extender unos servicios básicos a la población dentro de sus fronteras. Los territorios donde el Estado está ausente han sido aprovechados por los grupos yihadistas para operar y reclutar. El debilitamiento de las estructuras del Estado y el aumento de la conflictividad han favorecido la aparición de otros grupos capaces de ejercer la violencia, como los grupos de autodefensa. Estos grupos se suman al resto de los actores capaces de ejercer la violencia en el Sahel: ejércitos nacionales, grupos terroristas, milicias locales de autodefensa, grupos del crimen organizado, grupos separatistas, fuerzas bajo mandato internacional y mercenarios, entre otros[5].

La actuación de los grupos yihadistas debilita progresivamente al Estado con ataques a sus infraestructuras. La desaparición de las instituciones en regiones de los países del Sahel favorece las crisis de legitimidad y el cuestionamiento de los órganos estatales entre la población. La respuesta represiva de los ejércitos nacionales en el combate contra el terrorismo yihadista, en ocasiones contra la población civil, favorece también el crecimiento de las crisis de legitimidad.

[4] *Idem*.
[5] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Op. cit.,* p. 12.

La situación en el Sahel



- Regiones severamente afectadas por el terrorismo
- Regiones afectadas por el terrorismo
- Regiones de posible expansión del terrorismo yihadista
- Conflictos que pueden desestabilizar la situación en el Sahel

Figura 1
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Global Terrorism Index* de 2023 (https://www.visionofhumanity.org/resources/) y de ACLED Data (https://acleddata.com/conflict-watchlist-2023/sahel/).

La violencia creciente ha tenido también como consecuencia un aumento de las movilizaciones. El número de desplazados pasó de 217.000 personas en 2013 a 2,1 millones en 2021[6]. En Burkina Faso, por ejemplo, se registraron 47.000 desplazados en diciembre de 2018, que pasaron a ser 220.000 en junio de 2019[7]. En 2019 en el campo de Mbera, en Mauritania, se contaban entre 60.000 y 65.000 refugiados

[6] ACNUR. «Una década de conflicto en el Sahel deja 2,5 millones de personas desplazadas». 14 de enero de 2022. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/press/2022/1/61e16c0d4/una-decada-de-conflicto-en-el-sahel-deja-25-millones-de-personas-desplazadas.html

[7] ECHEVARRÍA JESÚS, Carlos. «El Sahel: tráfico y terrorismo»*El Sahel y G5: desafíos y oportunidades* (*Cuaderno de Estrategia,* n.º 202). IEEE, 2020, p. 73. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2020/Cuaderno_202.html

procedentes de Mali[8]. Estos desplazamientos masivos rompen los tradicionales ciclos de movilidad en busca de pastos y tierras fértiles en una región donde cerca del 80 % de la población vive y depende del sector primario[9].

Muchos de los desplazados se dirigen a las grandes ciudades, que crecen de manera descontrolada, lo que también contribuye al aumento de la presión sobre los recursos naturales. En la región del lago Chad, por ejemplo, habitan 17,4 millones de personas, de las cuales 2,5 millones son desplazados y 5 millones están afectadas directamente por el hambre[10]. La situación ha repercutido sobre el volumen del lago Chad, que ha descendido considerablemente en las últimas décadas y amenaza con desaparecer[11]. Asimismo, el aumento de la violencia ha impactado en recursos minerales como el oro y el uranio: sus minas son otro objetivo de los grupos yihadistas, que logran obtener beneficios arrebatando su control al Estado.

La conflictividad también ha aumentado la complejidad de los conflictos étnicos. Esto se debe a que ciertas etnias son asociadas con los objetivos a represaliar en la lucha contra el terrorismo. Algunos ejemplos son los peul (fulani) de Burkina Faso y los árabes y tuaregs en Mali, asociados comúnmente con el yihadismo[12].

Contexto actual y reciente del Sahel

El contexto actual del Sahel se caracteriza, entre otros aspectos, por el aumento de la violencia y la entrada de nuevos actores en la región. La retirada de Francia de Mali en agosto de 2022 y de Burkina Faso tras el anuncio de la Junta Militar del 18 de febrero de 2023 que puso fin al acuerdo militar con el país galo ha abierto un espacio a Rusia en la región. Rusia ha sabido manejar el descontento que la presencia francesa despertaba en el Sahel y desde diciembre de 2021 se ha establecido en Mali mediante el grupo Wagner.

[8] *Ibid.*, p. 80.
[9] SANTAMARÍA GONZÁLEZ, Ana Isabel. *How to Support Sahel countries to face terrorism? The Economic, social and Cultural Approaches*. Euro-Maghreb Center for Strategic Studies, Ministerio de Defensa, 2020, p. 24.
[10] ECHEVARRÍA JESÚS, Carlos. *Op. cit.,* p. 89.
[11] BBC. «Por qué el lago Chad, uno de los más grandes del mundo, ha perdido más del 90 % de su caudal en cuatro décadas». 27 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43206097
[12] ECHEVARRÍA JESÚS, Carlos. *Op. cit.,* p. 87.

La salida de Francia, que se ha reorganizado en el vecino Níger[13], ha supuesto también un cambio en la estrategia de las Fuerzas Armadas malienses (FAMA). Las FAMA, en ocasiones de manera coordinada con el grupo Wagner, han aumentado la violencia contra los civiles, particularmente contra los fulani[14], lo que complica el componente étnico de la situación y agrava la crisis de legitimidad del Estado, pues las Fuerzas Armadas se han convertido en el actor más letal para la población civil[15].

La problemática de la legitimidad del Estado afecta también a Burkina Faso, un país que ha sufrido dos golpes de Estado en nueve meses. El segundo, en enero de 2022, llevó al poder al capitán Ibrahim Traoré. Para combatir la creciente amenaza del yihadismo en el país, el presidente Traoré ha movilizado y armado a amplios sectores de la población civil[16]. Esta decisión supone arriesgarse a la aparición de nuevos actores capaces de ejercer la violencia, al aumento de la conflictividad intergrupal y étnica y a que nuevos grupos intenten llegar al poder derribando al actual Gobierno de Traoré. Los gobiernos militares no son infalibles y también están expuestos a la creciente crisis de seguridad en el Sahel. El propio Gobierno de Ibrahim Traoré sufrió un intento de golpe de Estado que fue desmantelado[17].

En Chad, 128 personas murieron durante las protestas contra el Gobierno de Mahamat Déby en 2022. La creciente fuerza utilizada por el Estado es una problemática en ascenso en países de la región como Mali, Burkina Faso, Níger y Chad y en naciones

[13] MINISTÈRE DES ARMÉES. «Opération Barkhane». Disponible en: https://www.defense.gouv.fr/operations/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane

[14] SERWATT, Ladd *et al.* «Wagner group operations in Africa: Civilian Targeting trends in Central African Republic and Mali». ACLED, 30 de agosto de 2022. Disponible en: https://acleddata.com/2022/08/30/wagner-group-operations-in-africa-civilian-targeting-trends-in-the-central-african-republic-and-mali/

[15] INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. «Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism». Sídney, marzo de 2023. Disponible en: https://www.visionofhumanity.org/resources/ [consulta: 15/4/2023].

[16] NSAIBIA, Hénri y WEISS, Caleb. «Oil on the Jihadi Fire: The Repercussions of a Wagner group deployment to Burkina Faso», *CTC Sentinel,* vol. 16, n.º 1. Combating Terrorism Center, West Point, enero de 2023. Disponible en: https://ctc.westpoint.edu/oil-on-the-jihadi-fire-the-repercussions-of-a-wagner-group-deployment-to-burkina-faso/

[17] THURSTON, Alex. «Dim prospects for democratic reform and stability in the Sahel». Responsible Statecraft, 24 de enero de 2023. Disponible en: https://responsiblestatecraft.org/2023/01/24/dim-prospects-for-democratic-reform-and-stability-in-the-sahel/?utm_campaign=dosier-miercoles-25-enero-2023&utm_medium=email&utm_source=acumbamail

cercanas como Camerún[18]. Este fenómeno se une al incremento de la violencia yihadista y la expansión de las operaciones de los distintos grupos.

La violencia yihadista reciente en el Sahel se ha caracterizado por la escalada en el enfrentamiento entre el JNIM y el EIGS. Ambos grupos llevan batallando desde 2019, lo que habría puesto fin al clima de no beligerancia y cooperación que en ocasiones había caracterizado su relación. El EIGS se ha fortalecido y en marzo de 2022 alcanzó el estatus de provincia del Estado Islámico. Entre 2019 y enero de 2021 ambos grupos se enfrentaron en 125 ocasiones y causaron 731 víctimas mortales[19]. Sus enfrentamientos y estrategias han afectado a las fuerzas armadas, los grupos regionales de autodefensa y la población civil, a la que se acusa de colaborar con el Ejército maliense[20].

El enfrentamiento entre el JNIM y el EIGS puede debilitar a ambas organizaciones. Sin embargo, la salida de Francia y el cambio de estrategia del Gobierno de Mali, que ejerce una violencia mayor contra la población civil, brindan más oportunidades a los grupos yihadistas[21] para el reclutamiento, aprovechando la violencia ejercida por las fuerzas del Estado, y para su expansión, ya que la actuación del Gobierno está ignorando amplias regiones del país, que siguen descontroladas. Estas oportunidades superan las desventajas que el conflicto supone para el JNIM y el EIGS y plantean la posibilidad de que el crecimiento de la espiral de violencia solo haga más fuerte a los citados grupos.

A la inestabilidad política de Mali y Burkina Faso y el aumento de la actividad de los grupos yihadistas se suman la salida de Mali de la MINUSMA y el golpe de Estado en Níger del 26 de julio de 2023. El 30 de junio de 2023 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas finalizó el mandato de la misión en territorio maliense. Previamente el ministro de Asuntos Exteriores de Mali, Abdoulaye Diop, había acusado a la misión de las Naciones Unidas de faltas como «espionaje» por pretender investigar los sucesos de

[18] NSAIBIA, Hénri. «State atrocities in the Sahel: The ímpetus for counterinsurgency results is fueling government attacks on civilians». ACLED, 20 de mayo de 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/

[19] NSAIBIA, Hénri. «The conflict between Al-Qaeda and the Islamic State in the Sahel, A year on». Italian Institute for International Political Studies, 15 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.ispionline.it/en/publication/conflict-between-al-qaeda-and-islamic-state-sahel-year-29305

[20] NSAIBIA, Hénri y MARCO, Ana. «Actor Profile: The Islamic State: Sahel Province». ACLED, 13 de enero de 2023, Disponible en: https://acleddata.com/2023/01/13/actor-profile-the-islamic-state-sahel-province/

[21] FUENTE COBO, Ignacio. «*El Sahel después de Barkhane. Situación de seguridad y perspectivas de futuro*» (Documento de Análisis IEEE, 23/2022). P. 18. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA23_2022_IGNFUE_Sahel.pdf

la masacre de Moura, acaecida entre el 27 y el 31 de marzo de 2022[22], lo que sirvió como pretexto al Gobierno nacional para pedir la salida de la MINUSMA del país.

La salida de la MINUSMA supone la inoperancia del Acuerdo de Argel de 2015, firmado entre el Gobierno de Mali y los grupos tuareg del norte. En este acuerdo se establecía que el papel de la MINUSMA era garantizar el cumplimiento del tratado de paz. La misión de la ONU estuvo especialmente presente en el norte del país.

El 26 de julio de 2023 un grupo de militares expulsó del poder al presidente electo de Níger, Mohamed Bazoum. El golpe se desarrolló de manera similar a los ocurridos en Mali y Burkina Faso y, tras el ascenso al poder de los militares, se sucedieron protestas y manifestaciones antifrancesas. El 28 de julio los militares declararon al general Abdourahamane Tchiani líder supremo del país[23]. El ascenso de la Junta Militar empeoró las relaciones diplomáticas entre Francia y Níger. El 3 de septiembre numerosos manifestantes rodearon la base francesa de Niamey exigiendo la salida del embajador galo. Los eventos finalizaron con el anuncio de la salida de las fuerzas francesas del país, que el presidente Emmanuel Macron pronunció el 24 de septiembre[24].

Radicalización y proyecciones

A la violencia ejercida por múltiples actores, el terrorismo yihadista y un Estado inoperante en varios niveles y cada vez más violento hacia la población civil se unen otros factores que influyen en el proceso de radicalización. El primero de ellos es el factor demográfico. Para 2050, las proyecciones del Banco Mundial indican que Mauritania, Mali, Burkina Faso y Chad doblarán su población y que Níger casi la triplicará, pasando de los 25.252.722 habitantes de 2021 a 67.043.296[25]. Esta población creciente es mayoritariamente joven. Para 2050, el porcentaje de población entre 0 y 14 años

[22] PÉREZ TRIANA, José Manuel. «Mali pide la salida de la misión internacional MINUSMA del país sin retraso», *OSINT Sahel.* 21 de junio de 2023. Disponible en: https://www.osintsahel.com/2023/06/21/salida-minusma/

[23] FRANCE 24. «Niger's General Abdourahamane Tchiani declares himself leader after coup», 28 de julio de 2023. Disponible en: https://www.france24.com/en/live-news/20230728-niger-s-general-abdourahamane-tchiani-declared-new-leader-following-coup-state-tv

[24] DE LA HAMAIDE, Sybille y LOUGH, Richard. «France to pull troops out of Niger following coup». Reuters, 25 de septiembre de 2023, https://www.reuters.com/world/france-pull-troops-out-niger-following-coup-says-macron-2023-09-24/

[25] THE WORLD BANK. «Population estimates and projections», *DataBank.* Disponible en: https://databank.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?Id=fdaa1724&Report_Name=Population&popularttype=series

superará el 30 % en los cinco países del Sahel. A ello se suma el mantenimiento de una tasa de fertilidad alta, con una media superior a los 3 hijos por mujer para 2050[26].

Al factor demográfico se unen las migraciones y la creciente presión sobre los recursos naturales. El Sahel es la región del planeta más afectada por el cambio climático, con un aumento de las temperaturas 1,5 veces superior a la media global[27]. Las elevadas temperaturas han aumentado las temporadas de sequía y han reducido el nivel de tierra cultivable. Esto afecta a la movilidad típica de la región, donde la mayoría de la población depende del sector primario y agricultores y ganaderos se desplazan en busca de tierras adecuadas a lo largo del año. El cambio climático está alterando los patrones de movilidad en el Sahel.

El descenso de la tierra utilizable obliga a los pastores y agricultores a desplazarse más lejos en busca de pastos y terrenos. Este mayor desplazamiento causa, por ejemplo, que los granjeros se muevan a territorios durante generaciones destinados al pastoreo[28]. Al igual que las distancias que recorren pastores y agricultores aumentan, los enfrentamientos étnicos se incrementan en este contexto de conflicto y cambio climático. En el Sahel, grupos étnicos como los fulani se dedican al pastoreo y la ganadería como actividad productiva y tienen sus propios patrones de movilidad dentro de la región. Si grupos como los fulani se desplazan cada vez más lejos, entrarán en tierras tradicionalmente ligadas a otras comunidades étnicas, lo que generará nuevos conflictos que se unirán a los preexistentes y contribuirá al aumento de la espiral de violencia.

Los movimientos de población hacia las ciudades también crecen. La urbanización en los países del Sahel está aumentando y plantea nuevos desafíos. En primer lugar, hacen falta infraestructuras para asimilar a la creciente población urbana. En segundo lugar, es necesario establecer planes de urbanización que garanticen un crecimiento controlado de las ciudades. Por último, la creciente concentración de población en las urbes plantea la problemática de la presión sobre los recursos.

[26] *Ibidem.*
[27] ACNUR. «¿Qué está pasando en el Sahel? Claves para entender la crisis». 3 de febrero de 2022. Disponible en: *https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/que-esta-pasando-en-el-sahel-crisis*
[28] MBIYOZO NOËL, Aimée. «Climat-linked mobility in Africa: Opportunities and Threats». NSI, 15 de febrero de 2023. Disponible en: https://nsiteam.com/climate-linked-mobility-in-africa-opportunities-and-threats/

En los países del Sahel la urbanización ha sido un proceso descontrolado, que en ocasiones ha aumentado la presión sobre los recursos naturales y ha causado la proliferación de barriadas y barrios de chabolas en diversas ciudades[29]. Para muchos desplazados, el traslado a la ciudad no ha supuesto encontrar un trabajo. La inseguridad fruto de una urbanización descontrolada y la existencia de importantes grupos de desposeídos y desempleados facilitan la radicalización y brindan una oportunidad para el reclutamiento a los grupos yihadistas.

Otras problemáticas que afectan a los países del Sahel son el acceso a servicios básicos y la percepción de las iniciativas de los gobiernos. Según el Afrobarómetro, en Níger un 60 % de la población considera muy difícil el acceso a la asistencia de la policía, frente a un 40 % que lo considera fácil[30]. En cuanto a la actuación del Gobierno para reducir el crimen organizado, un 55 % la valora como buena o muy buena, frente a un 43 % que opina lo contrario. A propósito de otros ámbitos de actuación del Gobierno, como la mejora de los servicios sanitarios, un 52 % valora positivamente las mejoras y un 48 % no[31]. Así pues, en estos casos la percepción negativa de la actuación gubernamental es muy amplia. De igual manera, en Burkina Faso un 67 % de la población tiene una percepción negativa de las medidas para la creación de empleo y un 32 % no[32]. Una tendencia similar se observa en Nigeria, donde la dificultad para acceder a servicios sanitarios básicos y las precarias infraestructuras para la canalización del agua generaron bajos porcentajes de aprobación a las actuaciones del Gobierno[33].

El cómic como medio para combatir la radicalización

El cómic es un medio versátil, capaz de transmitir mensajes e ideas complejas, que cuenta con una serie de aspectos positivos. El primero de ellos es que potencia la

[29] SANTAMARÍA GONZÁLEZ, Ana Isabel. *Op. cit.*, p. 25.
[30] AFROBAROMETER. «L'accès aux services de la pólice est difficile selon la majorité des Nigériens». 17 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.afrobarometer.org/articles/lacces-aux-services-de-la-police-est-difficile-selon-la-majorite-des-nigeriens/
[31] *Ibidem.*
[32] AFROBAROMETER. «Les burkinabè sont insatisfaits de la performance du gouvernement en matière d'amélioration des conditions des vies des pauvres», 11 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/2022/02/bfo_cdp-r8-ab_-performance_economique_du_gouv_2020aug11_fin.pdf
[33] AFROBAROMETER. «Nigerian government doing a poor job on water sanitation and health care, citizens say». 10 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.afrobarometer.org/articles/nigerian-government-doing-poor-job-watersanitation-and-health-care-citizens-say/

imaginación, ya que el lector no solo sigue la acción de las viñetas, sino que también fantasea con los sucesos que pueden ocurrir entre los espacios que las separan[34]. Tal y como argumenta Scott McCloud: «Al aprender a leer tebeos aprendemos a captar el tiempo espacialmente, puesto que, en el mundo del cómic, el tiempo y el espacio son una misma cosa»[35]. Así pues, el lector construye una parte importante de la historia durante la lectura, a lo largo de la cual toma decisiones, a su manera, sobre el paso del tiempo y el ritmo de las acciones.

La ventaja descrita es una de las potencialidades del cómic para niños y jóvenes, ya que ambos grupos de edad se encuentran en proceso de experimentar y construir la realidad que les rodea. Especialmente, en el caso de los niños la fantasía es parte esencial de su exploración y acercamiento a la realidad[36], lo que, unido a otros elementos del cómic, como el símbolo o la simplificación de la caricatura, facilita la identificación con los personajes y sus valores. Tales características también están presentes en otros medios, como la animación.

En países afectados por la violencia extremista ya se han dado casos de realización de historietas para combatir el discurso de los grupos islamistas. En Jordania, el autor de cómics Suleiman Bakhit ha dirigido varias historias a la juventud musulmana. En obras como *Princess Heart,* donde trata temas como el empoderamiento de la mujer, Bakhit se esforzó por contrarrestar el mensaje de los grupos islamistas violentos. En Pakistán, destacan los cómics *Pasbaan* y *Haider* o la serie de animación *Burka Avenger,* de renombre en el país[37].

La figura del héroe es un punto central en algunas de estas historias. Según Suleiman Bakhit, uno de los mayores peligros de nuestra época es el terrorismo disfrazado de heroísmo[38]. Contrarrestar el discurso heroico con el que han revestido su mensaje los grupos extremistas era esencial para el fallecido autor jordano.

---

[34] MUÑÓZ, Álvaro. *Aprende a dibujar cómics (vol. 0)*. Dolmen, 2016, p. 48.
[35] McCLOUD, Scott, *Entender el cómic: el arte invisible* (5.ª ed.). Astiberri, Bilbao, 2016, p. 100.
[36] BENDER, Lauretta. «The Psychology of children's Reading comics», *The Journal of Educational Sociology,* vol. 18, n.º 4. 1944, pp. 223-231. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/2262695
[37] PINTAK, Lawrence. «Can Cartoons sabe Pakistan's children from Jihad?», *Foreign Policy.* 19 de agosto de 2016. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2016/08/19/can-cartoons-save-pakistans-children-from-jihad/
[38] BAKHIT, Suleiman. «Superheroes against extremism». Oslo Freedom Forum, 29 de octubre de 2014. Disponible en: https://youtu.be/EHxOnXnp4Ho

En el entorno de violencia del Sahel, los héroes de las viñetas representan una vía real y útil para combatir la radicalización. La tradición editorial del cómic en Mali nace en la década de 1980. En 1983 el único periódico de Mali en el momento lanzó el suplemento deportivo *Podium*, que incluía las aventuras de Bouba, ilustradas por el dibujante Sidi Sow. Posteriormente, en 1988, Alpha Oumar Konaré creó la editorial Jamana, donde comenzaron a trabajar dibujantes pioneros del cómic en el país como Sidi Sow y Yacouba Diarra[39].

Como en otros lugares del continente africano, el cómic despega verdaderamente en Mali en la década de 1990. En 1991, el final de la dictadura de Moussa Traoré y la llegada de un régimen de mayores libertades facilitaron la proliferación de la prensa y las tiras en los periódicos. Los 2000 trajeron nuevos progresos, como la creación en 2002 de la Bande des dessinateurs de Bamako (BDB) y la celebración en 2005, 2007 y 2009 del Salón del Cómic de Bamako[40].

La tradición editorial del cómic en Mali afronta varias dificultades. El autor maliense Massiré Tounkara señala la pobreza, el analfabetismo y el elevado precio de los cómics y los libros, que actúa como una barrera que impide que estos lleguen a la población[41]. Otro de los desafíos para el cómic en Mali es la concentración de los medios en la capital, Bamako. Consecuencia de su acaparamiento de los medios de mayor calidad y de la consiguiente concentración territorial de las ideas y la creatividad, resulta difícil aventurarse en el mundo del cómic fuera de Bamako[42].

Ante el problema de los costes, internet y la digitalización generan una ventana de oportunidad inmensa para el cómic en el Sahel. En 2014, 120 millones de personas tenían conexión a internet en África subsahariana. La cifra creció a 300 millones de personas en 2020[43]. El avance de la penetración de internet en África subsahariana también ha repercutido sobre el Sahel. Mauritania cuenta con 2,82 millones de usuarios de internet, cuya tasa de penetración en el país es del 58,8 %. Burkina Faso cuenta con

[39] TOUNKARA, Massiré. «Histoire de la Bande Dessinée Malienne». 2016a. Disponible en: https://www.massiretounkara.com/histoire-de-la-bande-dessinee-malienne/
[40] *Ibidem.*
[41] TOUNKARA, Massiré. «Interview de Massiré Tounkara». 2016b. Disponible en: https://www.massiretounkara.com/interview-de-massire-tounkara/
[42] TOUNKARA, Massiré. *Op. cit.,* 2016a.
[43] MITCHELL, Jason. «African e-connectivity index 2021: The final frontier and a huge opportunity». Investment monitor, 10 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.investmentmonitor.ai/tech/africa-connectivity-index-2021/

4.960.000 usuarios y una penetración del 21,6 %. Níger contaba con 5,98 millones de usuarios a inicios de 2023 y una tasa de penetración del 22,4 %. En Chad a inicios de 2023 se registraron 3.220.000 usuarios y la tasa de penetración de internet era del 17,9 %[44].

Esto puede representar una oportunidad para plataformas de cómic *online* como *Webtoon,* cuyas historietas han logrado atraer a millones de lectores. Entre las obras más populares se encuentran *Lore Olympus*[45] y *Sub Zero*[46]. El formato de *Webtoon* facilita la lectura de las historias en el móvil y, por lo tanto, su alcance. Páginas como esta no son el único medio de difusión del cómic *online.* Existen proyectos de web cómics independientes que han logrado atraer a un número considerable de lectores, como *Kill Six Billion Demons*[47] o *Birdboy*[48]*.* La expansión de internet en África supone una oportunidad para el crecimiento de estas iniciativas en el continente y puede fomentar el trabajo de los artistas en los países del Sahel.

Las redes sociales también se encuentran al alza en las naciones del Sahel. La gran mayoría de sus usuarios son jóvenes. En comparación con Europa, en el Sahel el número de usuarios de redes sociales por país es reducido si se toma como referencia la población total. Sin embargo, la penetración de las redes sociales es mayor de lo que muestran los datos, ya que lo que se contabiliza como un único usuario pueden ser varios en realidad (por ejemplo, los distintos hermanos de una misma familia)[49].

La ONG The Children for Peace[50], originaria de Camerún, utiliza el arte y los cómics en sus programas de desenganche de la violencia. Aunque el país no se ubica en el Sahel, comparte desafíos con la región, como la violencia étnica y terrorista. The Children for Peace ha empleado dibujos y tiras de cómic para intentar contrarrestar el discurso del extremismo violento.

[44] DATAREPORTAL. «Western Africa». 2023, Disponible en: https://datareportal.com/reports/?tag=Western+Africa
[45] SMYTHE, Rachel. *Lore Olympus*. Webtoon, 2023. Disponible en: https://www.webtoons.com/en/romance/lore-olympus/list?title_no=1320
[46] JUNEPURRR. *Sub Zero*. Webtoon, 2023. Disponible en: https://www.webtoons.com/en/romance/subzero/list?title_no=1468
[47] PARKINSON MORGAN, Tom. *Kill Six Billion Demons*. 2023. Disponible en: https://killsixbilliondemons.com/
[48] SZABLA, Anne. *Birdboy*. 2017. Disponible en: https://bird-boy.com/comic/volume-iii-page-42/
[49] DATAREPORTAL. *Op. cit.*
[50] https://www.thechildrenforpeace.org/

Según la ONG, los dibujos son una herramienta para compartir experiencias y encontrar puntos comunes entre la audiencia que participa en sus programas. El dibujo es, al mismo tiempo, un medio para unir a personas de distintos grupos étnicos y un modo de superar la barrera del lenguaje. La ONG remarca la cuestión del lenguaje porque Camerún es un país formado por distintos grupos étnicos donde coexisten veinticuatro lenguas africanas junto al inglés y el francés como idiomas oficiales[51]. Según The Children for Peace, el francés estaría en retroceso frente al crecimiento del inglés en el país, una dinámica que suponemos cabría extrapolar a Mali y Burkina Faso, debido a la reciente retirada de Francia y al importante sentimiento antifrancés existente en ambas naciones. Ante esta tesitura, las viñetas podrían crearse en inglés o en formato mudo.

La barrera del lenguaje constituye una de las preocupaciones principales de The Children for Peace y el dibujo y la iniciación de niños y jóvenes en actividades de ilustración supone una solución que logra conectar a individuos diferentes[52]. Además, según la ONG, el desarrollo de tiras de viñetas, cómics e ilustraciones por parte de los niños puede tener otros beneficios. Uno de ellos es la expresión de sus frustraciones a través de proyectos artísticos de los que son responsables.

[51] CIA. «Camerún», *The World Factbook.* Mayo de 2023. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cameroon/#people-and-society

[52] CHILDREN FOR PEACE. *How Cartoons combat extremism in Africa?* Junio de 2021. Disponible en: https://children4peacec4p.org/wp-content/uploads/2021/06/How-cartoons-combat-extremism-in-Africa.pdf

Conclusiones

La situación actual del Sahel y las proyecciones para la región auguran un aumento de la espiral de la violencia y un empeoramiento de la seguridad regional. La radicalización es un problema para el Sahel y resulta necesario aplicar nuevas medidas para contrarrestarla y prevenirla.

Los investigadores, profesionales y académicos generalmente coinciden en que una variedad de factores contribuyen a la radicalización del individuo. Por un lado, están los denominados factores *pull* (socioeconómicos, políticos, culturales) y, por otro, los factores *push* (recompensas a nivel individual, sentido de pertenencia, aventura, empoderamiento personal, gloria, fama, etcétera).

En relación con estos últimos factores, una medida eficaz para evitar la radicalización es desacreditar las narrativas de la violencia a través de la difusión de contranarrativas. El cómic aparece así como una herramienta muy útil y beneficiosa para cultivar un sentido de pertenencia a la comunidad y encontrar modelos alejados de la violencia de la radicalización.

En el caso concreto del Sahel existen varios ejemplos que demuestran que las narraciones sustentadas por dibujos y viñetas y los cómics pueden constituir una metodología eficaz para luchar contra el extremismo violento y prevenir la afiliación de niños y jóvenes a grupos armados.

*Guillermo Rojo Casas**
Máster de análisis y prevención del terrorismo
Universidad Rey Juan Carlos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

108/2023 18 de diciembre de 2023

Borja Llandres Cuesta *

Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica

Corea del sur: de la ambigüedad a la claridad estratégica

Resumen:

El contexto político, económico y de seguridad en el noreste de Asia ha sufrido un constante deterioro en los últimos años, cuyo motivo es la creciente rivalidad estratégica entre China y los Estados Unidos. Dentro de este marco de inestabilidad Corea del Sur tiene un papel crítico. La política tradicional de mantener lazos militares con Estados Unidos y buscar una mayor cooperación económica con China da señales de estar agotándose. A medida que ese equilibrio entre las dos grandes potencias no pueda mantenerse, la ambigüedad estratégica deberá ser sustituida por una elección clara del bloque al que Corea del Sur desea pertenecer.

Palabras clave:

Corea del Sur, Corea del Norte, China, Estados Unidos, geopolítica.

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

South Korea: From strategic ambiguity to strategic clarity

Abstract:

The political, economic and security environment in Northeast Asia has suffered, in recent years, a constant deterioration. The reason lies in the growing strategic rivalry between China and the United States. Within this unstable environment, South Korea plays a critical role. The traditional policy of keeping military ties with the United States and seeking greater economic cooperation with China is running out of steam. As this balance between the two great powers can no longer be maintained, the strategic ambiguity will have to be replaced by a clear choice of the bloc to which South Korea wishes to belong.

Keywords:

South Korea, North Korea, China, United States, Geopolitics.

La península coreana y el contexto de seguridad del noreste de Asia

El contexto político, económico y de seguridad en el noreste de Asia ha sufrido un constante deterioro en los últimos años, cuyo motivo es la creciente rivalidad estratégica entre China y los Estados Unidos. Ambos países están enfrascados en una competencia por ampliar sus esferas de influencia y sus estructuras de seguridad. También han trasladado esta disputa al ámbito económico con la creación de bloques comerciales y la reestructuración de sus políticas comerciales e industriales, fomentando, a su vez, una carrera por alcanzar el liderazgo tecnológico. A la coyuntura descrita se une la agresión rusa, que ha puesto en duda tanto el principio de integridad territorial como el de no amenaza nuclear. Asimismo, Corea del Norte ha desarrollado una intensa actividad armamentística en 2022 y las tensiones en torno a Taiwán han ido en aumento.

Dentro de este marco de inestabilidad Corea del Sur tiene un papel crítico. La política tradicional de mantener lazos militares con Estados Unidos y buscar una mayor cooperación económica con China da señales de estar agotándose. A medida que ese equilibrio entre las dos grandes potencias no pueda mantenerse, la ambigüedad estratégica deberá ser sustituida por una elección clara del bloque al que Corea del Sur desea pertenecer. Yoon Suk-yeol parece haber elegido que la senda nacional se dirija hacia Washington. Sin embargo, como veremos en las siguientes páginas, esta decisión no se encuentra exenta de obstáculos, cuya superación no está garantizada.

El presente artículo se centra en el análisis de la política exterior del Gobierno coreano y las limitaciones impuestas por China. El primer epígrafe ofrece una visión general de las distintas decisiones tomadas por Seúl para dar un nuevo rumbo estratégico al país. En el segundo epígrafe se analizarán tres factores que limitan el recorrido de esa política: la interdependencia económica entre China y Corea, la influencia de China sobre Corea del Norte y los ciclos electorales nacionales. Finalmente, se expondrán las posibles alternativas a la política actual de Seúl.

La nueva política exterior de Yoon Suk-yeol

La victoria de Yoon Suk-yeol en 2022 frente al candidato del Partido Democrático imprimió un nuevo rumbo a la política exterior surcoreana, que se alejó de las prioridades y posicionamientos del anterior presidente. Dos son las premisas sobre las que se ha

fundado esta nueva política exterior. La primera es la percepción de que el anterior Gobierno había dejado de lado la alianza con Estados Unidos, llegándose a suspender los ejercicios militares bilaterales, lo que generó un progresivo debilitamiento de tales lazos. En segundo lugar, se percibe que la actitud del anterior Gobierno surcoreano respecto a Corea del Norte y China fue de una aparente debilidad, lo que a juicio de la actual Administración perjudicó la posición de Corea del Sur.

Partiendo de las premisas expuestas, el Gobierno de Yoon ha diseñado una política exterior dirigida a integrar al país de forma más firme en el sistema norteamericano. De esta manera, el presidente Yoon pretende pasar de la ambigüedad a la claridad estratégica. A diferencia del anterior Gobierno, la actual Administración no ha dudado en consolidar los lazos con Estados Unidos, tal y como se pudo comprobar en la visita del presidente Yoon a Washington con ocasión de la cumbre trilateral con Japón.

Mientras que el anterior Gobierno extremó la cautela a la hora de valorar la estrategia estadounidense en el Indopacífico, el actual no ha dudado en integrar dicha visión en su estrategia de seguridad nacional. El concepto de *global pivotal state* pretende proyectar a Corea como un socio clave no solo para los Estados Unidos, sino también para los países del Sudeste Asiático, Oceanía, África o América Latina en la construcción de un sistema global y regional basado en normas, abierto y libre.

Fruto de este interés en una mayor cooperación militar, el Gobierno estadounidense no dudó en reafirmar a Japón y Corea del Sur su compromiso de disuasión, apoyado por el conjunto de sus capacidades, en la Declaración de Washington. Además, los tres países se comprometieron a mantener ejercicios trilaterales anuales a fin de mejorar las capacidades militares y la coordinación[1].

Críticos dentro de la nueva estrategia coreana son el acercamiento a Japón y el intento de normalizar las relaciones bilaterales tras años de tensión continua, que llegaron a derivar en el bloqueo comercial japonés a la exportación de materiales básicos para la industria coreana de semiconductores. Mientras que el acercamiento a Estados Unidos es visto con buenos ojos por una mayoría de la población, el acercamiento a Japón

[1] THE WHITE HOUSE. «The Spirit of Camp David: Joint Statement of Japan, the Republic of Korea, and the United States». 18 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/08/18/the-spirit-of-camp-david-joint-statement-of-japan-the-republic-of-korea-and-the-united-states/

supone un riesgo político evidente para el Gobierno surcoreano, debido a las tensiones constantes por los contenciosos históricos y territoriales entre ambos países.

Económicamente, Corea ha decidido participar en el Indo-Pacific Economic Framework, una iniciativa estadounidense destinada a presentar una alternativa a las de China. La IPEF está compuesta por cuatro pilares: comercio, resiliencia en las cadenas de suministros, economía limpia y prácticas económicas justas[2]. Dentro del ámbito económico es necesario resaltar la participación de Corea en la Chip 4 Alliance, junto a Estados Unidos, Japón y Taiwán. Esta iniciativa tiene como fin reducir la dependencia de la industria china de semiconductores mediante el retorno de fábricas a Corea, la protección de la propiedad intelectual y el desvío de las inversiones a países amigos.

En lo que respecta a Corea del Norte, la postura conciliadora y favorable al entendimiento del anterior Gobierno se ha transformado en la tradicional política conservadora que apuesta por la dureza ante cualquier ensayo nuclear o balístico de Pionyang. El Gobierno de Yoon tiene como objetivo la desnuclearización de la península a través de una línea dura de condena a las acciones norcoreanas y presión a través de sanciones internacionales, lo que reduce los incentivos del país vecino para sentarse en una mesa de negociación. La «iniciativa audaz» pretende ser una alternativa a la política previa de compromiso y diálogo, sin embargo, el contexto internacional parece poco conducente a la resolución del conflicto intercoreano.

Todas estas acciones dirigidas a reforzar la alianza con EE. UU. y Japón y a antagonizar con Corea del Norte van a tener como consecuencia directa que Corea del Sur ponga rumbo a la colisión con China. Para los dirigentes chinos, Corea del Sur siempre había sido el eslabón más débil del sistema securitario estadounidense en la región. Las tendencias nacionalistas dentro de Corea, que pretendían una mayor autonomía y capacidad de decisión en el seno de la alianza y que impedían la normalización y efectividad de la coordinación con Tokio, jugaban a favor de Pekín. Al poner coto a estas dinámicas, el presidente Yoon ha fortalecido ese eslabón y ha hecho factible uno de los principales temores de China: la existencia de una relación trilateral firme entre Washington, Seúl y Tokio y la creación de un bloque que pueda contener de forma

[2] OFFICE OF THE US TRADE REPRESENTATIVE. Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF). Mayo de 2022. Disponible en: https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-under-negotiation/indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef

efectiva su crecimiento. A pesar de ello, China cuenta con dos herramientas poderosas a su disposición: por un lado, la interdependencia de las economías china y coreana; por otro, la relación con Corea del Norte. A su vez, existe otra variable que puede suponer un límite a la aproximación entre EE. UU. y Corea: los vaivenes electorales en Corea del Sur. Los próximos epígrafes se centrarán en estos factores.

La República Popular de China como límite de la política exterior coreana

Sin lugar a dudas, China ocupa un lugar preeminente en el análisis de la política exterior de cualquier Gobierno surcoreano. Históricamente, Corea estuvo fuertemente vinculada a China tanto en los ámbitos político y económico como en el cultural. La disparidad de poder entre ambas naciones forzó a las sucesivas dinastías coreanas a tener muy en cuenta los intereses de su vecino, calculando cuidadosamente cada paso a fin de mantener una relativa autonomía y un cierto margen de maniobra en un peligroso vecindario.

Corea ha destacado siempre por su estrecha relación con China, lo que supuso su integración en el denominado orden sinocéntrico que predominó durante siglos en Asia oriental. Los reyes coreanos eran investidos como tales por el emperador chino, y las embajadas enviadas por Corea impulsaron el comercio entre los dos países. Estos lazos políticos y económicos implicaron un trasvase cultural con la llegada a Corea del confucianismo, que marcó decisivamente el devenir del país. Este vínculo bilateral era también importante para China, que ha visto en la península coreana una puerta de entrada para otras grandes potencias como Rusia, Japón o Estados Unidos. De aquí que la estabilidad y la integración de Corea dentro de la esfera de influencia china sea un interés crítico para Pekín. Según Zhan Xiaoming, «una potencia marítima podría utilizarla [la península coreana] como un trampolín para expandir su influencia en el interior del continente euroasiático. China debería oponerse a cualquier intento de cualquier potencia hostil por dominar la península coreana»[3].

Tras la desvinculación de Corea del sistema sinocéntrico en 1895, las relaciones bilaterales tocaron fondo durante la guerra de Corea, que supuso la partición del país. El

[3] ZHANG, X. «The Korean Peninsula and China's national security: Past, Present and Future», *Asian Perspective,* vol. 22, n.º 3. 1998, pp. 259-272.

papel chino a la hora de sostener el Gobierno de Kim Il-sung y sus sucesores dañó severamente la percepción de Pekín en Corea. El fin de la Guerra Fría y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1992 dieron paso a una recuperación del vínculo, apoyada por el crecimiento económico, la apertura de ambos países y el impulso al comercio bilateral fomentado por los Gobiernos de Kim Dae-jung y de Roh Moo-hyun[4]. La relación bilateral fue ampliada al nivel de asociación cooperativa estratégica durante la presidencia de Lee Myung-bak, que siguió la senda de mejora de las relaciones iniciada por sus predecesores. Sin embargo, tras esta mejora continua se escondían numerosos y graves problemas sin resolver y la creación de nuevos contenciosos.

Los vínculos comerciales entre ambos países despegaron a partir de los 90. En 1995 las exportaciones coreanas a China alcanzaban la cifra de 9560 millones de dólares y las exportaciones chinas a Corea del Sur suponían 7370 millones de dólares. Durante las dos décadas siguientes el comercio entre ambos países creció más de un 11 % anualmente. Esto ha supuesto que el monto de exportaciones de Corea del sur a China supere los 158.000 millones de dólares y las de China a Corea del Sur superen los 140.000 millones de dólares en 2021[5]. Esta explosión en las interacciones comerciales ha situado a China como el principal cliente de Corea del Sur (absorbe el 22,8 % de las exportaciones) y su principal proveedor (China es el origen del 21 % de las importaciones coreanas)[6]. El principal producto del comercio bilateral son los circuitos integrados, que se han convertido en un recurso esencial dentro del tablero geopolítico actual. Ordenadores, equipos de transmisión, hidrocarburos cíclicos y petróleo refinado son otros productos importantes en el comercio bilateral[7]. Otro factor a tener en cuenta en la relación económica es el flujo turístico de China hacia Corea. En 2017 entraron en Corea del Sur casi 8 millones de turistas chinos. Esta cifra cayó ostensiblemente (casi el 50 %)

[4] La denominada «Sunshine Policy» fue una iniciativa que partió del presidente Kim Dae-jung y pretendía abandonar las tensas relaciones y la línea dura seguida hasta entonces. La cooperación y el compromiso sin la petición de contrapartidas tenían como objetivo facilitar que Corea del Norte saliera de su aislamiento y reducir las tensiones militares promoviendo un acercamiento.
[5] OEC. «China and South Korea». Disponible en: https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/kor#:~:text=The%20main%20products%20that%20South,to%20%24158B%20in%202021
[6] SANTANDER TRADE. «South Korean foreign trade in figures». Disponible en: https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/south-korea/foreign-trade-in-figures#:~:text=South%20Korea%20is%20heavily%20integrated,%25)%20and%20Japan%20(4.8%25
[7] OEC. *Op. cit.*

tras la decisión del Gobierno coreano de instalar en su territorio el sistema THAAD estadounidense, considerado por China como una amenaza a sus intereses. Antes de la crisis desatada en 2016, los ciudadanos chinos constituían el 47 % de los visitantes a Corea y suponían una fuente de ingresos considerable para los comercios coreanos. Pekín no dudó en restringir tanto el flujo de ciudadanos chinos a Corea como la difusión de música, programas de televisión y películas coreanas en China. También las empresas de productos cosméticos y desarrollo de videojuegos se vieron afectadas por las instrucciones gubernamentales chinas[8]. La utilización del poder económico para castigar a aquellos países que toman decisiones contrarias a sus intereses se ha convertido en un elemento cada vez más habitual de la política exterior de China, lo que pone de manifiesto la amenaza que supone una relación económica cada vez más asimétrica.

Con el fin de evitar las más que probables represalias chinas ante una mayor coordinación trilateral, percibida como una estrategia de contención por Pekín, el Gobierno coreano decidió sumarse al Marco Económico del Indopacífico, que cuenta con un pilar dedicado a la redirección de las cadenas de producción hacia Estados Unidos o países cercanos a su órbita. A pesar de que la estrategia parece razonable para evitar las peores consecuencias de la supeditación comercial a China, la tarea que tiene por delante la economía coreana es extraordinariamente compleja, dada la profunda interdependencia existente. Las reacciones de las autoridades chinas ante las acciones coreanas no se han hecho esperar. El embajador chino en Seúl señaló que «aquellos que apuestan por la derrota de China se arrepentirán»[9].

Independientemente de las acciones gubernamentales, la economía coreana se resentirá, dada la creciente tensión comercial entre Estados Unidos y China. Teniendo en cuenta el hecho de que muchos componentes coreanos se encuentran en productos finales chinos y viceversa, las restricciones comerciales impuestas por China y Estados

[8] ALL NEWS. «Korea still smarting from China's THAAD retribution». Yonhap News Agency,14 de marzo de 2018. Disponible en: https://en.yna.co.kr/view/AEN20180314002700320

[9] DAVIES, Christian. «Tech cold war: South Korea pivots from China to US», *Financial Times.* 1 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.ft.com/content/c164c880-a832-422f-8fb4-29b2185d4982

Unidos acabarán por afectar indirectamente a Corea del Sur y sus empresas, especialmente a aquellas especializadas en circuitos integrados y LCD[10].

En definitiva, la interdependencia entre ambas economías sigue siendo considerable y no es previsible que, a corto plazo, Corea del Sur pueda desvincularse de forma significativa de Pekín en términos económicos. Ello implicará que durante un periodo más o menos prolongado, Corea del Sur podrá sufrir presiones económicas, lo que provocará efectos negativos para el empleo y el crecimiento, susceptibles de trasladarse al ámbito electoral y desembocar en un menor apoyo en las urnas al Gobierno.

La influencia china en el conflicto intercoreano

Tras ganar las elecciones, el presidente Yoon Suk-yeol anunció una nueva iniciativa con el fin de lograr la paz y la desnuclearización de la península denominada «iniciativa audaz». A pesar de esta nueva estrategia, el deterioro de las condiciones geopolíticas globales hace harto difícil realizar avances sustantivos. Uno de los principales obstáculos a la resolución del conflicto ha sido tradicionalmente la primacía de los intereses estratégicos nacionales chinos en la península coreana.

El primer aspecto a tener en cuenta es la naturaleza del vínculo que une a China con Corea del Norte. El tratado de asistencia mutua que firmaron en 1961 ha sido una de las bases de su relación bilateral, fundada en un primer momento en la solidaridad ideológica y más tarde en la experiencia conjunta de la guerra de Corea y el apoyo chino a Corea del Norte durante las décadas subsiguientes. No obstante, esta fuerte relación, descrita por Mao Tse-Tung como tan próxima como la de los «labios y los dientes», no ha estado exenta de turbulencias durante las últimas siete décadas[11]. El origen de las citadas turbulencias se encuentra en el difícil encaje entre el deseo de China de ejercer una influencia y un control cada vez mayores sobre las decisiones norcoreanas con el fin de ajustar las acciones de Pionyang a las preferencias de Pekín y la voluntad de Corea del

[10] LOVELY, M. E. y DAHLMAN, A. «South Korea should prepare for its exposure to US-China technology tensions». Peterson Institute for International Economics, julio de 2022. Disponible en: https://www.piie.com/publications/policy-briefs/south-korea-should-prepare-its-exposure-us-china-technology-tensions

[11] REVERE, E. J. R. «Lips and teeth: Repairing China-North Korea relations». Brookings Institution, noviembre de 2019. Disponible en: https://www.brookings.edu/articles/lips-and-teeth-repairing-china-north-korea-relations/

Norte de mantener su autonomía y libertad de acción sin ninguna interferencia exterior que limite su independencia.

Las tensiones entre China y Corea del Norte han surgido de forma periódica durante los últimos treinta años. Especialmente críticos fueron el reconocimiento de Corea del Sur por parte de Pekín y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Seúl en 1992. Dicha acción fue percibida por Pionyang como una traición que degradaba su seguridad ante un posible abandono de su aliado tradicional. Un año después, Corea del Norte amenazó con retirarse del TNP[12] y la OIEA[13] señalaba que no podía asegurar de forma contundente que no se estuviesen desarrollando armas nucleares en el país. Este periodo tenso fue seguido de un acercamiento provocado por la hambruna y la crisis sufrida por Corea del Norte, además de por las sanciones internacionales debidas al desarrollo de su programa nuclear. En esta etapa de extrema vulnerabilidad norcoreana se fraguó una intensa dependencia económica que ha marcado desde entonces la relación de ambos países.

A pesar de ello, los primeros años tras el ascenso de Kim Jong-un como líder supremo volvieron a traer la tensión a la relación bilateral, pues las acciones nucleares norcoreanas eran percibidas por China como una provocación que podía desestabilizar la región en un momento crítico para Pekín. Tanto los ensayos nucleares y los lanzamientos de misiles de 2016 y 2017 como los asesinatos de Jang Song-thaek y Kim Jong-nam[14], considerados próximos a Pekín, llevaron a un enfriamiento en las relación, que solo se recuperó con las cumbres entre Xi Jinping y Kim Jong-un previas al encuentro de este último con Donald Trump[15]. El fracaso de la política surcoreana de acercamiento a Corea del Norte durante el mandato de Moon Jae-in y el punto muerto alcanzado en las cumbres de Singapur y Hanói han bloqueado cualquier posibilidad de avance. Ahora bien, la creciente tensión entre Estados Unidos y China ha aliviado la

[12] Tratado de No Proliferación.
[13] Organismo Internacional de la Energía Atómica.
[14] Jang Song-thaek, casado con la única hija de Kim Il-sung, era el tío de Kim Jong-un y fue ejecutado en 2013. Kim Jong-nam, hermanastro de Kim Jong-un, fue asesinado en 2017 en el aeropuerto de Kuala Lumpur.
[15] POLLACK, J. «China's Views on the Unification of the Korean Peninsula and US-China Relations». Brookings Institution. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2014/04/Jonathan-Pollack-paper.pdf

presión conjunta a la que fue sometida Corea del Norte a través de las Resoluciones 2371, 2375 y 2397 del Consejo de Seguridad.

La posición china continúa siendo de apoyo al Gobierno norcoreano. A pesar de las sanciones internacionales, China sigue siendo el sostén económico de Pionyang tanto en lo que se refiere al comercio lícito como a los intercambios irregulares que se producen en la frontera sino-coreana o en alta mar para burlar las referidas sanciones. De esta manera, pese a que no se cuenta con datos fiables, un alto porcentaje del comercio norcoreano se realiza con China, lo que ha supuesto un salvavidas económico en los peores momentos.

Para China, la supervivencia de Corea del Norte sigue siendo una prioridad pero también un dilema estratégico. Por un lado, el desequilibrio de poder político, económico y militar es evidente y la relación de dependencia es crítica, sin embargo, ello no se traduce en una mayor docilidad de Corea del Norte respecto de los intereses chinos. Las provocaciones constantes muestran que, pese a la manifiesta asimetría en las capacidades de los socios, la búsqueda de la autonomía y la independencia por parte de Pionyang continuará generando incomodidades a Pekín.

Independientemente de las tensiones que periódicamente puedan surgir en la relación entre China y Corea del Norte, los intereses de China a largo plazo se han mantenido inalterados durante décadas. En primer lugar, uno de los objetivos principales de Pekín es conseguir que los intereses de Pionyang se alineen con los suyos a fin de conseguir un socio cada vez más atento a sus necesidades y objetivos. Evitar que Corea del Norte actúe en solitario y ponga en riesgo la estabilidad de la región o que espolee a otros actores para que adquieran armas nucleares ha sido y será un objetivo primordial.

Hay que tener en cuenta la existencia de dos corrientes dentro de la política exterior china sobre la posición que el país debería adoptar en los asuntos coreanos. La primera corriente, asociada al Ministerio de Defensa y al Ejército de Liberación Popular, defiende la asociación estrecha con Pionyang ante cualquier crisis y el apoyo continuado para sostener su supervivencia. La segunda corriente considera que este apoyo es contraproducente para Pekín y supone más una carga que un activo, pues si China desea ser reconocida como un actor responsable en la región y a nivel global debe cortar sus vínculos con Corea del Norte. Por el momento la opinión prevalente es la de

continuar apoyando a Pionyang, ya que, de acuerdo con Wang Yusheng, China considera que su responsabilidad es «aliviar la vulnerabilidad y la inseguridad de Corea del Norte a través de una relación estable, a la luz de la estructura geopolítica desequilibrada»[16].

La importancia de la pervivencia de la estructura política norcoreana deriva de las posibles consecuencias negativas que la caída de la dinastía Kim tendría para China. Entre otros motivos, Pekín teme el flujo de refugiados que podría originar el colapso estatal, lo que sometería a una fuerte presión a las provincias chinas del noreste (Heilongjiang, Jilin y Liaoning) y a las costas de Shandong. Según las hipótesis, el derrumbe de Corea del Norte podría suponer una catástrofe humanitaria por la inseguridad general o el corte en el suministro de alimentos y servicios sociales. Ello llevaría a unas 400.000 personas a cruzar la frontera con China, tal y como sucedió durante la hambruna de los años 90[17].

En segundo lugar, Corea del Norte ha representado para China un colchón territorial que garantizaba la seguridad de su frontera noreste. Dada la alianza entre Corea del Sur y Estados Unidos, conseguir que las tropas estadounidenses desplegadas en Corea estuviesen lo más alejadas posible del territorio chino ha sido un factor a tener en cuenta a la hora de apuntalar al Gobierno norcoreano. Esta razón, con una lógica estratégica décadas atrás, ha ido perdiendo fuerza: los avances de la tecnología militar han ido dejando obsoleta la utilidad del colchón norcoreano para detener cualquier amenaza convencional desde Corea del Sur.

Una tercera razón para el apoyo chino a Corea del Norte tiene que ver con un objetivo político vital para Pekín: la reunificación del país mediante la absorción de Taiwán. No en vano, Xi Jinping señaló en el centenario de la fundación del Partido Comunista de China que «resolver la cuestión taiwanesa y realizar la reunificación completa de China es una misión histórica y un compromiso inquebrantable del PCC»[18]. Una de las grandes

[16] WANG, J. «The DPRK's Fourth Nuclear Test and the Situation on the Korean Peninsula». Stimson Center, Yun Sun (ed.). Disponible en: https://www.stimson.org/2016/chinese-perspectivestowards-korean-peninsula/

[17] BENNETT, B. y LIND, J. «The Collapse of North Korea. Military Missions and Requirements», *International Security,* vol. 36, n.º 2. Invierno de 2011. Disponible en: https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/Collapse_of_North_Korea.pdf

[18] XINHUA. «Speech by Xi Jinping at a ceremony marking the centenary of the CPC». 1 de julio de 2021. Disponible en: https://www.xinhuanet.com/english/special/2021-07/01/c_1310038244.htm

ventajas estratégicas que Corea del Norte presenta es su capacidad para distraer la atención de Estados Unidos ante una crisis en el estrecho de Taiwán. La posibilidad de que, ante acciones militares chinas, las fuerzas estadounidenses se vean atenazadas por una doble crisis en la península coreana y en el estrecho de Taiwán es una de las ventajas que ofrece el Gobierno norcoreano a Pekín.

La resolución del conflicto intercoreano es uno de los principales objetivos estratégicos de Corea del Sur. La influencia de China sobre Corea del Norte se convierte, de esta manera, en un activo para Pekín, que puede hacer descarrilar cualquier iniciativa surcoreana que no tenga en cuenta sus intereses. Asimismo, China puede ejercer presión sobre Pionyang si con ello puede obtener concesiones de Corea del Sur o introducir una cuña entre Seúl y Washington.

La división política interna

Una de las grandes limitaciones que sufre la política exterior surcoreana y que la pone en desventaja frente a sus vecinos es la aguda división política del país. Esta división supone una amenaza, debido al bloqueo al que puede someter a la nación en momentos críticos ligados a las acciones norcoreanas. La situación descrita no es novedosa en la política interna de Corea, puesto que la división en facciones fue un elemento recurrente durante la dinastía Joseon, utilizado por potencias externas para intervenir en el país.

La difícil situación geoestratégica de Corea del Sur, encajonada en una dinámica de confrontación entre las dos grandes potencias y con un peligroso vecino en el norte, hace extremadamente necesario que su coyuntura política interna sea estable y sólida. Sin embargo, las últimas elecciones de 2022 arrojaron unos resultados muy ajustados. El actual presidente ganó con una diferencia de apenas 250.000 votos, el margen más estrecho desde que se celebran elecciones libres. A ello se suma el hecho de que el partido gubernamental no cuenta con la mayoría en la Asamblea Nacional, lo que constriñe su margen de maniobra en materia de política exterior. La bronca campaña electoral del 2022 es una muestra del aumento de la polarización en el país. El profesor Gi-Wook Shin describió en su artículo «South Korea's democratic decay» varios de los síntomas que padece la política coreana y que apuntan a un declive democrático. Entre ellos se encontraría la política de suma cero, en la que «los oponentes son demonizados,

las normas democráticas se erosionan y la vida política se polariza cada vez más»[19]. La extrema división ha hecho que la política coreana se haya convertido «en una sórdida batalla partidaria entre el bien y el mal»[20].

La división entre partidos también se aprecia en materia de política exterior, con un partido conservador opuesto al entendimiento con Corea del Norte y partidario de reforzar los vínculos con Estados Unidos y un partido demócrata que ha seguido una política de compromiso con Corea del Norte y de mantenimiento de las relaciones tanto con China como con Estados Unidos.

La polarización se ve agravada por el propio sistema político coreano, que impide la reelección del presidente, cuyo mandato se reduce a cinco años, en los que debe diseñar e implementar una política exterior nueva en caso de cambio. La política conciliadora de Kim Dae-jung y de Roh Moo-hyun hacia Corea del Norte fue truncada por Lee Myung-bak. Lo mismo ha ocurrido recientemente con la política de Moon Jae-in tras la victoria de Yoon Suk-yeol. Esta falta de consistencia en materia de política exterior es un serio obstáculo para el país, al impedir que los gobiernos desarrollen sus estrategias de forma continuada y estable. Así, los cambios de signo en el Gobierno obligan a diseñar una nueva política, que puede ser en muchos casos diametralmente opuesta a la anterior, lo que genera confusión a nivel nacional e internacional. Esta situación empeora cuando el partido gubernamental no goza de la mayoría en la Asamblea Nacional, tal y como ocurre en la actualidad, lo que supone otro freno al desarrollo de una política eficaz.

De esta manera, la tendencia polarizadora y las características del sistema coreano son factores que juegan en contra de una política exterior eficaz. El deterioro del contexto securitario en el nordeste de Asia requiere la planificación y ejecución cuidadosa de una política exterior clara, alejada de ambigüedades y no sometida a los posibles vaivenes políticos, más aún cuando una amplia mayoría de la ciudadanía se muestra preocupada por la rivalidad entre EE. UU. y China[21]. Las elecciones legislativas de 2024 serán decisivas para el Gobierno, teniendo en cuenta que la Asamblea Nacional está en manos

[19] GI-WOOK, S. «South Korea's democratic decay», *Journal of Democracy,* vol. 31, n.º 3. Julio de 2020. Disponible en: https://www.journalofdemocracy.org/articles/south-koreas-democratic-decay/
[20] GI-WOOK, S. «In Troubled Waters: South Korea's Democracy in Crisis». Stanford, 3 de mayo de 2022. Disponible en: https://fsi.stanford.edu/news/troubled-waters-south-korea%E2%80%99s-democracy-crisis
[21] GRAY, C. *et al.* «Caught in the Middle». Institute for Global Affairs, Eurasia Group, 12 de junio de 2023. Disponible en: https://egfound.org/2023/06/modeling-democracy-caught-in-the-middle/

del partido opositor[22]. Un mal resultado en abril del año que viene puede suponer un bloqueo efectivo a las políticas de Yoon Suk-yeol que limite su capacidad de actuación interna y externa[23].

Posibilidades de la política exterior surcoreana

Ante esta coyuntura y dados los límites existentes, las posibilidades estratégicas de Corea del Sur van a ir reduciéndose. Durante las últimas tres décadas, el país ha podido escoger una estrategia óptima, basada en el mantenimiento de vínculos militares con los Estados Unidos y el establecimiento de una potente relación comercial con China. De esta manera, Corea ha podido aprovechar el paraguas defensivo estadounidense para contrarrestar la amenaza nuclear norcoreana y, a la vez, ha impulsado su crecimiento económico mediante los acuerdos comerciales con China, mejorando constantemente el marco de la relación bilateral hasta llegar a una asociación de cooperación estratégica.

Este equilibrismo político ha sido una constante en los últimos gobiernos surcoreanos. Durante el Gobierno de Roh Moo-hyun, Corea inició un progresivo acercamiento a China y realizó críticas a Japón, poniendo en riesgo la buena relación con Estados Unidos[24,25]. Sin embargo, a la vez inició las negociaciones para un futuro acuerdo de libre comercio con Estados Unidos[26]. El Gobierno de Lee Myung-bak, por su parte, llevó a cabo mejoras diplomáticas con ambos países. Con Estados Unidos promovió el refuerzo de su alianza, lanzando el concepto de alianza estratégica para el siglo XXI. Con China situó la relación bilateral al nivel de asociación estratégica para la cooperación a la vez que iniciaba las negociaciones para firmar un acuerdo de libre comercio. Si bien esta estrategia fue posible y útil en un contexto de relaciones relativamente armónicas entre Estados Unidos

[22] KIM, A. «Parties gather to prep for 2024 general elections», *The Korea Herald.* 28 de agosto de 2023. Disponible en: https://m.koreaherald.com/view.php?ud=20230828000697
[23] XINHUA. S. «Korean president's approval rating inches up to 33 pct: poll». 13 de octubre de 2023. Disponible en: https://english.news.cn/20231013/ddf0ad0a788c4fe8bb32d544feab5e4a/c.html
[24] CHOE, S. H. «South Korea stokes feud with Japan over islands», *The New York Times.* 25 de abril de 2006. Disponible en: https://www.nytimes.com/2006/04/25/world/asia/south-korea-stokes-feud-with-japan-over-islands.html
[25] BYONG-KUEN, J. «Anti-Americanism and Electoral Politics in Korea», *Political Science Quarterly,* vol. 123, n.º 2. Verano de 2008, pp. 301-318. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/20203013
[26] YUL, S. y MIN G. K. «Securitizing trade: the case of the Korea –US free trade agreement», *International Relations of the Asia-Pacific,* vol. 11. 2011, pp. 433-460. Disponible en: https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/irap/v11i3/f_0023316_19070.pdf

y China, el progresivo deterioro de la relación entre las dos potencias hace cada vez más inviable el equilibrismo al que han recurrido los gobiernos coreanos desde 1992.

Debido a ello, Corea del Sur verá reducido su margen de maniobra, limitándose sus opciones a tres estrategias. La primera sería continuar con el ejercicio de equilibrio entre las dos potencias para extraer el mayor beneficio de sus relaciones bilaterales. La segunda sería decantarse por un acomodamiento con China ante el previsible dominio regional de Pekín en un futuro próximo. La tercera sería alcanzar la autonomía estratégica a través de las armas nucleares y la renegociación del acuerdo militar con Estados Unidos.

La primera estrategia es, quizás, la más deseada por Corea. Sin embargo, la dinámica entre ambos países perfila una extensión de los escenarios de confrontación y una intensificación de la rivalidad. Ante esta situación cabe preguntarse hasta cuándo podrán los gobiernos coreanos seguir con los equilibrismos y si en algún momento Estados Unidos o China exigirán a Seúl definir de forma clara en qué campo desea situarse. Por dicha razón, la estrategia actual no parece tener garantías de éxito a medio y largo plazo.

La segunda estrategia, menos probable y más arriesgada para Corea, es aproximarse a China, dejando de lado su alianza con Estados Unidos. Como vimos, existe un sector dentro de China que ve a Corea del Norte más como una carga que como un activo. Este sector aboga por un acercamiento a Corea del Sur que culmine el camino iniciado en 1992. Una parte de la izquierda en Corea del Sur no vería con malos ojos un acercamiento a China fundado en una serie de intereses comunes. Al obvio interés económico se añadirían tres factores subrayados por el profesor Yan Xuetong: «La amenaza nuclear norcoreana, el deseo de paz en el noreste de Asia y poner límites a una hipotética amenaza japonesa»[27].

Aunque Pekín se ha esforzado por señalar que no hay conflicto alguno entre los intereses fundamentales y los valores de China y de la República de Corea, añadiendo que su ascenso no supone una amenaza para los países vecinos, dado que su concepto de seguridad se basa en el respeto por la plena soberanía de las naciones y la cooperación bilateral, lo cierto es que la percepción de Pekín en Corea ha empeorado en los últimos

[27] YAN, X. *Inertia of History: China and the World in the Next Ten Years.* CITIC Press Corporation, 2013, p. 67.

años por los boicots económicos, los asuntos históricos y territoriales y el apoyo chino a Corea del Norte.

El riesgo principal de esta estrategia es la más que posible pérdida de autonomía de Corea si es absorbida en la esfera de influencia de Pekín, lo que despierta preocupantes recuerdos de su pasado como integrante del sistema tributario chino. A esto se añade el desgaste de la imagen de China entre la ciudadanía coreana. Del 0 al 10 en favorabilidad, los participantes en la encuesta del Instituto Asan asignaron a China una puntuación de 2,71, inferior a las de años anteriores[28]. Dada la necesidad de los políticos coreanos de atender las preocupaciones de la ciudadanía, un cambio de tal envergadura en la política exterior nacional implicaría un evidente coste, difícil de asumir para cualquier presidente.

La tercera estrategia de Seúl sería buscar una autonomía estratégica que evitase posibles represalias de las grandes potencias y que permitiese al Gobierno un mayor margen de maniobra. Esa autonomía solo sería posible si se cumplen tres requisitos de extrema complejidad. El primero sería la diversificación del comercio exterior coreano para evitar la excesiva dependencia del mercado chino tanto en las importaciones como en las exportaciones. El Gobierno de Moon Jae-in intentó a través de su «New Southern Policy» explorar las opciones de los mercados del Sudeste Asiático y la India. Sin embargo, la reconfiguración de las cadenas de valor coreanas para distanciarse de China supondría cambios notables para la economía que no serán factibles a corto y medio plazo. En segundo lugar, sería necesario que las Fuerzas Armadas coreanas recuperasen el OPCON, que actualmente recae en las Fuerzas estadounidenses[29]. El último requisito, que cuenta con un apoyo considerable entre la población, sería obtener armas nucleares que blinden a Corea del Sur frente a las amenazas de Pionyang y las represalias de Pekín. En definitiva, el razonamiento tras esta opción remite al dilema de seguridad en que se encuentra atrapada Corea del Sur, teniendo en cuenta que el momento de elegir bloque se encuentra cada vez más cerca.

[28] The ASAN Institute for Policy Studies. *South Koreans and Their Neighbors 2022.* Disponible en: https://en.asaninst.org/contents/south-koreans-and-their-neighbors-2022/

[29] El control operacional implica la autoridad para ejercer el mando sobre las Fuerzas Armadas de la República de Corea. Tras la guerra de Corea, el control operacional se entregó a los Estados Unidos y las tropas surcoreanas quedaron subordinadas a su mando militar. En 1994 el control operacional se transfirió en tiempo de paz a los mandos surcoreanos, quedando en tiempos de guerra en manos de Estados Unidos. La transferencia de esta última competencia ha quedado bloqueada en los últimos años y es objeto de discusión entre los partidos políticos.

Conclusión

La rivalidad geoestratégica entre Estados Unidos y China va a marcar el escenario regional en los próximos años. La época en que Corea del Sur ha podido crecer económicamente y disfrutar de seguridad en un contexto de estabilidad regional óptimo está llegando a su fin. La rivalidad entre las dos grandes potencias se está trasladando a todos los ámbitos y está forzando a los actores a tomar una serie de complejas decisiones.

Con el Gobierno Yoon, Corea parece haber decidido qué rumbo seguir, aunque, como hemos visto, existen condicionantes y límites que podrían descarrilar su estrategia. Sea como fuere, ninguna de las opciones que se le presentan a Corea del Sur está exenta de riesgos y amenazas para su economía, su autonomía ni su independencia. Posicionarse de un lado u otro, o incluso no posicionarse, tendrá un coste elevado para el país, que deberá encontrar la forma de adaptarse a un contexto cada vez más inestable y peligroso. A pesar de la compleja situación, no hay que olvidar que no es la primera vez que Corea se ve forzada a elegir entre una potencia establecida y otra emergente[30]. Esta experiencia debe ser tenida en cuenta a la hora de valorar las implicaciones de una elección u otra, sobre todo considerando que la última vez Corea eligió permanecer del lado de la gran potencia dominante y acabó siendo derrotada por la potencia emergente.

*Borja Llandres Cuesta**
Jurista de la Oficina Española de Patentes y Marcas

[30] Durante las guerras entre la dinastía Ming y la emergente potencia manchú, la dinastía Joseon decidió mostrar lealtad a la dinastía Ming. La derrota de esta última implicó la invasión de Corea por los manchúes y su sumisión a la nueva dinastía Qing.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

109/2023 19 de diciembre de 2023

Javier Ruiz Arévalo *

Los talibanes frente al terrorismo uigur. La clave de la colaboración sino-afgana

Los talibanes frente al terrorismo uigur. La clave de la colaboración sino-afgana

Resumen:

Desde que los talibanes llegaron al poder, en realidad desde antes, Pekín ha venido insistiendo en la necesidad de que Kabul adopte medidas efectivas para acabar con el Movimiento Islámico del Turquestán Oriental (ETIM). Kabul, por su parte, se ha manifestado siempre dispuesto a colaborar, pero solo hasta cierto punto. El régimen talibán no puede pasar por alto que un ataque frontal contra un grupo yihadista sería visto con malos ojos por muchos de sus propios miembros. De forma que las medidas adoptadas se han limitado a instar a emigrar a los militantes del ETIM y a alejar de la frontera china a los más recalcitrantes. Probablemente, Pekín hubiera preferido medidas más drásticas, que eliminaran definitivamente una amenaza que afecta a una región tan estratégica como Sinkiang, punto de partida de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, la Nueva Ruta de la Seda en la que Pekín basa su expansión económica.

Palabras clave:

China, Afganistán, terrorismo, nueva ruta de la seda, uigures

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

THE TALIBAN AGAINST UYGHUR TERRORISM
The key to Sino-Afghan collaboration

Abstract:

Ever since the Taliban came to power, actually before, Beijing has been insisting on the need for Kabul to take effective measures to stamp out the East Turkestan Islamic Movement (ETIM). Kabul, for its part, has always expressed its willingness to cooperate, but only up to a point. The Taliban regime cannot overlook the fact that a frontal attack on a jihadist group would be frowned upon by many of its own members. So the measures taken have been limited to urging ETIM militants to emigrate and keeping the most recalcitrant ones away from the Chinese border. Beijing would probably have preferred more drastic measures that would have definitively eliminated a threat affecting a region as strategic as Sinkiang, the starting point of the Belt and Road Initiative, the New Silk Road on which Beijing bases its economic expansion.

Keywords:

China, Afghanistan, terrorism, new silk road, Uighurs

El Movimiento Islámico del Turkestán Oriental (ETIM)

El ETIM es una organización yihadista uigur fundada con el objetivo de crear un Estado independiente en el Turquestán Oriental, en la provincia occidental de China denominada oficialmente Región Autónoma Uigur de Sinkiang. Pese a que es difícil obtener información fiable sobre este grupo y el alcance de sus actividades terroristas y sus vínculos con el terrorismo global, el Comité de Sanciones contra Al Qaeda del Consejo de Seguridad de la ONU lo incluye en su lista de organizaciones terroristas desde 2002. Pese a ello, y como muestra de las dudas que plantea esta categorización, Estados Unidos retiró al grupo de su lista de organizaciones terroristas en 2020 porque afirmaba que «no hay pruebas creíbles de que el ETIM siga existiendo»[1].

La provincia de Sinkiang, a la que el ETIM se refiere como «Turquestán Oriental», es una región de importancia estratégica para China. Hay que tener en cuenta, además, que tiene una frontera de 76 km con Afganistán. En la época medieval, esta región, con capital en la legendaria ciudad de Kashgar, estaba estrechamente asociada con Asia Central y Afganistán, con quienes compartía, además de vínculos culturales, la religión musulmana. Los grupos secesionistas uigures, entre ellos el ETIM, afirman que China se anexionó el Turquestán Oriental en 1949 y lo rebautizó Sinkiang, que significa «nueva frontera. La versión china incluye a estos territorios dentro de sus fronteras desde hace siglos, aunque la vinculación fuera más bien tenue. La provincia es rica en petróleo y gas natural y produce una quinta parte del algodón mundial. También es vital para que China acceda a la región de Asia Central[2].

[1] RADIO FREE ASIA. «US Drops ETIM From Terror List, Weakening China's Pretext for Xinjiang Crackdown». 5 November 2020. "US Drops ETIM From Terror List, Weakening China's Pretext for Xinjiang Crackdown"
Nota: Todos los vínculos están activos con fecha de 17 de noviembre de 2023.
[2] BBC NEWS. «Who are the Uyghurs and Why is China Accused of Genocide». 21 June 2021. "Who are the Uyghurs and Why is China Accused of Genocide?".

Figura 1. Situación de Sinkiang como base de la Nueva Ruta de la Seda

El ETIM, denominado así por China, se autodenomina Partido Islámico del Turquestán (TIP). Se fundó en 1940 y desde entonces ha tratado de provocar revueltas en Sinkiang. Hacia 1980, uno de los cofundadores del grupo, Abdul Hakeem, inició un proceso de radicalización islamista que comenzó a inculcar a sus reclutas uigures. Las autoridades chinas responsabilizan al grupo de llevar a cabo más de 200 atentados terroristas en Sinkiang entre 1990 y 2001. Desde entonces, su actividad no ha cesado[3].

Opera en Afganistán desde 1990 y, a partir de entonces, mantiene fuertes vínculos con los comandantes talibanes locales. Dentro de Afganistán, ha tenido tradicionalmente una fuerte presencia en las provincias de Kunduz y Tajar, mientras que su jefe de logística y sus líderes religiosos han mantenido su base en la provincia de Paktika. En 1998, Mahsum, líder del grupo, trasladó su sede a Kabul, entonces controlado por los talibanes. Aunque pertenece a la escuela Hanafi del islam suní, como los talibanes, el ETIM desarrolló vínculos con conglomerados terroristas globales yihadistas salafíes como Al

[3] Se dice que llevaron a cabo ataques con explosivos a autobuses en Kunming y Shanghái en 2008. Adicionalmente, un motín en Uruqmi (capital de la Región Autónoma del Kurdistán) entre personas de etnia han y uigures causó al menos 200 muertos en 2009, en su mayoría de la comunidad han. En 2014, el ETIM organizó tres atentados importantes. En marzo de 2014, 130 personas resultaron heridas, mientras que 29 murieron durante un ataque en Kunming. BBC NEWS. «Deadly China blast at Xinjiang railway station». 30 April 2014. En abril de 2014, tres personas perdieron la vida y unas 79 resultaron heridas durante un ataque con cuchillo y bomba en Urumqi. Además, en septiembre de 2015, presuntos terroristas uigures atacaron a trabajadores y guardias de seguridad en una mina de carbón en la ciudad de Aksu, Sinkiang, dejando al menos 50 muertos y más de 50 heridos. XU, Beina, FLETCHER, Holly and BAJORIA, Jayshree. *The East Turkestan Islamic Movement (ETIM)*. Council on Foreign Relations, 4 September 2014. "The East Turkestan Islamic Movement (ETIM)"

Qaeda y algunos de sus miembros han colaborado con el Estado Islámico, motivados por la reticencia de los talibanes a apoyarlos[4].

Tras su llegada al poder en 2021, los talibanes cedieron perezosamente a las presiones de Pekín y animaron a los combatientes del ETIM a abandonar el país, cosa que hicieron muchos de ellos. Tras este éxodo voluntario, se calcula que el grupo mantiene unos 200 combatientes en suelo afgano, que Kabul se resiste a entregar a Pekín[5]. Sus credenciales yihadistas quedarían muy comprometidas si lo hiciera, pero tampoco les conviene a los talibanes crear tensiones innecesarias con quien está resultando ser su principal valedor. Probablemente por ello, han alejado a los combatientes del ETIM de la frontera china, confinándolos en la provincia afgana de Gazni[6]. En cuanto a la relevancia de esta amenaza para China, cabe pensar que Pekín tiende a exagerarla, para así justificar la represión que sufren los uigures en la provincia de Sinkiang.

La postura de los principales países musulmanes, entre ellos Pakistán, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, frente al conflicto uigur resulta condescendiente con China, socio comercial a quien prefieren no incomodar. Los talibanes saben por ello que es improbable que el ETIM reciba del exterior el apoyo logístico, financiero y militar que recibió en la década de 1990[7].

No todos los grupos secesionistas uigures recurren al terrorismo. Entre los que no lo hacen están el Gobierno en el Exilio del Turquestán Oriental, con sede en Washington, el Congreso Mundial Uigur, el Movimiento del Despertar Nacional del Turquestán Oriental, etc. Aunque en su mayoría son musulmanes hanafíes, estas organizaciones no violentas son progresistas y seculares y no comparten la visión del mundo del ETIM, ni de los talibanes. Sin embargo, el ETIM parece haber conseguido imponer sus tesis violentas frente a los partidarios de la resistencia pacífica. Prueba de ellos son los atroces atentados terroristas en China de los últimos años, que no han hecho sino socavar el incipiente consenso internacional en favor de la causa de la independencia uigur.

[4] La interpretación del Corán ha dado lugar a diferentes escuelas coránicas, Hanafi, Hanbali, Saafi y Maliki, diferenciadas por matices en la interpretación del texto sagrado y de los dichos y hechos del profeta. En Afganistán, tradicionalmente ha prevalecido la escuela hanafita, que puede considerarse como moderada.
[5] Taliban 'Removing' Uyghur Militants From Afghanistan's Border With China (rferl.org)
[6] O´DONELL, Lynne. «Afghanistan Regains Its Crown as Terror Central», *Foreign Policy*. Abril 2022. Afghanistan Again Becomes Terrorism Hub in Middle East (foreignpolicy.com)
[7] SHEIKH, Salman Rafi. «Taliban tells China what it wants to hear on ETIM», *Asia Times*. August 3, 2021. Taliban tells China what it wants to hear on ETIM – Asia Times

La posición oficial del gobierno chino

Pekín y Kabul habían mantenido una relación estable de Estado a Estado desde la caída del gobierno talibán en 2001. Posteriormente, Pekín contribuyó activamente al proceso de paz que culminó en el Acuerdo de Doha[8].

En cuanto a su relación con los talibanes, esta viene condicionada por el hecho de que China considera a su aliado, el ETIM, una amenaza potencial no solo para su seguridad interna, sino también para su ambiciosa Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) en Asia Central y para el Corredor Económico China-Pakistán (CPEC). Sinkiang es el eje del que depende el éxito de la BRI, ya que por esta región discurren rutas comerciales vitales para este proyecto. Sin embargo, a pesar de la antipatía histórica de China hacia los talibanes afganos, generada por sus vínculos con el ETIM, Pekín evitó en todo momento estigmatizar a los talibanes durante el período 2001-2021 y ha mantenido una relación abierta con el gobierno *de facto* surgido tras la victoria del grupo insurgente en el verano de 2021[9]. Prueba de esta relación es la llegada a Kabul, el pasado mes de septiembre, de un embajador chino. Desde la llegada al poder de los talibanes ningún país había designado un embajador para Afganistán. Algunos países y organizaciones, como Pakistán y la Unión Europea, han enviado encargados de negocios para dirigir misiones diplomáticas, un título que no requiere presentar credenciales de embajador ante la nación anfitriona. La propia embajada china estaba dirigida por un encargado de negocios hasta que el nuevo embajador asumió su cargo. Aunque Pekín no ha indicado explícitamente si el nombramiento de embajador significa un paso hacia el reconocimiento oficial del gobierno talibán, es evidente que sienta las bases para intensificar la cooperación entre ambos países[10].

En su web oficial, el Ministerio de Asuntos Exteriores chino expone claramente cuál es la postura oficial de Pekín respecto al Emirato Islámico de Afganistán[11]. La declaración comienza por asegurar que China no pretende interferir en los asuntos internos de

[8] RUIZ ARÉVALO, Javier. *El proceso de paz afgano. ¿Última oportunidad?* Documento Marco IEEE 06/2021. www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM06_2021_JAVRUI_Afganistan.pdf
[9] LI, Jason. «China's Conflict Mediation in Afghanistan», *The Stimson Center*. 16 August 2021. China's Conflict Mediation in Afghanistan • Stimson Center
[10] KHAN, Ureeda and BASIM RAZA, Syed. «What China's Diplomatic Push in Afghanistan Means for Regional Stability», *The Diplomat*. September 15, 2023. What China's Diplomatic Push in Afghanistan Means for Regional Stability – The Diplomat.
[11] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA RP DE CHINA. *China's Position on the Afghan Issue*. Abril, 2023. China's Position on the Afghan Issue (fmprc.gov.cn)

Afganistán, ni persigue intereses egoístas o aumentar su esfera de influencia. Espera más bien que Afganistán pueda construir una estructura política abierta e inclusiva, adoptar una política interior y exterior moderada y prudente y mantener relaciones amistosas con todos los países, especialmente con los vecinos. Añade que espera que el Gobierno provisional afgano proteja los derechos e intereses básicos de todo el pueblo afgano, incluidas las mujeres, los niños y todos los grupos étnicos, y siga trabajando activamente para satisfacer los intereses del pueblo afgano y las expectativas de la comunidad internacional.

A renglón seguido, manifiesta el compromiso de Pekín para ayudar a Afganistán en la reconstrucción y el desarrollo, promoviendo un progreso constante en la cooperación económica, comercial y de inversión, a fin de ayudar a Afganistán a lograr un desarrollo independiente y sostenible. Concretamente, China acoge con beneplácito la participación de Afganistán en la Iniciativa de la Franja y la Ruta y apoya la integración de Afganistán en la cooperación económica regional y la conectividad que transformará a Afganistán de un «país sin salida al mar» a un «país conectado por tierra».

En lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, Pekín se compromete a apoyar activamente a Kabul, partiendo de la base de que la seguridad es la base y el requisito previo del desarrollo. En este ámbito, el documento alude expresamente al ETIM, recordando que es una organización terrorista incluida en la lista del Consejo de Seguridad de la ONU y que supone una grave amenaza para la seguridad de China, Afganistán y la región. Por ello, espera de Afganistán que adopte medidas más eficaces para acabar con todas las fuerzas terroristas, incluido el ETIM y garantice la seguridad de los ciudadanos, las instituciones y los proyectos de China y otros países en Afganistán.

Para conseguir resultados efectivos en la lucha contra el terrorismo, China pide una mayor cooperación bilateral y multilateral, ya que Afganistán se enfrenta a problemas muy graves en este campo que hacen necesario que la comunidad internacional refuerce la cooperación en materia de seguridad antiterrorista tanto a nivel bilateral como multilateral con Kabul, para evitar que vuelva a convertirse en «refugio, caldo de cultivo y fuente de terrorismo». Finalmente, China hace un llamamiento a la comunidad

internacional para que apoye firmemente la lucha de Afganistán contra el terrorismo, el separatismo y el extremismo.

Efectos de la llegada al poder de los talibanes

Aunque todavía no haya reconocido oficialmente al gobierno talibán, China acogió con satisfacción el triunfo talibán porque creía que pondría fin a la anarquía que vivía el país[12]. Esta falta de reconocimiento formal no le ha impedido prometer ayuda por valor de 200 millones de yuanes (31 millones de euros), además de haber proporcionado ayuda de diversas formas[13]. En los planes de China estaba, desde 2019, ampliar el Corredor Económico China-Pakistán (CPEC) a Afganistán, así como construir una autopista entre Kabul y Peshawar, con la finalidad de ayudar a crear un Afganistán estable y libre de terroristas a largo plazo[14]. Dada la estrecha amistad entre Pakistán y China, en la que el CPEC es el proyecto de mayor relevancia, cualquier amenaza a la estabilidad de Pakistán tendría importantes consecuencias para Pekín. Al mismo tiempo, la inestabilidad en Afganistán tiene consecuencias relevantes en su entorno regional, particularmente en Pakistán. Esto da una idea de la compleja dinámica de seguridad en torno a estos Estados.

Resulta evidente la intención de Pekín de reforzar sus vínculos con el régimen de Kabul, al que reconoce, aunque sea informalmente, como la autoridad efectiva en Afganistán[15]. Aun así, las relaciones entre ambos dependen en gran medida de la valoración que haga Pekín del compromiso de los talibanes a la hora de tomar medidas efectivas contra grupos yihadistas como el ETIM.

Al poco de llegar al poder, el cofundador de los talibanes, Mulá Baradar, encabezó una delegación a Pekín, a la que el ministro chino de Asuntos Exteriores, Wang Yi, pidió expresamente que el nuevo régimen de Kabul adoptara medidas efectivas para acabar con el ETIM y otros grupos militantes afines. Desde entonces, los talibanes han tratado

[12] RUIZ ARÉVALO, Javier. *La caída de Kabul (III). ¿El triunfo de China en Afganistán?* Documento de Opinión IEEE 03/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO3_2022_JAVRUI_Kabul.pdf
[13] BBC NEWS. «China offers $31m in emergency aid to Afghanistan». 9 September 2021. "China Offers $31Million in Emergency Aid to Afghanistan"
[14] LI, Jason. *Op. cit.*
[15] RUIZ ARÉVALO, Javier. *China y Afganistán. Un desigual matrimonio de conveniencia*. Documento de Opinión IEEE 90/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO90_2023_JAVRUI_China.pdf

de convencer a Pekín de que están siendo leales en este asunto. Así, en septiembre de 2022, el portavoz talibán, Suhail Shaheen, declaraba al diario chino en inglés *Global Times*, que muchos miembros del ETIM ya habían abandonado Afganistán después de que los talibanes les hubieran instado a emigrar[16]. Posteriormente, Kabul trasladó a los restantes, unos 200, a la provincia de Gazni, lejos de la frontera con China. A pesar de ello, Pekín ha seguido insistiendo en su exigencia en varias ocasiones. Probablemente, Pekín hubiera preferido medidas más drásticas y no que simplemente se dejara que los yihadistas uigures abandonaran el país por su cuenta o se alejaran de su frontera con China. Esta inquietud quedó de manifiesto, una vez más, en mayo de 2023, en el marco de una reunión trilateral entre China, Pakistán y el gobierno interino de Afganistán, ocasión que fue aprovechada por el ministro chino de asuntos exteriores para, una vez más, instar a Kabul a tomarse en serio las preocupaciones de sus vecinos en el ámbito de la seguridad[17].

En cualquier caso, es necesario tener en cuenta que no es solo un problema de voluntad, sino también de capacidad. De hecho, la capacidad de los talibanes para domar al ETIM es limitada porque todos sus miembros y dirigentes se han dispersado por Afganistán, Siria y Turquía. Además, el ETIM ha desarrollado estrechos vínculos con organizaciones militantes internacionales, incluida Al Qaeda, que tiene una influencia significativa sobre los talibanes, así como capacidad y recursos para sabotear la extradición de miembros del ETIM desde Afganistán[18].

[16] XIE, Wenting and BAI, Yunyi. «New Afghan govt eyes exchanging visits with China; ETIM has no place in Afghanistan: Taliban spokesperson», *Global Times*. 9 September 2021.
[17] GUL, Ayaz. «China Asks Afghanistan's Taliban to Address Terrorism Worries», *VOA News*. 6 may 2023. China Asks Afghanistan's Taliban to Address Terrorism Worries (voanews.com)
[18] NAUMAN AKHTE, Muhammad. «Can the Taliban tame ETIM?», *Modern Diplomacy*. November 22, 2021. Can the Taliban tame ETIM? - Modern Diplomacy

La amenaza terrorista

Países como Estados Unidos, China e incluso Pakistán están cada vez más frustrados con el comportamiento ambivalente de los talibanes frente a sus antiguos aliados yihadistas, Al Qaeda, ETIM y Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP), los talibanes paquistaníes, respectivamente. Por su parte, a China le preocupa que la falta de acción decisiva de los talibanes contra el ETIM esté permitiendo al TTP y a la franquicia regional del Estado Islámico, el estado Islámico en el Jorasán (IS-K por sus siglas en inglés) obtener apoyo de los grupos yihadistas uigures de la región. Antes de su muerte en 2019, Abu Bakr al-Baghdadi («califa» del Estado Islámico) había hecho un llamamiento a la yihad en la China continental.

La realidad es que las acciones terroristas han sido frecuentes en el pasado y, en ocasiones, se han extendido más allá de Sinkiang. En octubre de 2013, se vinculó a terroristas uigures con un atentado en el que se utilizó un coche ardiendo que se lanzó contra los viandantes en la plaza central de Pekín, Tiananmén. Murieron los tres ocupantes del coche y dos transeúntes. En mayo de 2014, un ataque masivo con armas blancas en la estación de tren de Kunming, en el sur de China, causó 29 muertos y decenas de heridos. Dentro de Sinkiang, 100 personas murieron en incidentes violentos en la última semana de junio de 2014, incluidos 59 terroristas abatidos por la policía. Un imán apoyado por el Partido Comunista fue apuñalado hasta la muerte en Kashgar en agosto de 2014. En septiembre de ese mismo año se informó de la muerte de otras 50 personas en actos violentos en el condado de Luntai, entre ellas seis personas muertas por la explosión de bombas y 40 personas, calificadas de «alborotadores» por algunos medios de comunicación estatales, abatidas a tiros por la policía[19].

Más recientemente, el 8 de octubre de 2021, la explosión de una bomba en Gozar-e-Sayed Abad, una mezquita hazara chiita en la ciudad de Kunduz, en el norte de Afganistán, es uno de los ejemplos de cómo el IS-K ha puesto al Estado chino en su punto de mira. Aunque no se trataba de un ataque directo contra la esfera de influencia china, la decisión del IS-K de revelar que el autor era de etnia uigur estaba claramente orientada a enviar el mensaje de que el grupo se estaba acercando a elementos

[19] KLEY, Dirk van der. *China's foreign policy in Afghanistan*. Lowy Institute for International Policy. October 2014. China's Foreign Policy in Afghanistan (lowyinstitute.org)

terroristas contrarios a China[20]. Yendo un paso más allá, el 12 de diciembre de 2022, el IS-K reivindicó un atentado en un hotel de Kabul frecuentado por ciudadanos chinos. El gobierno chino respondió aconsejando a sus ciudadanos y empresas «abandonar el país lo antes posible». Durante una rueda de prensa, el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, Wang Wenbin, dijo que China estaba «profundamente conmocionada» y pidió al «gobierno provisional afgano que tome medidas firmes y decididas para garantizar la seguridad de los ciudadanos, instituciones y proyectos chinos en Afganistán»[21].

La transición de los talibanes a actor estatal

Desde su llegada al poder, los talibanes afrontan una difícil transición de organización insurgente a actor estatal responsable en la escena internacional. Este proceso presenta riesgos evidentes. Por una parte, su gobierno, poco más que embrionario, corre el riesgo de perder a su núcleo más duro si intenta ganar cierto reconocimiento internacional. Aunque los dirigentes talibanes han reiterado que China es un país «amigo» y que no permitirán que el ETIM utilice territorio afgano contra ella, no está claro si los comandantes de base están de acuerdo con esta postura y van a acatar las órdenes de Kabul al respecto. Por otra parte, una vez en el poder, los talibanes ya no necesitan combatientes extranjeros y, en cambio, si necesitan aliados extranjeros como China para reconstruir la economía y conseguir ayuda exterior, lo cual puede influir en sus decisiones. También cabe pensar que los talibanes puedan temer perder influencia diplomática frente a las potencias regionales e internacionales una vez que rompan sus lazos con sus aliados yihadistas.

Para el gobierno *de facto* afgano, el reconocimiento internacional es fundamental para que el país reciba la ayuda necesaria para evitar que se cronifique la actual crisis económica y humanitaria. La comunidad internacional, por su parte, ha estado pidiendo a los talibanes que rompan sus vínculos con grupos terroristas como Al Qaeda y el ETIM, pero existen razones de fuerza que hacen que los talibanes se muestren reacios a

[20] KULLAB, Samya and AKHGAR, Tameem. «IS Bomber Kills 46 Inside Afghan Mosque, Challenges Taliban», *Associated Press*. 9 October 2021. "IS Bomber Kills 46 Inside Afghan Mosque, Challenges Taliban"
[21] NOORZAI, Roshan. «Security Remains at Top of China's Afghanistan Policy», *VOA News*. December 30, 2022. Security Remains at Top of China's Afghanistan Policy (voanews.com)

hacerlo, ya que tal medida podría poner en entredicho muchas de sus creencias esenciales e incluso convertirlos en renegados a los ojos de sus antiguos «hermanos» yihadistas, que ahora podrían volverse hostiles contra ellos. Irónicamente, esto podría ocurrir poco después de que la mayoría de los islamistas de todo el mundo elogiaran a los talibanes por su supuesta «victoria» contra Estados Unidos en agosto de 2021. El propio ETIM felicitó efusivamente a los talibanes con este motivo, calificando su ascenso al poder de «fruto de una larga y ardua lucha y un gran regalo de Dios a los musulmanes de todo el mundo»[22].

Conclusión

La llegada de los talibanes al poder puede alterar la situación geopolítica en Asia Central y las regiones adyacentes. La creciente asociación de grupos radicales uigures, como el ETIM, con el IS-K y la extensión de las operaciones yihadistas en Asia Central podrían tener importantes implicaciones para las potencias regionales, en particular para China y su ambicioso proyecto de la Nueva Ruta de la Seda.

Desde agosto de 2021, la seguridad y el temor al extremismo violento han definido la política de China hacia los talibanes. China tiene un objetivo prioritario en Afganistán: evitar que el terrorismo y el extremismo violento desestabilicen la región. En concreto, le preocupa la posible propagación del extremismo islámico desde Afganistán hacia el oeste de China y la región autónoma de Sinkiang. A China también le preocupa que un Afganistán desestabilizado proporcione un terreno fértil para el ETIM u otros grupos que deseen utilizar Afganistán como territorio base.

Para frenar esta amenaza, a cambio de «cortar lazos» con el ETIM, China ofrece a los talibanes no solo el reconocimiento internacional, algo que claramente ansían, sino que también se compromete a invertir fuertemente en la devastada infraestructura del país, arrasada por décadas de guerra, y a incluirlo en el BRI a través de Pakistán. En este contexto, la aceptación de la oferta de ayuda económica y de proyectos de ayuda al desarrollo procedente de China hace que para los talibanes sea difícil rebatir la acusación de que han vendido su causa radical para obtener poder político, tesis mantenida, entre

[22] BOTOBEKOV, Uran. «How Taliban Victory Inspired Central Asian Jihadists», *Modern Diplomacy*. 17 September 2021. "How Taliban Victory Inspired Central Asian Jihadists"

otros, por el IS-K. Este contexto obliga a los talibanes a mantener un difícil equilibrio entre la responsabilidad política y el yihadismo militante. Este equilibrio es particularmente relevante, a la vez que difícil, en el caso de China, muy atenta a la actuación de los talibanes frente al ETIM. De esta forma, las relaciones de los talibanes con el ETIM se han convertido en una prueba de fuego para su futura suerte política.

Mientras tanto, los talibanes pueden sentirse tentados a mantener el ETIM vivo, aunque bajo control, en la medida en que su latencia puede suponer una baza a la hora de negociar con Pekín.

*Javier Ruiz Arévalo**
Coronel CGET. Doctor en Derecho
Jefatura del Mando de Adiestramiento y Doctrina
@jmruizarevalo

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

MARCO

índice

Documentos

MARCO

1083 América Latina en el cambio de era. Palancas estratégicas para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo. Ramón Casilda Béjar

1187 Una Cátedra más necesaria que nunca. La Seguridad Euroatlántica en un mundo en implosión. VV. AA.

1282 España en la red global de cables submarinos. Rafael García Pérez

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

08/2023 9 de noviembre de 2023

Ramón Casilda Béjar

América Latina en el cambio de era. Palancas estratégicas para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo

América Latina en el cambio de era. Palancas estratégicas para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo

Resumen:

No vivimos una era de cambios. Vivimos en un cambio de era. América Latina en el cambio de era se encuentra ante la inestabilidad y la complejidad del escenario global, marcado por las tensiones geopolíticas, la guerra en Ucrania, los altos niveles de deuda e inflación, la subida del precio de los alimentos y la energía, el endurecimiento de las condiciones financieras, y todo ello en medio del cambio climático como primer problema de la humanidad.

América Latina necesita un crecimiento económico vigoroso si desea contrarrestar la década 2014-2023, que, en promedio, creció un 0,8 % anual, un porcentaje menor al 2 % de la década perdida de los años 80, convirtiéndose así en la década de menor crecimiento desde 1951. Más aún, para 2024 y 2025 se anticipa un crecimiento de bajo a moderado de la economía mundial y de los principales socios comerciales de la región. De manera que la región, inexorablemente, debe aprovechar las nuevas ventanas de oportunidades y las nuevas posibilidades que se abren para impulsar un crecimiento económico vigoroso y un desarrollo sostenible e inclusivo. Para hacerlo posible, identifico una serie de «palancas estratégicas», como puntos de apoyo que lo hagan posible.

Palabras clave:

América Latina, crecimiento, cadenas de suministro, desarrollo sostenible e inclusivo, estrategia, multilatinas.

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.

Ramón Casilda Béjar

Latin America in the change of epoch strategic levers for economic growth and sustainable and inclusive development

Abstract:

We do not live in an age of changes. We live in a change of age. Latin America, amidst this turn of an epoch, faces the instability and complexity of the global scenario, characterized by geopolitical tensions, the war in Ukraine, high levels of debt and inflation, rising food and energy prices, tightening financial conditions, all amid climate change as humanity's foremost challenge.

Latin America needs robust economic growth if it wishes to counteract the decade from 2014-2023, which on average, grew at 0.8% annually, a percentage lower than the 2% of the "lost decade" of the 1980s, thus becoming the decade with the least growth since 1951. Moreover, for 2024 and 2025, a low to moderate global economic growth and that of the region's main trading partners is anticipated.

Consequently, the region must inevitably seize the new windows of opportunities and the emerging possibilities to boost vigorous economic growth and sustainable, inclusive development. To make this possible, I identify a series of "strategic levers" as focal points to enable it.

Keywords:

Latin America, growth, supply chains, sustainable development, inclusive, strategy, multilatinas.

PARTE PRIMERA

América Latina y el crecimiento económico

América Latina (AL) y el Caribe presenta un panorama no muy diferente al que ofrece la economía mundial. Las tensiones marcadas por la guerra de Ucrania, la desaceleración del crecimiento, los altos niveles de inflación, los elevados precios de los alimentos, el endurecimiento de los tipos de interés, y todo ello en medio del cambio climático, supone períodos de crecimiento cortos, frágiles y muy vulnerables, que constituyen de hecho, situaciones difíciles de manejar para las economías latinoamericanas.

Aunque se debe tener muy en cuenta que antes de la llegada hacia el mes de febrero de 2020 del COVID-19, la región ya presentaba una situación complicada. Mostraba una desaceleración generalizada a nivel de países y de sectores, completando cinco años de bajo crecimiento, y seis si se incluye 2020. Se estimaba, una disminución en la demanda interna, acompañada por una baja demanda externa y unos mercados financieros internacionales más frágiles[1].

Según el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) *Perspectivas de la economía mundial* (octubre, 2023), América Latina y el Caribe (ALC) creció en 2022 el 4,1 %, aunque supone una desaceleración respecto a 2021, que registró el 6,9 %. En 2023 continuará desacelerándose hasta el 2,1 %, mientras que para 2024 retrocederá hasta el 1,5 %.

El FMI, estima que la creciente fragmentación geoeconómica introduce perturbaciones en el comercio mundial de materias primas que pueden incidir en los precios de esos productos, en la actividad económica y en la transición a la energía verde. Considera que lograr una macroeconomía ordenada es el primer requisito para lograr un crecimiento sólido. Los logros alcanzados por varios países de la región en los últimos años permiten

[1] CASILDA BÉJAR, Ramón. *América Latina: Situación actual y perspectivas económicas*. Documentos de Trabajo, n.º 126. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá, Madrid, septiembre, 2019.
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo están vigentes al día 18/10/2023.

abrigar una sensación renovada de esperanza y optimismo ante el futuro. Pero también existen otros logros que exigen urgente atención, siendo los principales[2]:

I. Fomentar el potencial de crecimiento a largo plazo y superar el estancamiento de la productividad.

II. Mejorar la distribución persistentemente desigual del ingreso y la riqueza.

III. Contribuir a mitigar el cambio climático y a adaptarse a sus efectos.

IV. Frenar el avance de la delincuencia y disminuir la sensación de inseguridad, que son las preocupaciones que encabezan las encuestas ciudadanas.

V. Adaptarse a la automatización, la robotización y la digitalización.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe (septiembre, 2023)*, indica que las economías mantendrán bajos niveles de crecimiento, afectadas por un panorama económico mundial negativo y regional muy complejo, que no ha logrado avanzar hacia la recuperación tras los impactos de la pandemia del coronavirus y recuperar los indicadores anteriores a su inicio. La región se ha mantenido expuesta a un inestable escenario geopolítico marcado por una conjunción de crisis sucesivas, en particular, por el conflicto en Ucrania que ha llevado a una desaceleración del crecimiento y a una lenta generación de empleo, sobre todo de empleos de calidad, junto con fuertes presiones inflacionarias.

La buena noticia es que desde el mes de junio la inflación iniciaba un ciclo «decreciente», desde el 8,7 % que alcanzó en 2022 hasta el 7 % para 2023. Esto se debe a los fuertes aumentos de los tipos de interés, entre 7,5 % y 11,75 % en los principales países de la región (excluyendo Argentina)[3].

Por países, Brasil es el primero en regresar la inflación al objetivo central (3,25 %). Le siguen México (5,2 %), Uruguay (6 %), Perú (6,5 %), Chile (7,6 %) y Colombia (12,1 %).

---

[2] VALDÉS, Rodrigo. «Una inversión que pagó: La respuesta de América Latina a los recientes shocks mundiales», *FMI BLOG*. 6/9/2023.
[3] ACOSTA-ORMAECHEA, Santiago *et al*. «América Latina enfrenta un tercer shock debido al endurecimiento de las condiciones financieras mundiales», *FMI BLOG*. Washington, 13/10/2022.

Uruguay y Chile, a pesar de que el indicador es todavía el doble de su objetivo central y la subyacente es tres veces mayor, han comenzado a reducirla. Además de Argentina (140 %), Venezuela es la más afectada (400 %).

El Banco Mundial en el informe *Conectados: Tecnologías digitales para la inclusión y el crecimiento* (octubre, 2023), mejora la previsión de crecimiento de la región, aunque sigue siendo insuficiente para afrontar los problemas sociales de sus habitantes, añadiendo las restricciones fiscales limitan la posibilidad de hacer las inversiones necesarias. Sin embargo, la ampliación de la conectividad digital (véase, palanca VII), combinada con políticas complementarias, ofrece la posibilidad de crear sociedades más dinámicas e inclusivas.

Sobre el comportamiento de los países, este ha sido bastante heterogéneo. Destacan los casos de Brasil, Costa Rica, Paraguay, Panamá y República Dominicana, que han logrado mayor crecimiento con menor inflación. En contraste, Uruguay, Chile y Colombia han tenido un crecimiento por debajo del promedio regional. Su inflación, si bien ha descendido, sigue siendo alta, en especial en Colombia. El marco macroeconómico en estos países es sólido, por lo que se espera un rebote significativo en los próximos años. Otro grupo de países, como Bolivia, Ecuador y Perú, ha registrado inflaciones bajas, pero su crecimiento ha sido escaso. México, por su parte, ha crecido más dinámicamente, pero su inflación todavía no retorna a los niveles anteriores. Casos aparte son países que sufren altísimos niveles de inflación como Argentina (110 %) y Venezuela (400 %).

Para América Latina el contexto global sigue siendo adverso, marcado por altas tasas de interés, bajo crecimiento en las economías avanzadas y con perspectivas inciertas para China, el primer socio comercial para la mayoría de los países. Los gobiernos seguirán enfrentando restricciones fiscales. Si bien la relación deuda-PIB se estima en 64 %, frente al 67 % de 2022, todavía está por encima del 57 % registrado en 2019, con la agravante de que las altas tasas elevan la carga que representa el servicio de la deuda en momentos de la caída prevista de los ingresos tributarios, producto del menor crecimiento.

Hasta el momento, para Carlos Felipe Jaramillo, vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, «la región ha demostrado ser en gran medida resiliente a los diversos *shocks* externos posteriores a la pandemia del coronavirus, pero lamentablemente el crecimiento sigue siendo anémico. Los países deben encontrar urgentemente formas de impulsar la inclusión y el crecimiento, mejorar la gobernanza y generar consenso social. Las soluciones digitales pueden ser parte de la respuesta, ya que ayudan a complementar las reformas estructurales para aumentar la productividad, mejorar la prestación de servicios para la población y respaldar la eficiencia del gobierno. Vemos aquí una gran oportunidad para la región».

De manera que, en la nueva era, América Latina debe inexorablemente aprovechar las nuevas ventanas de oportunidades y las nuevas posibilidades que se abren para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo. «Esta vez no fuimos nosotros», dijo el entonces gobernador del banco central de México, Guillermo Ortiz, cuando se desató la crisis financiera mundial de 2008, causada por las hipotecas *subprime* estadounidenses. Con este mismo sentir, el director del Hemisferio Occidental del FMI, Rodrigo Valdés, ha recordado esta frase y comentado que América Latina poco o nada tiene que ver con las complica situación financiera actual que recorre el mundo y la región.

PARTE SEGUNDA

Las palancas estratégicas para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo

No vivimos una era de cambios. Vivimos en un cambio de era, que conlleva una reinvención del capitalismo[4]. Nos encontramos en el umbral de la Cuarta Revolución Industrial, que supondrá una mutación del sistema productivo y del modelo energético que permita su sostenibilidad[5].

El cambio de era, se produce en medio de la inestabilidad y la complejidad del escenario global, marcado por las tensiones geoeconómicas, geoestratégicas y geopolíticas, intensificadas por la guerra en Ucrania, los altos niveles de deuda e inflación, la subida del precio de los alimentos y la energía, el endurecimiento de las condiciones financieras, y todo ello en medio del cambio climático en un mundo multipolar[6].

En América Latina, el cambio de era se configura como un punto de inflexión en la historia, que transita por un contexto mundial en el que se solapan las grandes transformaciones económicas, comerciales, tecnológicas y productivas, donde adquiere una importancia relevante el crecimiento y el desarrollo sostenible e inclusivo, que permite una mejora prolongada y equitativa de la calidad de vida de las personas, fundamentado en las medidas apropiadas de conservación y protección ambiental[7].

América Latina, no debería permanecer al margen de estas grandes transformaciones, todo lo contrario, debe incorporarse lo más rápida, amplia e intensamente posible. De

---

[4] Para más detalle, véase la trilogía: CASILDA BÉJAR, Ramón. *Capitalismo next generation. Empresario y empresa en el mundo post COVID-19.* Tirant lo Blanch, Valencia, 2021. CASILDA BÉJAR, Ramón. *Capitalismo: Crisis y reinvención.* Tiran lo Blanch, Valencia, 2019. CASILDA BÉJAR, Ramón. Crisis *y reinvención del capitalismo.* Tecnos, Madrid, 2015.

[5] Prólogo de DACOBA CERVIÑO, Francisco José, en AZNAR, Federico, MARTÍN, Andrés G. y FELIÚ, Luis (coordinadores y editor), *Estrategia. Una forma de pensar.* Silex Ediciones, Madrid, 2021.

[6] El mundo multipolar surge como consecuencia de la desintegración del bloque comunista, liderado por la URSS. Se constituye en una alternativa radical al mundo bipolar, debido al hecho de que se articula con la presencia de diversos países con capacidad de decisiones independientes y soberanos a nivel mundial. DACOBA CERVIÑO, Francisco José. *En un mundo multipolar no sobrevivirán los más fuertes, sino los que mejor sepan adaptarse.* Documento Análisis 13-2023. Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE). https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA13_2023_FRADAC_Multipolar.pdf

[7] Para más detalle, véase *Contribución de las empresas españolas al desarrollo sostenible en Iberoamérica.* Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Gobierno de España, 2020.

manera que la región, debe inexorablemente aprovechar las nuevas ventanas de oportunidades y las nuevas posibilidades que se abren para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo. Con esta confianza y también con la debida reserva, identifico una serie de «palancas estratégicas», como puntos de apoyo que lo impulsen y le trasmitan su fuerza.

I. Las empresas y la inversión extranjera directa
II. Las empresas multilatinas
III. El crecimiento verde
IV. Las cadenas globales de suministro
V. La productividad
VI. El capital humano
VII. El acceso universal a Internet
VIII. La asociación estratégica Unión Europea-América Latina y el Caribe
IX. El proyecto Iberfides. Conectar negocial y documentalmente, facilitando las relaciones empresariales y familiares Iberoamericanas
X. La inteligencia artificial y las ciudades del futuro como palanca del crecimiento económico y desarrollo sostenible e incluyente en América Latina y el Caribe
XI. Proyecto *Cities*. Ciudades y territorios inteligentes

Palanca I. Las empresas y la inversión extranjera directa

Las empresas tras la Segunda Guerra Mundial y con mayor intensidad a partir de la década de los 90, en su gran mayoría para su expansión internacional, han utilizado la inversión extranjera directa (IED), siendo esta la fórmula que más se identifica para la compra de empresas o creación de filiales en el exterior. Un claro ejemplo son las empresas estadounidenses cuando comenzaron su expansión por Europa en la década de los 50.

La teoría de los movimientos internacionales de capitales al no considerar las «diferencias» existentes entre inversión extranjera directa y de cartera, pasaba por alto dos de los rasgos más característicos de la primera, y es que suele comportar la

transferencia de algo más que recursos financieros, pues con frecuencia las empresas trasladan experiencia gerencial y modelos de organización, dominio tecnológico y ventajas productivas, siendo precisamente la transmisión de estos factores, lo que caracteriza y distingue la IED frente a otras modalidades de inversión[8].

Es importante señalar que los flujos financieros siempre están acompañados por «supervisión administrativa», y este énfasis en el aspecto del control sirve para diferenciar las inversiones de cartera de la inversión extranjera directa, que constituye el componente más estable de la inversión internacional, pues a diferencia de las de cartera, se encuentra ligada al largo plazo. Como se pone de manifiesto, ambas inversiones son disímiles en términos financieros, pues la inversión extranjera directa se interesa por su rentabilidad a largo plazo bajo el control del inversor, mientras que la de cartera se dirige al mercado financiero, buscando los mayores rendimientos en un horizonte temporal limitado por la propia rentabilidad.

Históricamente en América Latina, la inversión extranjera directa, ha tenido y tiene un papel destacado en el crecimiento y en el desarrollo económico para los países. Siendo un pilar fundamental, ya que tiene un impacto directo e indirecto en diversas áreas de la economía, en la productividad y en los ingresos fiscales. De hecho, representa una de las principales fuentes de financiación externa para las economías en desarrollo y emergentes[9].

Siendo este un aspecto que reclama cada vez más atención y estudio conocer qué factores influyen de manera destacable en el hecho de que este tipo de inversión se dirija hacia unos países o hacia otros. Esta cuestión es realmente importante para los países en desarrollo y emergentes, que buscan mejorar su crecimiento y, por tanto, su nivel de bienestar, con la ayuda de la inversión extranjera directa, puesto que canalizan

[8] RUESGA, Santos M. y CASILDA BÉJAR, Ramón (directores). *Impactos de las inversiones españolas en las economías latinoamericanas.* Marcial Pons, Madrid, 2008.
[9] Para más detalle, véase: ETCHEGARAY, Juan Pablo y ARIAS URONES, Ana en colaboración con GRANADOS, Jaime, VOLPE, Christian y OPERTTI, Fabrizio. *Los beneficios de la inversión extranjera directa promoviendo el desarrollo económico en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2020. https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los_beneficios_de_la_inversi%C3%B3n_extranjera_directa_Promoviendo_el_desarrollo_econ%C3%B3mico_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf

elementos claves para mejorar el sistema productivo, con la incorporación de nuevos bienes, servicios, tecnologías y gestión.

Desde la perspectiva macroeconómica o de balanza de pagos, los flujos de IED pueden permitir un déficit en la cuenta corriente o incluso poder atender el servicio de la deuda externa. De esta forma opera como una importante fuente de financiación para las economías de los respectivos países. Pero el rasgo que la distingue es que facilita crear vínculos directos, estables y de larga duración entre los países y se fortalece en la medida que se constituya en un valioso instrumento, tanto para la emisión como la captación. El aumento de la IED refleja la confianza y el interés que muestran los inversores por el país[10].

Aunque hay que advertir, que los efectos positivos que produce la IED no son automáticos. Por lo cual, es relevante revisar y mejorar las estrategias de atracción, para que se centre más hacia la modernización de la economía y la diversificación de la producción, lo cual proporciona una oportunidad para incrementar el valor añadido, aumentar la formación del capital humano y promocionar los productos en un ámbito más amplio, como son los mercados internacionales.

Ahora bien, la contribución de la IED resulta más provechosa cuando tiene lugar en el marco de una política de desarrollo integral y estratégica dentro de un marco de seguridad jurídica, generador de un impacto positivo desde el cumplimiento de lo denominado por la CEPAL «triple pilar»: la sostenibilidad económica, medioambiental y social.

Apostar por la llegada de IED que ayude a cerrar las brechas productivas, representa un factor clave para incorporar modernas tecnologías y sistemas de gestión que facilitan modelos de negocios para el fortalecimiento y competitividad de las empresas, las exportaciones y la creación de nuevos empleos de calidad. Sin embargo, las elevadas brechas de productividad que persisten en AL exigen nuevas políticas para aprovechar los beneficios.

[10] RUESGA, Santos M. y CASILDA BÉJAR, Ramón (directores). *Impactos de las inversiones españolas en las economías latinoamericanas.* Marcial Pons, Madrid, 2008.

Si los países latinoamericanos quieren aprovechar los beneficios de la IED para modernizar su economía y aumentar su productividad, deberían abordarlos por medio de políticas focalizadas en una estrategia de apoyo a los procesos de cambio estructural y de su sistema productivo, mediante nuevos proyectos. En el primer caso, debe concentrarse en la caída continuada de la entrada de IED en la industria manufacturera que pasó del 40 % en el período 2010-2020 al 23 % en 2021. En el segundo, debe hacerlo en la caída del valor de los nuevos proyectos[11].

Los nuevos proyectos resultan muy importantes pues inician sus operaciones desde cero, suponiendo nuevas instalaciones, maquinaria y empleo, produciéndose una ampliación de la capacidad productiva del país. Ahora bien, aunque la IED apoya la realización de nuevas inversiones para que los países avancen hacia un desarrollo más sostenible, esto no sucede de manera automática.

Durante el año 2022, la IED a nivel mundial se observó una disminución del 12 % en comparación con 2021 y se ha retraído en los principales países receptores como los Estados Unidos y la Unión Europea (UE). Una situación que no se produjo en AL, sino todo lo contrario.

Siguiendo el informe de la CEPAL *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023* (julio, 2023) la llegada de IED alcanzó 224.579 millones de dólares, cifra un 55,2 % superior a la registrada en 2021. Siendo el *stock* de la Unión Europea de 779.386 millones de euros (37 % del total), superando al de India, China y Japón juntos[12].

Desde 2013, en AL la entrada de IED no superaba los 200.000 millones de dólares, lo que sitúa el año 2022 en un hito importante en la última década. Con este incremento, el peso de la IED en el PIB de la región supuso sobre el 4,1 %. Estados Unidos (38 % del total) y la Unión Europea (17 %, excluyendo a Países Bajos y Luxemburgo) fueron los principales inversionistas, mientras que la IED intrarregional tuvo un salto relevante al pasar de 9 % a 14 % del total. Esta recuperación se caracterizó por un marcado interés

[11] CEPAL. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2022*. Santiago de Chile.
[12] CEPAL. https://www.cepal.org/es/comunicados/la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-aumento-un-552-2022-alcanzando-su

en las inversiones en servicios, hidrocarburos y manufacturas en los países donde se concentran mayores capacidades y ecosistemas empresariales más maduros.

Brasil fue el principal país receptor (41 %), seguido por México (17 %). Ambos recibieron más IED que en 2021, aunque el aumento de las entradas en Brasil fue mayor y explica la variación interanual de toda la región. En América del Sur, los principales países receptores, además del Brasil, fueron Chile (9 %), Colombia (8 %), Argentina (7 %) y Perú (5 %), grupo denominado por el FMI, AL5.

En Centroamérica se recibieron menos inversiones (-12 %), pero el comportamiento entre los países fue heterogéneo. El valor extraordinario de IED que había recibido Guatemala en 2021 por una venta en el sector de las telecomunicaciones explica, en parte, la variación negativa de la subregión, mientras que, en Costa Rica, fue el país centroamericano con mayores entradas, el valor recibido fue 2,2 % superior al de 2021. En el Caribe la llegada de IED fue positiva (11 %), impulsada principalmente por mayores inversiones en la República Dominicana, que fue el segundo país receptor después de Guyana.

Respecto a la IED emitida desde América Latina y el Caribe, registró niveles históricos, totalizando 74.677 millones de dólares, lo que representa un incremento del 80 % respecto a 2021. Esta cantidad —la más alta registrada desde que se comenzó esta serie en los años 90— se debió principalmente a un crecimiento significativo de las inversiones realizadas por Brasil y México.

Estas inversiones exteriores contabilizan un crecimiento del 46 %, siendo las principales las efectuadas por las empresas multilatinas (véase, palanca II). No obstante, es importante destacar que se encuentran por debajo de las efectuadas en los años anteriores a la pandemia. En cuanto a la distribución sectorial destacan las efectuadas en las industrias intensivas en recursos naturales, mientras que los sectores de productos de consumo, materiales de construcción y textiles también tuvieron un gran crecimiento.

En cuanto a futuras inversiones en AL, según los anuncios, los sectores relacionados con las energías son de gran interés para los inversionistas internacionales. Los anuncios de nuevos proyectos totalizaron cerca de 100.000 millones de dólares, un aumento de

93 % comparado con 2021. Es destacable que por primera vez desde 2010, el sector de hidrocarburos (carbón, petróleo y gas) con el 24 % del total indica la importancia que sigue teniendo el sector, aunque fue superado por el de energías renovables (35 %), seguido por la automotriz (13 %).

Es interesante comprobar que el 35 % de los anuncios de nuevos proyectos están direccionados hacia el sector de energías renovables, lo que destaca la importancia de los gobiernos por liderar la coordinación de estrategias para el éxito de la transición energética. En este contexto, la IED puede desempeñar un papel fundamental no solo para su financiación, sino también para facilitar la transferencia tecnológica y posibilitar el desarrollo de tecnologías emergentes[13].

Sobre las políticas de IED que atiendan las necesidades en materia de infraestructura, logística, ciencia, tecnología, innovación, capital humano, encadenamientos y desarrollo de proveedores locales, entre otras, son en sí mismas parte esencial del clima de inversión en un país, y han demostrado ser aún más esenciales en las decisiones de nuevas inversiones y localización de las empresas.

En consecuencia, resulta necesario que los países de la región y sus territorios mejoren el diseño de las políticas de atracción de IED y fortalezcan sus capacidades institucionales. En ese sentido, la gobernanza para la articulación de esfuerzos entre las agencias o instituciones del sector público, es decir, la coordinación pública-pública, así como con el sector académico (la triple hélice), resultan de la mayor importancia.

Concretamente, la experiencia en algunos casos muestra que los beneficios de la IED pueden potenciarse cuando vienen acompañados por intervenciones públicas orientadas a promover aquellas inversiones más propensas a generar beneficios en términos de efecto «derrame» facilitando la coordinación con los clústeres[14].

---

[13] CEPAL. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023*. Santiago de Chil, 2023. Véanse los capítulos II y III, donde se analizan los principales motivos de la evolución reciente de la IED en energías no renovables y renovables en el mundo y la región.

[14] Michael Porter define los clústeres «como una agrupación de empresas e instituciones relacionadas entre sí, pertenecientes a un mismo sector o segmento de mercado, que se encuentran próximas geográficamente y que colaboran para ser más competitivos». Por tanto, son una herramienta de competitividad basada en la cooperación de sus miembros.

Parece claro pues, que, bajo ciertas condiciones, la IED puede potenciar incrementos de productividad y aumentos en la calidad y competitividad de un país. El reto de atraerla y retenerla sigue más vigente que nunca. Para ello, los países tienen que realizar políticas relevantes si quieren contar con su apoyo. Una de las principales justificaciones para destinar recursos públicos para estos efectos es el potencial que tiene para promover encadenamientos productivos, transferencia de conocimiento y tecnología, para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo.

Cabe destacar que, si bien los instrumentos de política para atraer y retener inversiones se han diversificado, las medidas tributarias siguen siendo por lo general, los principales incentivos utilizados. Ahora bien, aunque estos pueden tener cierta influencia en las decisiones de inversión, no son suficientes para atraer y retener la IED *(Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023).*

En definitiva, resultan esenciales el papel de las políticas orientadas específicamente a la atracción y retención de IED, pero también para que los países avancen hacia una economía más dinámica y competitiva, basada en la innovación y una mayor calidad del empleo. Para lo cual, se requieren políticas que provean el marco necesario para que estas inversiones se dirijan hacia actividades que apoyen procesos productivos en términos de calidad, innovación y sostenibilidad ambiental e inclusión social[15].

Palanca II. Las empresas multilatinas

Multilatinas, como se puede intuir por su etimología, son empresas de «origen latinoamericano»[16]. Aunque su definición abarca una amplia heterogeneidad, sin embargo, la propia evolución en la medida que se intensifique su expansión regional e internacional, su tamaño, organización y estrategia y su nivel de complejidad, su definición podría cambiar y denominarse simplemente: multinacional o multinacionales.

[15] FMI. BLOG. AHN, JaeBin *et al.* «La fragmentación de la inversión extranjera directa golpea más fuerte a las economías emergentes». 6 de abril de 2023. https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/04/05/fragmenting-foreign-direct-investment-hits-emerging-economies-hardest

[16] MAPFRE Global Risk. «Multilatinas: de América Latina al mundo». 2020. https://www.mapfreglobalrisks.com/gerencia-riesgosseguros/articulos/multilatinas-de-america-latina-al-mundo/#:~:text=Las%20Multilatinas%2C%20como%20se%20puede,las%20fronteras%20de%20su%20or

Las multilatinas, por lo general, cuentan con una característica común, fueron fundadas como empresas de carácter familiar. Actualmente se encuentran controladas por familias o grupos familiares. Y muchas tienen una larga historia de liderazgo que las han llevado, primero a ejercerlo en sus respectivos países y posteriormente a lo largo y ancho de la región[17].

Al contrario que las multinacionales modernas, que tuvieron su origen en las empresas manufactureras y posteriormente en las extractivas, las multilatinas lo tuvieron primero en las empresas extractivas y después continuaron con las manufacturas, y ahora se extienden en los más diversos sectores como los servicios financieros, la industria cementera, construcción, agroindustria, biocombustibles, telecomunicaciones, siderurgia, petroquímica, aeronáutica, audiovisual, distribución, grandes almacenes, gastronomía, bebidas, cosmética.

La aceleración del cambio económico y la diversidad de los procesos globales, nos hacen ver la importancia de los cambios introducidos, así como los factores externos e internos que han hecho posible la transformación de las multilatinas desde su origen. Esto nos lleva a que pasaron del ámbito nacional al regional y posteriormente al internacional, demostrando su poder de adaptación para poder continuar con el control accionarial sin perder la estabilidad económica e incluso fortalecer su liderazgo.

Al igual que sucedió con las empresas multinacionales, los nombres colectivos constituyen una abstracción útil cuando definen una idea o una cosa con cierto grado de precisión. Aunque la definición de multilatina abarca una amplia heterogeneidad, hay que precisar que son un grupo de empresas que por sus características se diferencian de aquellas multinacionales originadas en Estados Unidos, Europa o Asia. Por lo cual, aunque puede decirse que son las nuevas multinacionales latinoamericanas, si bien, comparativamente cuentan con una corta experiencia en los negocios internacionales, ya que operan fundamentalmente dentro de la propia región.

Sobre su definición, fue preciso que lo hiciera la revista *América Economía* en 1996, para que su nombre fuese aceptado y pasase a ser de uso generalizado y aceptación común.

[17] CASILDA BÉJAR, Ramón. *Las multilatinas. Las nuevas multinacionales latinoamericanas.* Consejo Empresarial Alianza Por Iberoamérica (CEAPI), Madrid, enero 2024.

Su objetivo no era otro que describir y diferenciar las empresas locales que comenzaban a realizar negocios, proyectos e inversiones a lo largo y ancho de las Américas. En este sentido se puede decir que los nombres colectivos constituyen una abstracción útil cuando definen una idea o una cosa con cierto grado de precisión. Para que una empresa sea definida como multilatina, debe cumplir al menos con tres características iniciales identificadas por *América Economía* más una cuarta según el BID-INTAL:

I. Ser de origen latinoamericano.
II. Contar con mayoría de capital latinoamericano.
III. Tener una facturación igual o superior a 250 millones de dólares anuales.
IV. La empresa matriz debe estar situada en algún país de América Latina y contar con filiales en distintos países de la región y del resto del mundo[18].

En la región se ha protagonizado un hecho relevante del mayor interés referido a la inversión extranjera directa, que, sin duda, ha tenido un papel destacado en el crecimiento y en el desarrollo económico de América Latina. Este hecho lo protagonizan durante las últimas décadas las multilatinas, que se han convertido en emisoras de importantes flujos de IED. De manera que la región no solo es receptora de muchos flujos de IED, sino también emisora, lo que constituye un hecho histórico.

De esta manera las multilatinas, están cubriendo el rol que por lo general se asocia a las multinacionales, provenientes de países desarrollados con considerables inversiones en el extranjero. Ahora este fenómeno lo protagonizan también las multilatinas, lo que nos sitúa ante un nuevo fenómeno empresarial latinoamericano. Si bien estas empresas se hallan en la curva de aprendizaje, que las sitúa ante un largo camino por recorrer, al igual que lo hicieron las multinacionales españolas desde el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea en 1986[19].

La CEPAL identifica a las multilatinas con la internacionalización del capital latinoamericano y la prosperidad experimentada por muchas de estas empresas durante

[18] BARAFANI, Magdalena *et al. Radiografía de las empresas multilatinas y las multinacionales de América Latina.* BID-INTAL, Buenos Aires, abril de 2022.
[19] CASILDA BÉJAR, Ramón, BULNES, Antonio y LOAIZA, Carlos. *Inversiones españolas en Latinoamérica. La internacionalización de las empresas españolas y el resurgimiento de las multilatinas en el siglo XXI*. Thomson Reuters, Montevideo, 2018.

las últimas décadas, siendo el resultado de los factores relacionados con las reformas llevadas a cabo por algunos países de la región tras la década perdida, así llamada por su exiguo crecimiento del 1,1 %, definido como el peor resultado de toda la posguerra.

Con el comienzo de la década de los 90, denominada la «década de la esperanza», la región comienza a vivir una situación más favorable, que hizo posible la llegada de cuantiosos flujos de IED —entre otros los provenientes de España—, que influyeron rápidamente en reactivar la economía en un contexto de reformas mediante la aplicación del Consenso de Washington[20], cuyas políticas facilitaron los cambios durante las siguientes décadas, que permitieron una mayor transformación y modernización productiva e integración regional.

Desde entonces, las multilatinas se han expandido en la región y compiten abiertamente con las empresas multinacionales en los más diversos sectores, lo que les ha permitido poner a prueba sus habilidades directivas, sus capacidades organizativas, productivas y sus fortalezas económicas han ido ganando espacios e interés, lo que les confiere un valor añadido en el panorama regional e internacional, con un componente de novedad: son grandes motores de inversión, riqueza y prosperidad. En consecuencia, se encuentran en constante evolución y ampliando sus fronteras y extendiendo sus horizontes. A su vez, tienen un papel vital en un mundo de mercados hipercompetitivos.

Las multilatinas, para afrontar con éxito y solvencia estos mercados, deben impulsar y acelerar la expansión regional e internacional, para lo cual tendrán que dominar el ecosistema tecnológico y digital, que se extiende desde la nanotecnología, la biotecnología, los nuevos materiales, el análisis de datos, la robótica, la inteligencia artificial, los sistemas *blockchain*, la metodología *agile*[21] o la impresión 3D de fabricación avanzada, que en conjunto conforman la industria 4.0.

---

[20] El Consenso de Washington, surge en 1989 y se debe a John Williamson, y se fundamenta en 10 puntos. Su objetivo era procurar un modelo más estable, abierto y liberalizado para los países de América Latina. Se trataba, sobre todo, de encontrar soluciones al problema de la deuda externa que atenazaba el desarrollo económico latinoamericano y, al mismo tiempo, establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica.
Para más detalle, véase: CASILDA BÉJAR, Ramón. *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina 1990-2000.* Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá, Madrid, 2002.

[21] Adapta el trabajo a las condiciones del proyecto, proporcionando flexibilidad e inmediatez en la comunicación con el cliente para amoldar el proyecto y su desarrollo a las circunstancias específicas del entorno.

No obstante, el éxito y la solvencia de las multilatinas se encuentra ligado al propio comportamiento de la región, que como decimos se enfrenta a importantes desafíos, pero que también cuenta con importantes oportunidades relacionadas con los recursos naturales[22] (litio, níquel, cobre, hidrógeno verde) y las fuentes de energía renovables (eólica, solar, marina).

En esta dinámica se hace evidente que las multilatinas representan la vanguardia empresarial, lo cual supone contar con los conocimientos, la tecnología y la innovación que mejoran sustancialmente la competitividad, en esencia consecuencia de la productividad[23], que permite elevar la renta per cápita de los países. Aquí se abre el debate sobre si el Estado debe apoyar a empresas como las multilatinas con políticas públicas como instrumento para apoyar lo más ampliamente posible la expansión internacional.

Teniendo en cuenta, por un lado, que contribuye a lograr un cambio favorable en la organización y estructura de la empresa, dado que el traslado de actividades hacia otros países ofrece posibilidades para mejorar los procesos, los productos y los servicios, y por otro lado favorece al país de origen, como receptor de múltiples beneficios (no solo de carácter económico), se abren nuevos espacios para que las políticas públicas fomenten y apoyen su internacionalización y por tanto se fortalezcan las alianzas con el sector privado[24].

Las multilatinas, desde una perspectiva amplia, deben posicionarse en la economía global exitosamente, pues de no conseguirlo, muy posiblemente no tendrán el lugar que realmente les corresponde en la escena internacional y, además, no serán protagonistas en la nueva era.

---

[22] América Latina tiene un tercio de las reservas de agua dulce de todo el mundo, una quinta parte de los bosques naturales, un 12 % de los suelos cultivables, abundante biodiversidad y ecosistemas de importancia climática global, como el Amazonas, más cuantiosos recursos ligados a los sectores de la minería y los hidrocarburos.

[23] «La productividad no lo es todo, pero a la larga lo es casi todo». La frase de Paul Krugman (premio Nobel de Economía 2008), explica la importancia de los factores internos sobre los externos en las organizaciones. Krugman piensa «que la capacidad de un país para mejorar su nivel de vida en el tiempo depende casi completamente de su habilidad para incrementar la producción por trabajador». Actualmente la productividad pasa por una «revolución» que se acelera con los avances de las herramientas y tecnologías como la automatización de los procesos y la inteligencia artificial.

[24] Para más detalle, véase: PADILLA PÉREZ, Ramón y GOMES NOGUEIRA, Caroline. «Determinantes de la salida de IED y efectos en el país emisor. Evidencia de América Latina». *Serie Estudios y Perspectivas*, n.º 166. CEPAL Sede Subregional en México, Ciudad de México, noviembre de 2015.

En consecuencia, las multilatinas tienen que continuar su expansión internacional aprovechando todas las ventajas que les brinda España como «mercado natural»[25], dados los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, más una red muy importante de relaciones económicas, comerciales y financieras, tejidas en gran parte por las propias empresas españolas presentes en los mercados latinoamericanos.

Este camino bidireccional de «ida y vuelta», es decir, transitar en las dos direcciones, tiene mucho sentido. Es evidente que las empresas españolas ya lo han hecho hacia América Latina, y continúan haciéndolo. Ahora les corresponde a las latinoamericanas acometer una vigorosa expansión hacia España, que se percibe ampliamente con la llegada cada vez más intensa protagonizada en primer lugar por las multilatinas mexicanas[26], seguidas de las argentinas, brasileñas[27] y colombianas.

Aunque la internacionalización de las multilatinas sigue siendo menor del potencial que se les supone, según el estudio *Radiografía de las empresas multilatinas y las multinacionales de América Latina* (BID-INTAL, abril de 2022)[28], se reconocen cuatro características relevantes, entre las que se encuentra su expansión regional frente a la internacional. Las cuatro características son las siguientes:

I. Eligen América Latina como destino fundamental de sus inversiones. Tienen en promedio operaciones en cinco países, concentran el 88 % de sus filiales en diferentes economías de la región y otro 7 % en

[25] Mercado natural, es aquel a aquellos que comparten vínculos históricos profundos, la misma lengua como es el caso iberoamericano, o están próximos geográficamente.
[26] CASILDA BÉJAR, Ramón. «Las Multilatinas. Una mención especial a las mexicanas», *Boletín de Información Comercial Española*, n.º 3052. Madrid, 2014.
[27] CASILDA BÉJAR, Ramón (coordinador). «Brasil». *Revista Información Comercial Española*, n.º 810. Madrid, 2003. CASILDA BÉJAR, Ramón. «España-Brasil: dos socios con intereses crecientes». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n.º 3054. Madrid, 2014. MARCOS CAZUELA, Joao. *Multilatinas brasileñas: análisis de los mecanismos de entrada en los mercados exteriores, sus motivaciones y trayectorias de internacionalización*. Trabajo Final de Máster, Universidad de Barcelona, Barcelona, enero, 2020.
[28] El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó, junto con el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-UBA/CONICET), dos encuestas en 15 países de la región entre fines de 2019 y comienzos de 2020 (previo a la pandemia, salvo algunos casos puntuales que se tuvieron que completar a posteriori) a filiales de empresas multinacionales y a las multilatinas. Las multilatinas encuestadas son México (24 %), Brasil (18 %), Chile (13 %), Colombia (12 %), Perú (7 %), Argentina (6 %) y El Salvador y Guatemala (cada uno con un 4 %). Para más detalle, véase: BARAFANI, Magdalena *et al. Radiografía de las empresas multilatinas y las multinacionales de América Latina.* BID-INTAL, Buenos Aires, abril, 2022.

América del Norte y el otro 5 % a nivel intrarregional. El patrón de comercio exterior y empleo replica esta tendencia intrarregional[29].

II. El 43 % afirma invertir en I+D, sin embargo, en promedio solo destinan el 1,38 % de sus ventas. Las mexicanas y chilenas se destacan en este sentido, toda vez que el 64 % de las encuestadas manifiestan realizar actividades de I+D. A nivel sectorial, el mayor gasto se da en firmas del sector industrial (la mayoría de ellas basadas en recursos naturales), seguidas por las de servicios intensivos en conocimiento en diferentes sectores de actividad. Por último, se registra un bajo nivel de expansión de las actividades de I+D fuera del país de origen, salvo en los casos de Brasil y México.

III. En promedio, el 35 % de los empleados son mujeres. Se registra una menor presencia relativa en el sector primario (30 %) y una participación más importante en servicios (39 %). Asimismo, se observa una suerte de «techo de cristal» en estas empresas, solo el 19 % de los cargos directivos o gerenciales lo ocupa una mujer.

IV. La seguridad jurídica es el principal factor que consideran como influyente a la hora de invertir en el exterior. En las inversiones en la región, otras tres motivaciones destacadas son acceder a mano de obra cualificada, mercados cercanos geográficamente y/o con los cuales hay acuerdos comerciales, y a proveedores especializados.

Sobre cuáles son las multilatinas más relevantes según *América Economía* y su «Ranking de multilatinas 2021» (diciembre 2021)[30], donde se mide el grado actual y el potencial de internacionalización a través de cuatro dimensiones: i) fuerza comercial en

[29] El comercio intrarregional solo supone el 15 % del total, frente al 75 % de la Unión Europea. De manera que habría que prestarle más atención, pues últimamente se le dedica menor atención debido a la alta preocupación por la inflación, los tipos de interés y la deuda (y con razón). Lo cual, hace que pase más desapercibida su evolución.

[30] https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/multilatinas/estos-son-los-resultados-del-ranking-multilatinas-2021

el exterior, ii) empleados en el exterior, iii) grado de cobertura geográfica, y iv) potencial de expansión (tabla 1).

Tabla 1
Multilatinas ranking 2021

En conjunto, las 100 multilatinas de este ranking realizan más de la mitad de sus ventas totales en el exterior, y algo más de un tercio de sus empleados están contratados fuera de su país de origen, llegando sobre el millón cien mil colaboradores. La participación por países se mantiene muy estable respecto a la edición anterior: México lidera con un tercio de las empresas de la lista, seguido de Brasil con 28 y Chile con 23, siendo las tres primeras mexicanas. Las diez primeras posiciones en el ranking son las siguientes:

1.ª. Orbita (mexicana, multisectorial) está presente en 41 países y cuenta con operaciones en todas las regiones a excepción de Oceanía y Medio Oriente. Efectúa el 81 % de sus ventas en el exterior y un 82 % de sus empleados trabajan en el extranjero.

2.ª. Bimbo (mexicana, alimentación) destaca por su expansión exterior, con operaciones en 33 países y con el 68 % de las ventas en el extranjero.

3.ª. Cemex (mexicana, cemento) opera en 19 países con un 80 % de sus ventas en el exterior.

4.ª. Vale (brasileña, minera) lidera la dimensión de potencial de expansión en el futuro.

5.ª. América Móvil (mexicana, telecomunicaciones) líder con el 72 % de sus ventas y más de la mitad de sus empleados trabajando en la región.

6.ª. Nemas (mexicana, automotriz-autopartes).

7.ª. Grupo Alfa (mexicana, multisectorial).

8.ª. LATAM (chilena-brasileña, aerotransporte).

9.ª. Tenaris (argentina, siderúrgica-metalúrgica).

10.ª. Gruma (mexicana, alimentación).

13.ª. Grupo JBS, (brasileña, alimentación), es el líder de ventas en el exterior con presencia en 150 países.

Fuente. *Revista América Economía*, diciembre 2021 y elaboración propia.

En cuanto a la presencia en España, América Latina es ya el cuarto mayor inversor con un *stock* de 48.631 millones de euros (2021), siendo el propósito desde el Gobierno de España, así como desde los gobiernos regionales, que por medio de las medidas, apoyos y marco de actuación, inversores y empresas como las multilatinas continúen aumentando su presencia.

Inversores y empresas como las multilatinas, se sentirán muy cómodos en España, ya que cuenta con la sede de relevantes asociaciones, instituciones y organismos iberoamericanos que conforman la apuesta española por configurarse como centro de operaciones con posiciones diferenciadoras positivas y competitivas, facilitando el acceso a los mercados de Europa, Norte de África y Oriente Medio.

España debe asumir su papel de país «articulador», para desarrollar redes comerciales que incrementen las exportaciones, promover las inversiones y las capacidades científicas y tecnológicas dentro de una agenda de temas importantes globales como las migraciones, las cadenas de valor, la brecha tecnológica y el cambio climático[31].

A todo esto hay que unirle la posibilidad de poder cotizar en el «Mercado de Valores Latinoamericanos en Euros-Latibex», que les facilita la búsqueda de financiación, mediante la emisión de títulos de renta fija y variable, y les ofrece una vía de acceso eficiente y de bajo coste a fuentes financieras en euros. Además, permite canalizar la inversión europea de manera eficiente hacia los mercados latinoamericanos. Y permite a los inversores europeos comprar y vender acciones y valores de las principales empresas latinoamericanas a través de un único mercado, con un único sistema operativo de negociación y liquidación y una única moneda, el euro.

Superar los retos y aprovechar las oportunidades, para generar condiciones más favorables que beneficien e impulsen el crecimiento y el desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina, es la contribución más efectiva de las multilatinas y sus líderes, que

[31] Para más detalle, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. *Inversiones y empresas españolas en América Latina. Nueva política económica internacional de España hacia América Latina para el siglo XXI*. Documento Marco IEEE 01/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM01_2023_RAMCAS_Inversiones.pdf

además de ser impulsores de la transformación económica, combaten la desigualdad y promueven el progreso social, generando estabilidad institucional y fortaleciendo la democracia *(Nuria Vilanova)*[32].

Para concluir es preciso destacar que las multilatinas constituyen un fenómeno empresarial realmente novedoso y exitoso en América Latina, y como se ha indicado con una importante y creciente presencia en la economía española[33].

Palanca III. El crecimiento verde

El crecimiento verde, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), «significa fomentar el crecimiento y el desarrollo económico y al mismo tiempo asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales sobre los que cimentar nuestro bienestar. Para lograrlo, se debe catalizar inversión e innovación que apuntalen el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas».

Su enfoque está basado en un crecimiento económico bajo en carbono, uso eficiente de recursos naturales, puesta en valor de bienes y servicios ambientales, e inclusión social y generación de oportunidades a partir de la innovación, creación de nuevos mercados, reducción de riesgos ambientales, enfocado en la búsqueda de propuestas costo-efectivas para la reducción de la presión sobre el ambiente hacia nuevos patrones de crecimiento.

Todo lo cual implica un reto muy ambicioso para América Latina, pero también una magnífica oportunidad: aumentos en la productividad de la agricultura, adopción de técnicas de producción inteligentes con el clima (CSA en inglés), particularmente en el uso eficiente del agua, nuevas tecnologías y técnicas en la producción ganadera resultan claves para reducir las emisiones.

[32] VILANOVA, Nuria. «Empresarios y líderes», *La República*. Bogotá, 27 de febrero de 2023.
[33] Para más detalle, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. *Las Multilatinas. Las nuevas multinacionales latinoamericanas.* Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica (CEAPI), Madrid, 2023.

Según el informe del Banco Mundial (BM) *Consolidando la recuperación: Aprovechando las oportunidades del crecimiento verde* (abril, 2022), América Latina produce muy bajas emisiones. Realiza en torno al 8 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI), un nivel similar al de la Unión Europea. Las emisiones per cápita también son muy bajas, y las emisiones por millón de dólares de PIB también lo son.

Pese a ello, el balance entre crecimiento económico y emisiones merece más atención. A diferencia del resto del mundo, la gran mayoría de las emisiones en AL no proviene de las manufacturas o de la energía, sino de la agricultura; y también por el cambio en el empleo de la tierra y las selvas (deforestación), como es el caso de la Amazonia.

Al respecto, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció durante su gira por América Latina[34] (previa a la cumbre UE-CELAC, Bruselas 17 y 18 de julio de 2023), donde visitó Brasil, Argentina, Chile y México (12 a 15 de junio, 2023), que la Unión Europea otorgará 20 millones de euros para el Fondo Amazonia. Lo hizo tras reunirse con el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, cuando declaró: «Europa es su socia y tenemos la responsabilidad de detener la deforestación».

> «El Fondo Amazonia creado en 2008 funcionó hasta 2019. Con la llegada del presidente Jair Bolsonaro, este decidió desactivarlo, en medio de la promoción de políticas que impulsaron la minería y otras actividades económicas en la región. Lula, quien asumió el poder el 1 de enero de 2023, derogó esas políticas en su primer día de gobierno y determinó la reactivación del Fondo, al que se han unido nuevos donantes como el Reino Unido, Estados Unidos y ahora la Unión Europea, que se suman a Noruega y Alemania, países que han apoyado financieramente la iniciativa desde su creación.
>
> El informe de la plataforma científica MapBiomas[35] asegura que en 2022 fueron destruidos 11.926 kilómetros cuadrados (área del tamaño de Catar) de selva en la Amazonia brasileña, lo que equivale al 58 % de toda la vegetación deforestada

[34] La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, visitó Brasil, Argentina, Chile y México del 12 al 15 de junio. La intención clara de la Unión Europea es fortalecer sus alianzas comerciales y políticas con los países latinoamericanos.
[35] https://amazonia.mapbiomas.org/

en el país. Esto significa que la Amazonia brasileña perdió un promedio de 21 árboles por segundo».

También Von der Leyen recordó que existe un proyecto de 430 millones de euros para la lucha contra la devastación de la selva y la promoción del uso sostenible de la tierra en el bioma[36] y el crecimiento verde. Igualmente hizo saber que la UE invertirá 2.000 millones de euros en hidrógeno verde en Brasil, del que este país es uno de los más importantes productores. Brasil también es potencia en energías renovables. El 87 % de su electricidad proviene de este tipo de fuentes, así como el 50 % de la energía en general.

Por otra parte, el informe del BM, indica que el cambio climático supondrá impactos muy fuertes o potencialmente graves para la región. Se estima que entre 2,4 a 5,8 millones de personas van a caer en la pobreza extrema antes de 2030[37], fundamentalmente por cuestiones de salud y desastres naturales.

Los costes en infraestructuras por perturbaciones causadas por desastres naturales (tomando como referencia el transporte, el agua y la electricidad), son también importantes. La escasez de agua y las temperaturas más altas van a afectar los sectores de la economía centrados en la agricultura, donde se espera que bajarán los rendimientos de cosechas como el arroz, la soja y el trigo.

Otra cuestión es que el ciclo hidrológico es mucho menos previsible y confiable, lo que puede afectar a la producción de electricidad, las exportaciones de productos agrícolas y de manufacturas. La ventaja comparativa, en relación con otras partes del mundo, es que se trata de una «región verde» en términos de generación de electricidad. La mayoría de la energía procede de energías renovables (eólica, geotermal e hidroeléctrica). A esto se suman grandes reservas de gas natural, que es un buen

[36] Un bioma, también llamado paisaje bioclimático o área biótica es una determinada parte del planeta que comparte el clima, flora y fauna. Un bioma es el conjunto de ecosistemas característicos de una zona biogeográfica que está definido a partir de su vegetación y de las especies animales que predominan.

[37] Según las proyecciones de la CEPAL, un 32,1 % de la población de la región (201 millones de personas) se encontraba a fines de 2022 en la pobreza y un 13,1 % en la pobreza extrema. De acuerdo con datos de la CEPAL, una alta proporción de hogares vive en condiciones de vulnerabilidad: en 2021, casi el 60 % de la población de América Latina pertenecía al estrato bajo, es decir vivía con ingresos equivalentes a menos de 1,8 líneas de pobreza, y casi el 80 % vivía con ingresos menores a 3 líneas de pobreza. CEPAL. Documento *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo*, Santiago de Chile, septiembre, 2023.

complemento a las energías renovables por ser menos contaminante que otros combustibles fósiles.

> «La Agencia Internacional de la Energía (AIE) en su estudio «World Energy Outlook'» (octubre 2023), pronostica que el mundo se encuentra en «el principio del fin» de la era de los combustibles fósiles, debido a que la demanda de «petróleo, gas natural y carbón» alcanzará su punto máximo antes de 2030. El consumo de los tres principales combustibles fósiles comenzará a disminuir en esta misma década debido al rápido crecimiento de las energías renovables y la difusión de los vehículos eléctricos, muestra de que las políticas climáticas sí funcionan».

América Latina tiene un gran mercado de fuentes de electricidad renovables y lo importante es que se encuentra muy bien posicionada en sus exportaciones verdes en comparación con otras zonas del mundo. Cuenta con un alto potencial de energía solar (México y la región andina) y lo mismo en energía eólica (Patagonia, Argentina). El hidrógeno verde es muy interesante para varios países con enormes potencialidades (Chile y Brasil). Todas estas fuentes de energía tienen más posibilidades de emplearse en transporte terrestre y marítimo, sectores industriales y agrícolas. En este sentido, se puede considerar al hidrógeno verde como una especie de comodín, susceptible de ser utilizado de muchas formas diferentes.

Pero la región a la vez que enfrenta importantes desafíos, también se le presentan grandes oportunidades relacionadas con el crecimiento verde dada la vasta riqueza de recursos naturales que posee. Un tercio de las reservas de agua dulce de todo el mundo, una quinta parte de los bosques naturales y un 12 % de los suelos cultivables. Asimismo, como hemos dicho, dispone de cuantiosos recursos ligados a fuentes de energía renovables, como la eólica, la solar o la marina. Además, atesora una abundante biodiversidad y ecosistemas de importancia climática global, como la Amazonia.

Por su parte, América del Sur cuenta con recursos naturales —agroindustria, minería e hidrocarburos— que suponen más del 70 % de sus exportaciones totales y es la segunda del mundo con mayor cantidad de reservas petroleras, después de Oriente Medio, con cantidades superiores al 20 %. También cuenta con reservas gasíferas, aunque han perdido relevancia en la última década al situarse en torno al 4 % del total mundial.

Respecto a los metales, concentra al menos el 49 % de las reservas de plata (Perú, Chile, Bolivia y México) y el 44 % de las reservas de cobre (Chile, Perú y, en menor grado, México). También cuenta con el 33 % de las reservas de estaño (Perú, Brasil y Bolivia) y el 22 % de las reservas de hierro (Brasil, Venezuela y México) y de litio[38] —oro blanco— suma dos terceras partes de las reservas probadas globales y más de la mitad de la oferta global que provienen del conocido triángulo formado por Argentina, Bolivia y Chile que poseen el 68 % del total. Esos países, en ese orden, contienen la mayor reserva en forma de salmueras, de más práctico procesamiento y de mayor rentabilidad de extracción.

Los recursos naturales, junto con los minerales, resultan claves para el crecimiento verde. Hay que aprovecharlos de manera eficiente y no repetir ni caer en la reprimarización de la economía basada en el «modelo primario exportador» que prevaleció durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, donde la variable clave que explica el crecimiento económico era la exportación de productos primarios, único componente que podía generar riqueza y crecimiento económico de los países[39].

Como expresó el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, América del Sur puede convertirse en el nuevo golfo Pérsico. En un mundo que va a prescindir de los hidrocarburos, al sustituirlos por energías limpias como el hidrógeno verde, la región podría producir unos 913 millones de toneladas a bajo coste hasta 2050. Esto la posiciona como la región de mayor potencial en todo el planeta para realizar la transición energética.

La transición energética presenta una gran cantidad de retos. Los estudios dibujan dos tipos de escenarios: unos continuistas, en los que la demanda de energía estará basada en combustibles fósiles —aunque con un muy importante crecimiento de las energías

[38] La región adquiere una creciente importancia geopolítica debido a la demanda global de recursos naturales y del litio en particular, para la producción de baterías de coches eléctricos y otros dispositivos tecnológicos, que resultan indispensables para la descarbonización. FORNILLO, Bruno (coordinador). *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios.* Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO) y el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Buenos Aires, 2022.

[39] RUESGA, Santos M. y CASILDA BÉJAR, Ramón (directores). *Impactos de las inversiones españolas en las economías latinoamericanas.* Marcial Pons, Madrid, 2008.

renovables— que aumentará impulsada por los países en desarrollo, con las evidentes consecuencias negativas para las emisiones de gases de efecto invernadero; y otros donde se logra descarbonizar las economías, aunque para ello será necesario movilizar grandes volúmenes de inversión. Así que puede ser preciso multiplicar por 3-5 veces la tasa anual de instalación de energías renovables, o por 25 la producción de baterías eléctricas. También será necesario un despliegue masivo de vehículos eléctricos o bombas de calor, o de sistemas de producción de hidrógeno. Se estima que habrá que duplicar la inversión actual anual en infraestructuras energéticas durante las próximas tres décadas[40].

Se trata de un contexto en el que resulta crítica la fijación correcta de precios y la adecuada alineación de los incentivos y el precio de los combustibles con su coste real. Para ello será necesario generar y diseminar información confiable a todos los involucrados, realizar inversiones complementarias e innovar en mecanismos para reducir el riesgo en las mismas. Sobre esto, la experiencia de la Unión Europea indica que un diseño adecuado de políticas económicas desata las «ecoinnovaciones» y con ello la mejora de competitividad de las empresas (Lucena-Giraldo *et al.*, 2022)[41]. Sin embargo, para conseguir ecoinnovaciones es preciso coordinar esfuerzos y facilitar el intercambio de nuevos conocimientos e ideas entre distintas industrias y niveles de los gobiernos para generar escala en ciertos mercados, como el del hidrógeno verde, por ejemplo.

Las ecoinnovaciones ofrecen a los mercados emergentes grandes oportunidades en el sector financiero. Estas se concretan en los bonos verdes y otros instrumentos financieros innovadores, destinados a proyectos de sostenibilidad o de carácter social, que se están convirtiendo en una fuente de financiación cada vez más importante para muchas economías.

En 2021 se emitieron 95.000 millones de dólares de bonos de este tipo. Supusieron más del doble de los 41.000 millones de dólares de 2020 y estuvieron muy por encima de los

[40] «El futuro de la energía». *Papeles de Economía Española*, n.º 174. FUNCAS, Madrid, 2022.
[41] LUCENA-GIRALDO, Javier, RODRÍGUEZ-CRESPO, Ernesto y SALAZAR-ELENA, Juan Carlos. «The creative response of energy-intensive industries to the Emissions Trading System in the European Union», *Journal of Cleaner Production*, 373, 133700. 2022.

53.000 millones de dólares de 2019. A ellos hay que sumar 64.000 millones de dólares de bonos sociales ligados a la sostenibilidad, que elevaron la emisión total en los mercados emergentes a 159.000 millones de dólares en 2021, casi el triple del volumen de 2020[42].

En 2022 se registró un fuerte repunte de la emisión de bonos verdes en los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEED), fundamentalmente como resultado de la creciente demanda de los inversores nacionales e internacionales, junto con el incremento de las emisiones por parte de nuevos emisores y de los ya existentes. Treinta y cinco MEED emitieron bonos verdes, incluyendo siete nuevos participantes: Bangladés, Costa de Marfil, República Dominicana, Guatemala, Pakistán, Serbia y República Eslovaca. China fue el mayor emisor, con más del 60 % del total, seguido de India, Chile, la República Checa, Polonia y Brasil.

Como señala el informe del Banco Mundial, resulta muy importante considerar el estrecho vínculo en cuanto a conseguir crecimientos razonables y a la vez robustecer el crecimiento verde. Para lograr este encaje se precisan procesos de adopción de tecnologías avanzadas, en las cuales adquiere un gran protagonismo la formación de capital humano (véase, palanca VI), aspecto que presenta unos déficits muy agudos en América Latina. Por esta razón, es necesario avanzar en programas de ciclo corto a través de carreras técnicas y formación profesional, que capaciten trabajadores en las nuevas tecnologías y los innovadores procesos productivos.

Si bien la globalización ha impulsado el intercambio de nuevos conocimientos, innovaciones e ideas, al mismo tiempo, el crecimiento verde se ha visto amenazado por la crisis ambiental. Para superar este problema, ha surgido una respuesta institucional en términos de creciente rigor ambiental, por lo que las empresas necesitan readaptar sus estrategias productivas y tecnológicas para iniciar la transición hacia procesos productivos con menores recursos contaminantes.

Hoy comprobamos cómo la globalización se rige por cambios rápidos y disruptivos tecnológicos, que son utilizados por las empresas no solo para intercambiar información,

[42] AMUNDI Asset Management. *Informe anual para la Junta de Accionistas.* París, 2022.

sino también para disminuir el impacto ambiental del proceso de producción o incluso para crear otros más innovadores. Un estudio más profundo del impacto de las políticas ambientales en la adopción de tecnologías disruptivas puede contribuir a proporcionar un marco adecuado para las políticas ambientales y conseguir desatar las ecoinnovaciones[43].

El problema es que hay una gran disparidad entre lo que ofrecen las universidades y lo que necesitan las empresas. La atracción y retención del talento se está convirtiendo en una pugna entre las empresas (véase, palanca VI, capital humano). Entre otras razones por las que no abunda, particularmente para las actividades tecnológicas medioambientales. Por ello es creciente su demanda, lo cual se convierte en una de las principales restricciones con el que países y empresas tendrán que solventar.

El crecimiento verde, como decimos, resulta clave para aprovechar con eficiencia las nuevas posibilidades que ofrece para el desarrollo sostenible e inclusivo que se presentan para América Latina.

Palanca IV. Las cadenas globales de suministro

Las cadenas globales de suministro son estructuras organizativas complejas, variadas, fragmentadas, dinámicas y evolutivas. Para describirlas se utiliza una diversidad de términos, como, por ejemplo: «redes mundiales de producción», «cadenas mundiales de valor» o «cadenas mundiales de suministro». Todos estos términos se refieren a los mismos aspectos básicos de la producción, el suministro y el comercio transfronterizo, pero desde perspectivas algo diferentes.

El informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), define «cadena mundial de suministro»: «Toda organización transfronteriza de las actividades necesarias para producir bienes o servicios y llevarlos hasta los consumidores, sirviéndose de distintos insumos en las diversas fases de desarrollo, producción y entrega o prestación de dichos bienes y servicios». Esta definición incluye las operaciones de inversión extranjera

[43] Para más detalle, véase LUCENA-GIRALDO, Javier, RODRÍGUEZ-CRESPO, Ernesto y SALAZAR-ELENA, Juan Carlos. «The creative response of energy-intensive industries to the Emissions Trading System in the European Union». *Journal of Cleaner Production*, 373, 133700. 2022.

directa efectuadas por las empresas multinacionales, tanto en filiales que les pertenecen en su totalidad como en empresas mixtas en las que la multinacional tiene la responsabilidad directa de la producción y la relación de trabajo[44].

> Aunque el término «cadena mundial de suministro» es la terminología utilizada por la OIT, sin embargo, optamos por utilizar el término «cadenas globales de suministro».

Actualmente, las cadenas globales de suministro se caracterizan por ser protagonistas de las «nuevas tendencias» que describen el gradual y selectivo desmantelamiento de las cadenas globales de producción situadas en China, aunque siga siendo el mercado manufacturero más grande del mundo.

Las nuevas tendencias están impulsadas primero por la pandemia del coronavirus y posteriormente por la guerra de Ucrania y el choque geoeconómico con la polarización geopolítica entre dos bloques bien diferenciados, Occidente y Oriente, el primero liderado por Estados Unidos junto con Europa, Japón y Corea del Sur, y el segundo por China junto con Rusia, más las «interacciones» con sus socios de los BRICS y los países del Sur Global (recuadro 2), donde la India gana una creciente influencia y protagonismo.

Recuadro1

Los BRICS y el Sur Global

> Los BRICS lo forman, Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica. El bloque representa el 47 % de la población mundial y más del 37 % del PIB en términos de poder adquisitivo (ppp), frente al 9,8 % y 29,8 % respectivamente, del G7. Pese a las reticencias de India y Brasil, que temían que la ampliación del bloque diluyera su influencia en los BRICS, China, con el apoyo de Rusia, impuso su criterio en la XV cumbre de Johannesburgo, invitando a unirse al grupo a Argentina, Egipto, Etiopía, Irán, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos. La dimensión geopolítica y geoeconómica que para el orden mundial supone el ascenso de China a potencia

[44] https://libguides.ilo.org/global-supply-chains-es#:~:text=En%20este%20informe%2C%20se%20entiende,prestaci%C3%B3n%20de%20dichos%20bienes%20y

global en este momento y, consecuentemente, su disposición y capacidad de disputar a los Estados Unidos la hegemonía, al menos inicialmente en algunas regiones del mundo, impondrán, en un tiempo acelerado, más ritmo a los cambios. La competencia geopolítica de China por ocupar el centro del impulso innovador y su relación con el cambio tecnológico son el foco principal de atención del momento[45]. El futuro equilibrio del mundo depende de la evolución de estos dos aspectos. No es de extrañar que la atención de no pocos se centre precisamente en la evolución de China en sus relaciones con el resto de los países implicados, especialmente con los Estados Unidos[46].

Sur Global no es un bloque regional clásico sino un término geopolítico, no geográfico. Es la realidad mundial que se refiere, de hecho, a un conjunto de países, geográfica y culturalmente heterogéneos donde muchos, se encuentran en el hemisferio norte.

El Sur Global, más que por lo que es, se suele entender por lo que no es. Comprende una realidad opuesta a la Occidental. Se trata de la mayoría de los países de América Latina, África y Asia, entre los cuales destacan Brasil, Argentina y México (América Latina), Sudáfrica, Nigeria y Egipto (África), China, India e Indonesia (Asia). Todos ellos estrictamente no pertenecen al mundo altamente desarrollado al que acusan de imponer su hegemonía en las instituciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial y la arquitectura financiera internacional fundamentada en los acuerdos de Bretton Woods[47].

Esto supone dejar de ver al Sur Global como una agrupación no heterogénea. La realidad supone que, sin el Sur Global, no habrá la unidad necesaria para solucionar los retos comunes a los que se enfrenta la humanidad, y los que aún están por llegar.

Fuente. Elaboración propia.

[45] Según la encuesta de Eurobarómetro, las tres cuartas partes de los ciudadanos de la Unión Europea consideran que el cambio tecnológico aporta beneficios a las empresas en el lugar de trabajo, y dos tercios estiman que la tecnología beneficiará a la sociedad y mejorará aún más su calidad de vida.
[46] Para más detalle, véase AZNAR, Federico, MARTÍN, Andrés G. y FELIÚ, Luis (coordinadores y editor). *Estrategia. Una forma de pensar.* Prólogo de Francisco José Dacoba Cerviño. Silex Ediciones, Madrid, 2021.
[47] Para más detalle, véase CASILDA BÉJAR, Ramón. *Un nuevo sistema monetario y financiero internacional: Bretton Woods III.* Documento de Opinión 65/2022.
https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO65_2022_RAMCAS_Sistema.pdf

Las nuevas tendencias son conocidas como *nearshoring:* producción cerca de su mercado de destino o por su cercanía al mercado final; y *friendshoring:* acogida de amigo en países cercanos, fiables y amigables. Ambas tienen como prioridad eliminar o evitar el riesgo de las cadenas de producción y la reducción de los riesgos en el suministro.

Para ciertos sectores productivos de Estados Unidos y la Unión Europea, los requisitos de seguridad y agilidad del suministro son los principales factores que determinan la eficiencia de su negocio. Por ejemplo, a medida que las baterías eléctricas adquieren importancia crítica para la estrategia de las empresas, estas buscan la autosuficiencia de la producción, la seguridad y agilidad del suministro.

Estados Unidos apuesta por el *nearshoring* en detraimiento de Asia y especialmente de China. Lo hace con nuevos fondos e incentivos fiscales como la *Ley de Reducción de la Inflación de EE. UU.* (IRA, por sus siglas en inglés)[48], el proyecto climático más grande del país en décadas que tendrá un impacto profundo para los fabricantes mundiales, especialmente de baterías eléctricas, paneles solares y semiconductores[49].

La Unión Europea, que no desea quedarse atrás, cuenta con la *Ley sobre la industria con cero emisiones netas* —como parte del Plan Industrial del Pacto Verde, que es compartido por América Latina—, que contrarresta los subsidios de la *Ley de Reducción de la Inflación de Estados Unidos.* La Ley está destinada a mejorar la competitividad de la industria europea con cero emisiones netas y a impulsar la rápida transición hacia la neutralidad climática. El objetivo es crear un entorno más propicio para el aumento de la capacidad de fabricación relacionada con las tecnologías y productos con cero emisiones netas, necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos climáticos.

[48] IRA ha conseguido atraer en poco más de un año 270.000 millones de dólares en inversiones prometidas en energías limpias. Los inversores alaban los créditos a largo plazo que conlleva la Ley. Por primera vez hay una política industrial en Estados Unidos que no se limita a créditos de corto plazo a uno o dos años, ahora son de largo plazo a 30 o 40 años.

[49] El desarrollo tecnológico de un país se encuentra en gran medida condicionado por la capacidad de fabricar o adquirir chips avanzados. La crisis de los semiconductores durante el COVID-19, agravada con la guerra en Ucrania, de forma muy resumida se traduce en una escasez de chips. Esto explica la guerra de semiconductores que enfrenta respectivamente a EE. UU. y sus socios, con China y los suyos.

«*La Ley de Reducción de la Inflación de EE. UU.* y la *Ley sobre la industria con cero emisiones netas de la Unión Europea,* están suscitando polémica, cuando no desaprobación debido a que cuestionan el grado de intervencionismo del Estado en una economía de libre mercado.

Para Fareed Zakaria, «cierta política industrial es necesaria para responder a China. Pero lo que estamos haciendo es despilfarrar el dinero. Temo, además, que esto provoque una competición mundial hacia abajo. Ya estamos viendo cómo empresas de la talla de Intel son mejores a la hora de cazar subvenciones que de hacer microchips. Intel está construyendo una fábrica en Estados Unidos, otra en Alemania y otra más en Polonia, solo por las subvenciones que recibe en cada país. Eso indica que la empresa no sigue las señales del mercado, sino las de los Estados. Además, eso tampoco es compatible con la idea de un sistema internacional basado en unas reglas aceptadas por todos sus miembros. Hay que recordar que muchas de esas subvenciones son una violación completa de la letra y el espíritu de la Organización Mundial del Comercio»[50].

Recordemos que para la existencia de mercados libres se necesita que los distintos gobiernos ejerzan el control y la supervisión de los derechos, tanto de los productores, como de los consumidores, en lugar de influir e interferir en sus actividades. La capacidad de la economía de mercado para estimular la iniciativa privada y la asunción de riesgo, y de ordenar de forma eficiente las decisiones económicas, es un generador de riqueza extraordinario. Además, cuando la política lo regula adecuadamente, se garantiza una gran cohesión social[51]».

En América Latina el boom del *nearshoring,* para países como México, se está convirtiendo en una fuerte atracción de IED, con un notable incremento de empresas que desean relocalizar su producción en su territorio. Y no solo estadounidenses, españolas y europeas, sino también asiáticas, incluidas las chinas, que buscan una mejor puerta de entrada al más importante mercado del mundo, EE. UU., con quien México se ve favorecido por el «Tratado de Libre Comercio con EE. UU. y Canadá (T-MEX)[52]. Además, tiene un plus por ser la opción más «favorable» ante China y cuenta

[50] PARDO, Pablo. Entrevista a Fared Zakaria, exdirector de *Foreign Affairs,* Washington. *Revista Consejeros*. Madrid, septiembre 2023.
[51] CASILDA BÉJAR, Ramón. *Capitalismo next generation. Empresario y empresa en el mundo post COVID-19*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
[52] Antes se llamaba TLCAN (NAFTA por sus siglas en inglés) el tratado de libre comercio contiene mejoras significativas: nuevas normas de origen, disposiciones de acceso al mercado para automóviles, al mercado agrícola,

con aranceles muy propicios a lo que se añaden 13 acuerdos de libre comercio con 50 países.

Un ejemplo reciente lo constituye Tesla, que construirá en el estado de Nuevo León (México) una nueva planta valorada en de 50.000 millones de dólares, que es la tercera fuera de Estados Unidos —las otras se encuentran en China y Alemania—. Nuevo León se beneficiará de un «alineamiento geopolítico», recibiendo más de 7.000 millones de dólares en inversión extranjera directa, la segunda mayor cantidad solo después de Ciudad de México. En 2021 y 2022, según «McKinsey Global Institute», compañías de Estados Unidos invirtieron más en México que en China.

Otros países latinoamericanos igualmente se verán favorecidos como Brasil, Guatemala y El Salvador. Estos dos últimos forman parte de la Alianza para Centroamérica[53], que promueve el aprovechamiento de sus ventajas competitivas. Esto podría ser una señal de que más países están interesados en diversificar sus cadenas globales de suministro, adoptando la estrategia «China Plus One (China+1)», aunque por el momento no supone una salida masiva de China, pues sigue siendo el mercado manufacturero más grande del mundo. En este devenir también habrá países beneficiados como la India.

> «Si bien la producción de teléfonos inteligentes de Apple se encuentra en China, sin embargo, las estrictas políticas anticovid y las tensiones con Estados Unidos han alterado la situación. Las empresas fijan su mirada en la India como destino que les ofrece al menos dos motivos importantes: la amplia fuerza laboral y su alta cualificación en sectores tecnológicos, ingeniería o la industria automotriz. Esto les proporciona una ventaja competitiva a las empresas que buscan establecer o expandir sus operaciones. Apple —que cuenta con cada vez más clientes en la India—, producirá iPhones a través de una nueva planta con el fabricante taiwanés Foxconn, el mayor fabricante del mundo de iPhones».

---

la inversión y contratación pública, trabajo y medioambiente, derechos de propiedad intelectual y comercio digital, entre otros. Las empresas españolas con producción en México y Canadá se pueden beneficiar del T-MEX, para poder acceder al mercado estadounidense. T-MEC simplifica las operaciones comerciales entre los tres países norteamericanos, ya que abarca más aspectos del comercio en todas sus formas, modernizando y haciendo más precisas sus normas.

[53] El Foro Económico Mundial y las organizaciones de responsabilidad social corporativa en El Salvador, Guatemala y Honduras están planificando una nueva iniciativa para difundir las métricas de los actores involucrados (Stakeholders Metrics) con el propósito de que los líderes corporativos nacionales midan e informen sus contribuciones y compromisos sociales, medioambientales y de gobernanza.

El *nearshoring* en América Latina, según cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo, favorece la diversificación comercial, evitando la monodependencia en cuanto a los mercados de exportación. Además, posibilita a la región exportaciones de bienes (64.000 millones de dólares) y servicios (14.000 millones de dólares), las cuales representan un cambio de tendencia que otorga importantes oportunidades para la industria automotriz, farmacéutica, textil y energías renovables, entre otras. Aunque México, Centroamérica y Brasil, tendrían las mayores oportunidades, de alguna manera todos los países se beneficiarían[54].

Por su parte, el *friendshoring* permite reducir las vulnerabilidades de un sistema de suministro muy tenso. La secretaria del Tesoro de EE. UU., Janet Yellen, en su discurso de Seúl (19-07-2022), pidió a los aliados de confianza que fortalecieran las relaciones comerciales para apuntalar las cadenas globales de suministro interrumpidas por la pandemia, empeoradas por la guerra en Ucrania y amenazadas a largo plazo por la dependencia de China.

El *friendshoring,* en la medida que la fragmentación[55] de la economía mundial se acentúe —según el FMI perdería hasta un 7 % de su PIB— implica concentrar la mayor parte del comercio, la producción y la inversión en países amigos, cercanos y fiables. El comercio, la producción y la inversión, deben sustituirse en los países que son rivales estratégicos, decía Yellen: «Para que podamos seguir ampliando de forma segura el acceso al mercado, debemos favorecer el comercio, la producción y la inversión que permita una fiabilidad en el suministro a un número de países de confianza, lo cual reducirá los riesgos para nuestra economía, así como para nuestros socios de confianza». En definitiva, significa reconstruir la economía, con países amigos, cercanos y fiables como

[54] Informe del BID, para la IX Cumbre de las Américas (Los Ángeles, 6 y 19 de junio de 2022), que reúne a los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas para debatir sobre aspectos políticos y económicos. Su lema fue «Construyendo un futuro sostenible, resiliente y equitativo para nuestro hemisferio».

[55] La fragmentación del comercio mundial, una tendencia creciente que se aceleró desde la era Trump, cuando se tensionaron las relaciones entre China y EE. UU., proyecta inquietud que exige reaccionar al menos en Europa donde representan el 13,2 % de las exportaciones y el 14,8 % de las importaciones mundiales. Respecto al impacto sobre la economía europea, desde que China en 2004 ingresara en la Organización Mundial del Comercio, la Unión Europea representaba el 26 % del PIB mundial, pocos años después, en 2015, el porcentaje bajó hasta el 22 % y la Comisión Europea ha informado que en 2030 supondrá «mucho menos» del 20 %, ya por detrás de China.

son los latinoamericanos donde Estados Unidos ya cuenta con cadenas de producción en Canadá, México, Costa Rica y territorios estadounidenses como Puerto Rico y Guam.

La llamada de atención sobre el *friendshoring* y la fragmentación de la economía mundial y su impacto en la IED, la realiza el informe del FMI *Perspectivas de la economía mundial* (WEO, abril de 2023): «Los flujos de IED entre las economías con afinidad geopolítica no han dejado de crecer, incluso lo hacen más que la proporción destinada a países con proximidad geográfica; esto sugiere que la localización geográfica de la IED responde cada vez más a preferencias geopolíticas[56].

Las preferencias geopolíticas indican que, si las tensiones geoeconómicas continúan intensificándose y se profundizan las divergencias entre los países, el comercio internacional podría concentrarse aún más dentro de bloques de países afines ideológicamente. «Vemos efectivamente algunas señales que muestran que los datos de la fragmentación del comercio están relacionados con las tensiones geopolíticas. Afortunadamente, aún no hemos llegado a un alto grado de desglobalización. Los datos indican que las mercancías se siguen produciendo mediante cadenas de suministro complejas, pero que la amplitud de esas cadenas puede haber alcanzado su nivel máximo, al menos en el corto plazo. El crecimiento positivo del volumen de las exportaciones y las importaciones debería reanudarse en 2024»[57].

China, respecto al comercio internacional, ha iniciado un cambio estructural. Esto supone pasar de importar bienes finales de gama alta a importar materias primas y realizar la fabricación de estos bienes para lograr la autosuficiencia tecnológica. Además, se encuentra experimentando la transformación de exportar manufacturas de gama baja a manufacturas de gama alta. Una estrategia que bien nos recuerda al modelo practicado en su época por los países latinoamericanos conocido como «industrialización mediante la sustitución de importaciones» (ISI)[58].

---

[56] FMI. BLOG. AHN, JaeBin *et al.* «La fragmentación de la inversión extranjera directa golpea más fuerte a las economías emergentes». 6 de abril de 2023. https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/04/05/fragmenting-foreign-direct-investment-hits-emerging-economies-hardest

[57] OSSA, Ralph (economista jefe de la OMC). Para más detalle, véase OMC. Global Trade Outlook and Statistics. Ginebra, octubre 2023. https://www.wto.org/spanish/news_s/news23_s/tfore_05oct23_s.htm

[58] Entre la década de 1930 y principios de 1980, las economías latinoamericanas, especialmente las de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, registraron un intenso desarrollo industrial. Este desarrollo ocurrió bajo una serie de puntos comunes de comportamiento, tanto de los agentes como de los propios sistemas político-económicos,

Los últimos datos muestran que China sigue importando grandes cantidades de materias primas y productos agrícolas, pero importa muchos menos productos intermedios o bienes finales de alta tecnología. Otro dato, como característica de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, es que China empezó a importar más materias primas (como productos agrícolas, minerales y concentrados de cobre, etc.) y productos básicos, pero menos productos elaborados (*BBVA Research,* septiembre 2023)[59].

A la vez, China ha comenzado a exportar más productos relacionados con la alta tecnología a diferentes zonas geográficas. En concreto, las exportaciones chinas de vehículos eléctricos (VE) son las más sorprendentes, ya que lideran el comercio mundial, incluso en un contexto de debilidad de la demanda externa.

China apostó por el vehículo eléctrico y la industria de las baterías, por lo que ahora lidera esta transición. Comenzó en 2019, cuando el país asiático superó a Estados Unidos como el mayor fabricante de vehículos eléctricos del mundo. Un liderazgo que desde 2022 lo mantiene y agranda. China cuenta con la red de componentes y materiales necesarios para liderar la transición a la electromovilidad en Europa, por ejemplo, en España es líder de ventas.

El auge de los VE chinos ha mantenido una tendencia de constante crecimiento en la industria automotriz. Ante posibles fórmulas encubiertas de competencia, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ha puesto en marcha una investigación contra China por presuntas ayudas ilegales a la producción de coches eléctricos en el país.

La Unión Europea ha expresado su preocupación por los posibles subsidios gubernamentales directos del Gobierno de China a los fabricantes que podían estar

configurando un modelo de crecimiento que se convino en llamar industrialización por sustitución de importaciones. En términos generales sus principales características se pueden resumir en una frase: «Se trata de un proceso de desarrollo interno que ocurre y se orienta bajo el impulso de restricciones externas y que se manifiesta, principalmente, en una ampliación y diversificación de la capacidad industrial» (Tavares, 1983). Esta industrialización promovida por sustitución de importaciones y realizada en respuesta a los desequilibrios externos es cerrada y parcial. RUESGA, Santos M. y SILVA BICHARA, Julimar da. *Modelos de desarrollo económico en América Latina: desequilibrio externo y concentración de riqueza.* Marcial Pons, Madrid, 2005.

[59] BBVA Research. JINYUE, Dong y LE, Xia. «China. Cambio estructural en el comercio internacional chino». Septiembre, 2023. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2023/09/20230912_China_The-structural-change-of-the-international-trade-1.pdf

distorsionando el mercado[60]. La investigación se centra en determinar si las ayudas estatales otorgadas por China a sus fabricantes de VE violan las normas de la Organización Mundial del Comercio y la ley de competencia de la Unión Europea. Si se demuestra que estas ayudas son ilegales, podría haber repercusiones significativas para los fabricantes chinos que exportan sus vehículos a Europa. De hecho, podría tener un impacto muy significativo en la industria automotriz global.

En el marco de las cadenas de suministro fuera de China y de la estrategia «China+1», se observa que las exportaciones de manufacturas de gama baja están disminuyendo significativamente, mientras que las exportaciones de gama alta están aumentando, lo que indica, hasta el momento, que las empresas de gama alta siguen eligiendo a China para la fabricación a pesar del giro que ha supuesto el *nearshoring* y del *friendshoring,* pues como decimos, esto no supone por el momento una salida masiva de China, que sigue siendo el mercado manufacturero más grande del mundo.

Sobre las cadenas globales de suministro, se observa que las economías emergentes y en desarrollo se muestran más vulnerables que las economías avanzadas, en gran parte debido a su mayor dependencia de los flujos provenientes de países con menos afinidad geopolítica. Por tanto, a medida que la incertidumbre geopolítica amplifica la fragmentación geoeconómica, deben tomarse medidas multilaterales para minimizar la incertidumbre, lo que incluye mejorar el intercambio de información mediante el diálogo multilateral. Por ejemplo, la creación de un marco de consulta internacional sobre el uso de subsidios para incentivar la relocalización o la localización de la IED por afinidad ideológica podría ayudar a los gobiernos a identificar consecuencias no buscadas. Podría, asimismo, mitigar los efectos secundarios en otros países al reducir la incertidumbre y promover la transparencia en cuanto a las políticas disponibles[61].

Definitivamente, América Latina debe aprovechar intensamente el *nearshoring* y el *friendshoring,* como ventanas de oportunidades para impulsar y potenciar una mejor

[60] Recuerden que la «Ley de Reducción de la Inflación de EE. UU.» y la «Ley sobre la industria con cero emisiones netas de la Unión Europea» están suscitando polémica, cuando no desaprobación, debido a que cuestionan el grado de intervencionismo del Estado en una economía de libre mercado.
[61] FMI. BLOG. 6 de abril de 2023. https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/04/05/fragmenting-foreign-direct-investment-hits-emerging-economies-hardest

industrialización en consonancia con la Cuarta Revolución Industrial o Industria 4.0 (término acuñado en 2011 por el economista y fundador del World Economic Forum: Klaus Schwas).

Lo que planea en la nueva era se hace cada vez más perceptible, aquel o aquellos países que puedan configurar y adaptar sus sistemas productivos más rápidamente a los cambios científicos, tecnológicos y medioambientales, serán quienes ganen ventaja en el entorno económico, estratégico y competitivo, sin olvidar el peso de la geografía y de los recursos en un mundo multipolar[62].

Palanca V. La productividad

Finalizado el viento de cola del superciclo de las materias primas, se intentará volver a crecer a tasas promedio del 3,5 %, como se hizo durante los años 2004-2014. Para poder conseguirlo nuevamente e incluso superarlo, es necesario conseguir elevar la productividad de manera sostenida, siendo la solución y a la vez un desafío común en la región.

Entre los factores que influyen para poder conseguirlo destaca el «cambio tecnológico». Desde el trabajo pionero de Robert M. Solow (1956), los economistas han argumentado que el cambio tecnológico se encuentra entre los factores que más influyen en la productividad, permitiendo la creación de nuevos procesos y métodos productivos, así como mejoras en la gestión y organización de las empresas al dotarlas de mayores capacidades para afrontar y adaptarse a las demandas de los mercados y los riesgos asociados.

El cambio tecnológico explica una parte sustancial del crecimiento productivo y económico. De hecho, una de las grandes evidencias se encuentra en el caso de EE. UU., que muestra que la inversión en investigación y desarrollo (I+D), como indicador

[62] AZNAR, Federico, MARTÍN, Andrés G. y FELIÚ, Luis (coordinadores y editor). DACOBA CERVIÑO, Francisco José (prólogo). *Estrategia. Una forma de pensar.* Silex Ediciones, Madrid, 2021.

del esfuerzo de inversión de un país, explica alrededor de 40 % del aumento de la productividad conseguida desde la Segunda Guerra Mundial (CEPAL, 2014)[63].

Un contraste importante sobre el cambio tecnológico que diferencia AL y los países desarrollados es el hecho de que, en la región, las empresas son más pequeñas y con menos capacidad de inversión en I+D, y, por tanto, de productividad. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) identifica y advierte sobre el insuficiente crecimiento de la productividad como la principal debilidad de las empresas. Situación que ha conducido a que la brecha no deje de crecer y se agrande frente a Estados Unidos[64].

De hecho, la brecha de productividad entre 1960-2010 creció significativamente del 27 % al 48 %. Al mismo tiempo, los países conocidos como tigres asiáticos[65] la disminuyeron de manera significativa del 51 % al 33 %. El gran déficit de productividad de la región sugiere un objetivo de política primordial: establecer las condiciones para mejorarla con el fin de alcanzar el ritmo de otros países con mejores resultados.

Crear condiciones para mejorar la productividad es un objetivo central de la estrategia de crecimiento a largo plazo. Las políticas de productividad pueden aspirar a un mejor uso de los factores de producción existentes. Esto se aplica no solo a los recursos de las empresas menos productivas, sino también, su reasignación a empresas y sectores con niveles de productividad más altos. Las políticas también pueden tener como objetivo ofrecer mejores incentivos para la acumulación de factores en el futuro, con el fin de lograr una sólida transformación productiva a largo plazo[66].

Los países latinoamericanos sufren la combinación de debilidades internas (insuficiente inversión en I+D), junto con otras externas (apertura al comercio global). La combinación de una menor productividad asociada a una estructura exportadora concentrada en sectores primarios y extractivos, obstaculizan su nivel de competitividad. Esto ha

[63] CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2014.* Santiago de Chile, 2014.
[64] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos.* Washington, 2010.
[65] Los tigres asiáticos son Corea del Sur, Hong Kong, Malasia, Singapur y Tailandia.
[66] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica.* Washington, 2014.

debilitado la participación en las cadenas globales de valor y, por tanto, dificulta el crecimiento de la productividad.

Todo esto es conocido como la trampa de la productividad, que la región debe superar, situando el cambio tecnológico como una de las principales condiciones para conseguir un mayor crecimiento económico, dado que la concentración de las exportaciones en sectores primarios extractivos con bajos niveles de valor crean una estructura exportadora que no genera encadenamientos con el resto de la economía, y presenta fuertes barreras de entrada para otros agentes económicos debido a la naturaleza de este tipo de exportaciones. Esto hace que sea realmente muy difícil para las pequeñas y medianas empresas (pymes), conectarse con los mercados internacionales, situación que debilita la participación en las cadenas globales de valor[67].

Incorporar mayores cotas de inversión en I+D, que estimulen el cambio tecnológico y con ello el crecimiento de la productividad no se consigue de inmediato. Forma parte de la esencia misma de una economía y se modifica como consecuencia de las iniciativas de los agentes económicos (básicamente privados) en el medio y largo plazo. Un aspecto relevante del sistema productivo de cualquier país es su tejido empresarial, posiblemente el aspecto más relevante.

Y qué tenemos en los sistemas productivos de la región, sintetizando, micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), que son un componente fundamental del tejido empresarial en América Latina, lo que se manifiesta en varias dimensiones: representan alrededor de 99 % del total de empresas, dando empleo a cerca de 67 % del total de trabajadores, y dentro de la población ocupada, en torno al 30 % ejerce como trabajador por cuenta propia.

Por otro lado, su contribución al PIB es relativamente baja, tan solo el 25 %, situación que contrasta con la de los países de la Unión Europea, donde esta cifra alcanza, en promedio, el 56 %. En cuanto a las diferencias de productividad, las empresas grandes tienen niveles de productividad hasta 33 veces mayor que la de las microempresas y hasta seis más que las pequeñas, mientras que en los países OCDE estas cifras oscilan

[67] CENTRO DE DESARROLLO DE LA OCDE, CAF, CEPAL, COMISIÓN EUROPEA. *Perspectivas económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición.* Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 2019.

entre un 1,3 y 2,4 veces, lo que revela deficiencias en los niveles de productividad de estas.

Las microempresas y la alta contribución al empleo, combinada con la baja contribución a la producción, refleja mayores brechas de productividad en América Latina que en la Unión Europea. La estructura productiva heterogénea y la especialización en productos de bajo valor añadido, que caracterizan a la región, influyen de manera decisiva sobre el desempeño de estas empresas y se manifiestan en la brecha de productividad y en una muy baja participación en las exportaciones.

Estos rezagos en productividad y capacidad exportadora representan uno de los aspectos de la elevada heterogeneidad estructural de las economías de la región. Dicha heterogeneidad es también una de las causas de la aguda desigualdad social latinoamericana, en la medida en que las elevadas diferencias de productividad (entre sectores y entre empresas) reflejan y refuerzan brechas en lo que se refiere a capacidades, incorporación de progreso técnico, poder de negociación, acceso a redes sociales y opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral[68].

Las microempresas, en la mayoría de los casos, son unipersonales con un elevado nivel de informalidad, que operan en establecimientos de escala reducida. La evidencia señala que tienen una baja probabilidad de transición hacia unidades productivas más grandes y dinámicas, ya que muchas veces son creadas por trabajadores que provienen del desempleo, sin una formación acorde al proyecto que llevan a cabo.

Por tanto, aquí reside uno de los problemas «estructurales» más críticos de la economía latinoamericana. Con menos de cinco trabajadores se pueden hacer muy pocas cosas. Prácticamente, no existe especialización diferenciada entre los trabajadores, la inversión en maquinaria y utensilios de trabajo es la imprescindible, y las relaciones laborales se confunden frecuentemente con las personales e, incluso, con las familiares. Estas microempresas repiten las mismas tareas año tras año, y el nivel de educación y

[68] Para más detalle, véase DINI, Marco y STUMPO, Giovanni (coordinadores). *MIPYMES en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento.* CEPAL, Santiago de Chile, 2020.

formación de los empleados es muy reducido. Empleados que, mayormente, realizan sus tareas con una cualificación que no alcanza a la enseñanza primaria.

El sector de la microempresa se encuentra muy arraigado en el paisaje del sistema productivo latinoamericano. Es absolutamente dominante en sectores como la restauración, hostelería, comercio, talleres, reparaciones, reformas y transporte. Sectores en los que la productividad es muy reducida, y en los que una intensa competencia entre los trabajadores por los empleos disponibles empuja los salarios a la baja. Además, y esto es relevante, son sectores orientados hacia la satisfacción de la demanda interna, muy apartados de la competencia internacional. Estas empresas cubren mercados locales y muy poco más allá.

Al mismo tiempo, estas microempresas trabajan en sectores muy sensibles a los vaivenes del ciclo económico, creando empleos abundantes y de baja calidad en las fases de expansión y expulsando mano de obra en igual cantidad en la fase de contracción. Puede decirse que comportamientos de este tipo los hay generalmente en todas las economías. Lo particular y específico del caso es el enorme tamaño que tiene este sector en la región respecto a las economías más desarrolladas.

Parte del problema tiene su origen en las distorsiones del sistema tributario, que incentiva a las empresas a permanecer pequeñas para beneficiarse de las ventajas fiscales que existen para este tipo de sociedades. Los programas para mipymes suelen estar definidos en función del número de empleados. En México y Perú, por ejemplo, el 95 % de las empresas tiene menos de cinco trabajadores[69]. Aquí reside la gran disfunción, y se debe a que un menor tamaño facilita la evasión de impuestos, al resultar muy costoso para el gobierno realizar los controles necesarios para detectar el fraude y la evasión[70]. Puede ser positivo adaptar la legislación laboral a sus propias necesidades y con la fiscalidad hacer otro tanto de lo mismo.

Otro caso particular lo constituye el segmento de la pequeña y mediana empresa. Pequeña empresa es la que se sitúa entre los 10 y los 49 trabajadores, y mediana

[69] En los Estados Unidos, esa cifra es del 40 %.
[70] Por ejemplo, muchas empresas optan por contratar pocos trabajadores o trabajadores con sueldos ocultos en la nómina oficial o incluso sin salarios establecidos.

empresa es aquella que se encuentra entre los 50 y 250 trabajadores, y ambas cumplen la legislación laboral vigente. Este segmento resulta clave en el tejido empresarial latinoamericano —como también para los países avanzados—, por tanto, debe prestársele una especial atención y ser el objetivo de cualquier política económica. Habría que centrarse en aplicar al menos tres aspectos claves, las políticas de innovación, la apertura a los mercados exteriores y en la formación de los trabajadores. Mientras las mipymes no sean capaces de superar estas dificultades, los problemas de productividad persistirán y en consecuencia los de competitividad.

En el otro extremo nos encontramos con las grandes empresas, las que tienen 250 o más trabajadores. Este segmento tiene una circunstancia que lo convierte en particular, y es que una gran mayoría son multinacionales extranjeras y otras son grandes multilatinas.

Todas estas empresas cuentan con su propia política de I+D y mejora de sus procesos, incluso puede decirse que prácticamente no hay diferencia alguna de productividad con la matriz. Este segmento de grandes empresas es el responsable de gran parte de las exportaciones y de la innovación en los productos y, como importantes generadores de empleo, lo hacen de acuerdo con las normativas y legislación vigente.

Claramente, donde más se debe actuar es en aumentar la productividad de las mipymes para favorecer la manera de crear empleo de más calidad y estable. Esto supone mayor creación de riqueza, que permite una mayor y más próspera clase media, que, junto con una menor pobreza, resulta fundamental para poder contar con mercados internos más amplios y ricos.

> «Desde la crisis del COVID-19, se observa un crecimiento insuficiente que frena el nivel de renta, y, por tanto, impide ampliar la clase media y poder reducir la pobreza. Actualmente, el 47,9 % de los trabajadores de la región son informales y las mujeres representaron el 69,8 % del total de personas inactivas en 2022. A esto se le une que el 40 % de los latinoamericanos corre el riesgo de volver a caer en la pobreza, debido a que

cuentan cada vez más con trabajos informales[71]. Situación que no facilita el objetivo de aumentar la productividad y poder contar con mercados internos más amplios y ricos».

Decíamos al principio que entre los factores que influyen para lograr aumentar la productividad, destaca el cambio tecnológico. Así que, por su alto impacto, no pasemos por alto, lo que se debate sobre lo que supone para el mercado de trabajo según los sectores y países.

No ha habido nunca un momento en que la humanidad no haya sentido temor ante el destino al que podría conducirla su talento para el cambio tecnológico. En el siglo XIX, Karl Marx, señalaba con preocupación que la maquinaria no solo opera como un competidor poderoso e irresistible siempre dispuesto a convertir al asalariado en obrero superfluo.

Posteriormente en el siglo XX, John Maynard Keynes, advertía acerca del desempleo generalizado ocasionado por el cambio tecnológico, aun reconociendo que la innovación mejoraba las condiciones de vida. Como se puede constatar, la esperanza de vida ha aumentado, los servicios de educación y atención básica de la salud se brindan de manera generalizada, las coberturas de la seguridad social, incluidas las pensiones de jubilación y los ingresos de la mayoría de las personas han aumentado considerablemente.

Aunque persiste el optimismo por los beneficios que supone el cambio tecnológico, no obstante, persiste una alta preocupación por el futuro. Las personas que viven en economías avanzadas y emergentes muestran inquietud acerca del impacto de la tecnología en el empleo. Opinan que el aumento de la desigualdad, exacerbado por el advenimiento de la economía del trabajo esporádico *(gig economy*, en cuyo marco las organizaciones contratan trabajadores para cumplir tareas de corto plazo), está fomentando el deterioro de las condiciones laborales.

Es cierto que, en algunos países de ingreso alto y mediano, la automatización está eliminando puestos de trabajo en el sector de las manufacturas, preferentemente. Los

[71] CEPAL. Documento *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo.* Santiago de Chile, septiembre 2023.

trabajadores que realizan tareas rutinarias son los más vulnerables al reemplazo. Pero también el cambio tecnológico brinda oportunidades para crear nuevos empleos. La tecnología puede hacer una contribución significativa a la fluidez de los empleos, ayudando a los trabajadores a formarse, y a las empresas a redistribuir los recursos profesionales, al tiempo que minimiza el tiempo y el costo[72].

Ahora bien, curiosamente y puede chocar, que, hasta el momento, no ha sido la productividad el principal factor de crecimiento del PIB en América Latina, ha sido el aumento de la fuerza de trabajo, como consecuencia de una explosión demográfica y de la mayor participación femenina.

La fuerza laboral aumentó en 66 millones de trabajadores entre 2000 y 2016, y esa expansión constituyó el 72 % del crecimiento en la región. Aunque las tendencias demográficas están cambiando, la tasa de fertilidad bajó de 4,2 en 1980 a niveles de reemplazo de 2 en 2015. Lo cual significa que la región dependerá en el futuro de las mejoras de la productividad y no de la expansión laboral como principal factor de crecimiento. Esto situaría a América Latina al nivel de otras regiones emergentes, donde el crecimiento del empleo tuvo una incidencia bastante menor en la evolución del PIB —37 % en promedio en 56 países, excluido China— y considerablemente menos importante que el aumento de la productividad. *Latinoamérica y sus missing middles. Un grupo dinámico de empresas medianas y el poder adquisitivo de la clase media* (McKinsey Global Institute, mayo de 2019).

Aquí entran en escena la importancia de las políticas para que las empresas inviertan en I+D y el cambio tecnológico impulse la productividad y la innovación, favoreciendo la creación de cadenas globales de valor que paralelamente demandan mayores inversiones en capital humano (véase, palanca VI). Esto sería la base para una pujante competitividad exportadora, menos dependiente de materias primas y productos básicos, y más de productos elaborados de mayor valor añadido.

Ganar la batalla de la productividad es tan urgente como importante, pero también porque el progreso social se encuentra vinculado al crecimiento. Aunque las políticas

[72] BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial (2019): La naturaleza cambiante del trabajo.* Washington, 2019.

actuales mantienen los programas sociales en el corto plazo, se corre el riesgo de que estas mejoras no sean posibles si el crecimiento se mantiene bajo durante demasiado tiempo. Con la desaparición de los vientos de cola, la región tendrá que recurrir a sus propias fuerzas para estimular el crecimiento y esto pasa por aumentar la productividad.

En un contexto donde el ahorro interno es escaso y las entradas de capitales extranjeros son volátiles y la IED selectiva, solo podrán sostener el crecimiento del ingreso los aumentos de la productividad. Si esta aumenta, el ingreso futuro crecerá, lo que a su vez incrementará los ingresos públicos y la capacidad del Estado de invertir en el suministro, mejora y ampliación de los servicios públicos. Si se gana la batalla de la productividad, la región entrará en un círculo virtuoso de crecimiento, que permitirá emprender una fructífera y exitosa etapa en consonancia con las coordenadas económicas y sociales del siglo XXI.

Palanca VI. El capital humano

El capital humano es la clave de bóveda del sistema empresarial y productivo de los países, de todos los países, avanzados, emergentes o en desarrollo. Su fortaleza se encuentra en promover, fortalecer y extender la educación y la formación de los trabajadores, ofreciendo un futuro de oportunidades para todos.

En AL, tal como hemos indicado, el sistema productivo esencialmente lo constituyen las micro, pequeñas y medianas empresas, más un reducido número de grandes. En la micro y pequeña empresa, por lo general, los trabajadores cuentan con un bajo nivel cultural —la mayoría apenas con estudios primarios—, que dificulta empleos de calidad, estables y mejor remunerados.

De manera que conforme la economía da paso a nuevas demandas en los mercados laborales, la educación y la formación a lo largo de toda la vida y en todos los niveles profesionales será determinante para garantizar que, por un lado, todas las personas

tengan acceso a estas oportunidades, y por otro, que las empresas puedan tener acceso al capital humano que les aseguren una mayor calidad, productividad y competitividad[73].

América Latina tiene un problema común de capital humano, que, en términos económicos, se refleja en su baja productividad. Este fenómeno explica el hecho de que la región no haya tenido un crecimiento más dinámico durante las últimas décadas, lo cual ha impedido que sus ingresos converjan hacia los niveles alcanzados por los países más desarrollados. Para conseguirlo hay que profundizar y extender el nivel de educación y formación que permitan mejorar los conocimientos y las capacidades de los trabajadores. Cuánto más elevadas sean estas, indistintamente de sus categorías, mayor será la capacidad de las empresas para generar más valor y más riqueza[74].

Elevar la productividad mediante una mejor educación es una condición de la máxima importancia, que los gobiernos, las empresas, los centros de formación profesional, las universidades y las escuelas de negocios, deben fomentar, bien por separado o bien conjuntamente, con fórmulas que permitan colaborar, compartir conocimientos y experiencias.

El panorama ocupacional de América Latina se caracteriza por un empleo de baja calidad en las mipymes y, por otro lado, se da la circunstancia contraria, un déficit de puestos de trabajo cualificados en empresas medianas y grandes. En virtud de la estrecha conexión entre capital humano, tamaño e innovación, la abundancia de empresas y emprendimientos pequeños y unipersonales de baja calidad se ha reconocido como una de las razones fundamentales que explican la baja productividad de la región.

De no acortarse la brecha del capital humano con los países avanzados, la región puede quedarse rezagada, y se situaría en la trampa de la productividad (conectada con la trampa del ingreso medio)[75] que se hace crítica y se acentúa, cuando las empresas extranjeras que se instalan en los países demandan trabajadores cualificados.

---

[73] https://www.weforum.org/agenda/2019/04/skills-jobs-investing-in-people-inclusive-growth/
[74] BANCO MUNDIAL. *Conectados: tecnologías digitales para la inclusión y el crecimiento. Oficina del economista jefe para América Latina y el Caribe*. Washington, octubre 2023.
[75] CASILDA BÉJAR, Ramón. *América Latina emergente. Economía, desarrollo, industria, multilatinas, geoeconomía*. Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2012.

En consecuencia, se hace necesario fortalecer la calidad y las capacidades del capital humano para situar el aumento de la productividad a niveles internacionales. A los efectos, las empresas deben ofrecer a los trabajadores formación de calidad, algo que supone para las mipymes un salvoconducto no solo para su supervivencia, sino también, para el aumento de la productividad. De conseguirse, se crearían mejores empleos de calidad y mayores oportunidades profesionales, y a la vez se desincentivaría el trabajo y el emprendimiento informal.

Tanto el trabajo como el emprendimiento informal, crean el círculo que penaliza el crecimiento empresarial, y para superarlo se deben poner en marcha planes y acciones sectoriales e integrales de formación profesional que eleven la calidad del empleo y dinamicen el mercado de trabajo como sucedió durante los anteriores años de crecimiento vigoroso con el *boom* de las materias primas, cuando se crearon multitud de nuevos empleos de calidad con la incorporación de tecnologías digitales, para asegurarse un aumento de la productividad.

Las tecnologías digitales se han convertido en aliadas de la productividad y sería deseable que se incorporaran masivamente a las micro, pequeñas y medianas empresas; sin embargo, la falta de capital humano puede ser un obstáculo, por ello es tan urgente como importante poder disponer de él.

De acuerdo con el estudio de la CEPAL, las mipymes que utilizan tecnologías digitales son más productivas, rentables y tienen más probabilidades de crecer y de crear empleo. Además, el 67 % de los pequeños negocios de la región utilizan, al menos, una tecnología avanzada, lo cual significa un aumento del 10 %. Las más utilizadas son Internet (97 %), correo electrónico (96 %), software de gestión (89 %), páginas web (83 %) y redes sociales (77 %).

Otro factor como es la conectividad juega en contra de las mipymes, pues las limitaciones de infraestructuras retrasan la llegada de tecnologías digitales, por ello la importancia de

promover proyectos donde el acceso universal a Internet (véase, palanca VIII) sea un elemento clave para aumentar la productividad.

Aun no siendo este el sitio más indicado para tratarlo, no obstante, debemos resaltar el ejemplo que constituyen los «unicornios» a lo largo y ancho de la región como ejemplo claro y manifiesto de las posibilidades que suponen poder contar con un capital humano altamente cualificado.

Palanca VII. El acceso universal a Internet

Conforme las herramientas digitales se han vuelto esenciales en nuestra vida cotidiana, el acceso universal a Internet es cada vez más importante para el desarrollo socioeconómico de los países. Si bien la mayoría de los hogares en América Latina utilizan la banda ancha móvil a través de teléfonos inteligentes, las costosas tarifas y la mala calidad del servicio representan obstáculos importantes para los usuarios potenciales. Además, los cortes de energía son un desafío para casi el 40 % de los usuarios de banda ancha móvil existente. Abordar la necesidad de la región de conexiones a Internet más rápidas, baratas y confiables es, por lo tanto, una política y una prioridad de inversión (Nota técnica del Banco Mundial)[76].

Una mayor conectividad está relacionada con una mayor participación y movilidad en la fuerza laboral, un aumento en la creación de empleos y un mayor crecimiento general del empleo. El acceso a Internet también permite acceder a servicios públicos esenciales como la educación y la salud, lo cual fortalece la resiliencia económica y social. Asimismo, las tecnologías digitales ayudaron a impulsar la innovación en el entorno de movilidad reducida provocada por la pandemia de la COVID-19[77].

[76] BANCO MUNDIAL. Nota técnica: *Acceso y uso de Internet en América Latina y el Caribe: de las encuestas telefónicas de alta frecuencia de LAC 2021.* Washington.
[77] BANCO MUNDIAL BLOGS. LARA IBARRA, Gabriel, COMINI, Nicolò y GELVANOVSKA-GARCÍA, Natalia. *La conexión universal, asequible y confiable a Internet es un ingrediente clave para la recuperación inclusiva.* Washington, 21/12/2022.

Alrededor de las tres cuartas partes de la población de América Latina utiliza Internet. El Banco Mundial en su nota técnica obtuvo tres conclusiones principales sobre el acceso digital de los hogares en la región:

I. Los hogares con niveles más altos de educación tienen más probabilidades de acceder a Internet y de utilizarlo para trabajar y estudiar a distancia, lo que puede acentuar las desigualdades socioeconómicas. El trabajo remoto y la educación fueron el principal propósito del uso de Internet entre los hogares cuya cabeza tenía al menos educación terciaria. La mensajería instantánea fue el uso más frecuente entre los hogares en donde la persona encuestada solo tenía educación primaria.

II. El acceso ocurre predominantemente a través de teléfonos móviles, y las conexiones fijas aún están lejos de estar disponibles universalmente. La banda ancha móvil a través de teléfonos inteligentes es el principal medio por el que los hogares acceden a Internet. En particular, el acceso no difiere significativamente entre áreas urbanas y rurales. En promedio, el 95 % de los hogares de la región en áreas urbanas tiene al menos un miembro que tiene acceso a un teléfono inteligente, en comparación con el 93 % de los hogares rurales. Dos tercios de los hogares tienen las conexiones fijas a Internet, necesarias para realizar actividades de datos de alta capacidad, como videoconferencias para el trabajo o para actividades educacionales. Si bien estas estimaciones pueden sugerir una mejora con respecto al promedio regional previo a la pandemia, las disparidades entre países persisten.

III. Los altos costos de los datos disuaden a los hogares de acceder a Internet. Las altas tarifas y la mala calidad del servicio afectan a quienes tienen acceso. Alrededor del 50 % de los hogares que no están

> conectados a Internet señalaron que los datos asequibles son el principal obstáculo para estar «en línea». Esto probablemente se deba a una combinación de altos precios de datos y menores ingresos. Uno de cada tres hogares reportó un aumento en el gasto en paquetes de datos y conexiones a Internet durante la pandemia, probablemente impulsado por una mayor necesidad de acceder a herramientas digitales para la educación, las comunicaciones y el trabajo.
>
> Una vez en línea, los usuarios de Internet se enfrentan a conexiones de baja calidad, frecuentes cortes de energía y altas tarifas de servicio. Alrededor del 55 % de los hogares informaron que la mala calidad de Internet es un desafío para su uso y más de un tercio (37 %) consideró los cortes de energía como un problema clave. Los altos costos se identificaron como el tercer obstáculo importante en el uso de Internet (30 %).

Las recomendaciones básicamente son: i) fomentar la competencia y las inversiones en infraestructura en los tramos medios y finales de la red ayudaría a la adopción de conexiones de banda ancha fija cuya calidad es necesaria para realizar actividades en línea como el trabajo remoto o el aprendizaje electrónico. Paralelamente, la mejora de la red eléctrica en las zonas rurales será importante para garantizar la estabilidad de la conexión en el futuro; ii) los formuladores de políticas deben abordar la accesibilidad de los datos y la calidad del servicio. Las costosas tarifas, junto con la mala calidad del servicio, representan obstáculos importantes para un uso más amplio de Internet, particularmente entre los segmentos de bajos ingresos de la población; y iii) establecer políticas que promueven la competencia resultan esenciales y deben considerarse en todos los países, pero pueden no ser suficientes para que los precios sean asequibles para los hogares más pobres. Para apoyar a los segmentos marginados de la población, es posible que los gobiernos deban ampliar significativamente los esquemas de financiación (como ayudas o subsidios) para aumentar el acceso a Internet.

Asimismo, indica que la gran brecha digital entre los hogares con miembros de bajo y alto nivel educativo provoca el riesgo de ampliar las desigualdades existentes en la

región, ya que solo este último grupo puede aprovechar efectivamente las oportunidades digitales. Por lo tanto, los gobiernos y el sector privado por medio de alianzas podrían apoyar una adopción digital inclusiva, por ejemplo, mediante la promoción de programas de capacitación específicos en habilidades digitales.

Por su parte el informe *Latin America Digital Transformation Report 2023*[78] señala que la región ha registrado un importante avance en conectividad a Internet, hasta el punto de que durante la década 2012-2022, consiguió cerrar parte de la brecha frente a los países de altos ingresos.

Al cabo de una década, la penetración de Internet pasó del 43 % al 78 %, situándose por delante de China, en donde este porcentaje durante la década 2012-2022 se incrementó del 42 % al 74 %. En los países de ingresos altos, este porcentaje pasó del 75 % al 90 % en ese mismo período. Aunque AL aún se ubica por detrás de los países de altos ingresos, destacan los avances de países como Chile, donde se incrementó del 55 % al 90 %. Le siguen Argentina con el 87 % (en 2012 era del 56 %), Brasil con el 84 % (49 %), Colombia con el 76 % (49%), México con el 77 % (40 %).

Independientemente de los avances en materia de infraestructura y acceso a Internet, la conectividad digital es una herramienta fundamental para la innovación, la inclusión y la competitividad en América Latina. Sin embargo, el camino hacia el aprovechamiento de sus ventajas está lejos de ser sencillo, la mera infraestructura digital no garantiza la prosperidad.

El Banco Mundial en el informe *Conectados: Tecnologías digitales para la inclusión y el crecimiento (octubre, 2023)* enfatiza que las soluciones digitales pueden ser parte de la respuesta. La ampliación de la conectividad digital, combinada con políticas complementarias, ofrece la posibilidad de crear sociedades más dinámicas e inclusivas, para conseguirlo, América Latina y el Caribe deben aprovechar las ventajas de las tecnologías digitales, incluyendo al mismo tiempo a los más pobres y promoviendo una mejor gobernanza. El informe describe las brechas y oportunidades existentes en la digitalización, tales como:

[78] https://www.atlantico.vc/latin-america-digital-transformation-report-2023

I. Infraestructura: el acceso a Internet móvil es muy extendido, pero persiste una brecha de cobertura (áreas sin red de banda ancha móvil) del 7 % de la población (45 millones de personas). El 74 % de los hogares urbanos tiene acceso a Internet fijo, y solo el 42 % en las zonas rurales. La calidad también es un problema: el 55 % de los hogares con algún tipo de conexión a Internet señalan la baja calidad de los servicios. Para abordar estas disparidades se requiere una combinación de innovaciones tecnológicas e institucionales que faciliten el acceso a Internet.

II. Brechas de uso: hasta el 38 % de la población (240 millones de personas) vive en áreas con cobertura de Internet, pero elige no conectarse. Las razones de esto incluyen el alto costo de los servicios de Internet, la falta de conciencia sobre las posibles ventajas de la conectividad y el desconocimiento de las plataformas digitales. Para reducir estas brechas es fundamental abordar el problema de la asequibilidad y ampliar las habilidades digitales.

III. Más allá del acceso: para garantizar la inclusión es esencia invertir en áreas complementarias. El acceso a banda ancha por sí solo no es suficiente. Las personas necesitan contar con herramientas y capacidades para aprovechar las oportunidades de la economía digital. Las áreas críticas de acción incluyen el fortalecimiento de las habilidades del capital humano digital y tradicional, así como de las competencias de gestión; asegurar la disponibilidad de financiación; protocolos gubernamentales eficientes y una estructura regulatoria de apoyo.

IV. Gobernanza: las herramientas digitales pueden hacer que los gobiernos sean más receptivos al facilitar las transacciones con los ciudadanos, mejorar la eficiencia y calidad de la prestación de servicios y promover la inclusión. Reducir los costos de transacción beneficia particularmente a los segmentos más remotos y desfavorecidos de la sociedad. El empleo de redes y herramientas digitales puede ayudar a reducir la gran proporción del PIB (hasta un 4 %) que se pierde en ineficiencias del gasto público.

Sin embargo, «la conectividad digital no es una fórmula mágica para el crecimiento y puede exacerbar las desigualdades sociales existentes si no se hacen inversiones complementarias en habilidades, finanzas y sistemas regulatorios para hacer realidad la promesa de las tecnologías digitales para todos», afirma William Maloney, economista jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial.

Palanca VIII. La asociación estratégica Unión Europea-América Latina y el Caribe

La Unión Europea con América Latina y el Caribe mantiene históricas relaciones tanto políticas como económicas y comerciales.

Conscientes de la situación, en la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea y América Latina y el Caribe (Río de Janeiro, 28 junio de 1999), se creó un *Acuerdo de Asociación Estratégica Birregional.* Este acuerdo ha contribuido a dar forma y seguimiento a las relaciones bilaterales entre los 60 países que integran la Asociación (27 de la UE y 33 de ALC).

Partiendo de que las instituciones son instrumentos para organizar la vida en comunidad, y que a través de ellas se canalizan acuerdos y como todo instrumento es contingente. Nacen en unas circunstancias y con unos objetivos, por ello se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) cuando los 33 países de ALC acordaron fusionar el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo y Cooperación en un solo foro: la CELAC. Oficialmente, la CELAC nació en la XXII Cumbre del Grupo de Río (Caracas 2 y 3 de diciembre de 2011)[79].

Las cumbres UE-CELAC, representan una extensión de las cumbres UE-ALC que se venían realizando desde 1999, cuyo objetivo prioritario era fortalecer las relaciones entre ambas regiones, siendo el principal foro de diálogo y cooperación.

[79] La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), oficialmente, se llevó a cabo mediante la firma de la Declaración de Caracas por parte de las jefas y los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y en la cual se define a la CELAC como un «mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de la región».

Con este propósito el alto representante y la Comisión Europea adoptaron una comunicación conjunta donde se establece la *Nueva Agenda para las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*[80]. En ella se propone una nueva Asociación Estratégica Birregional, modernizada y más sólida, mediante un diálogo político reforzado con el estímulo del comercio, la inversión y el fomento de sociedades más sostenibles e inclusivas, interconectadas en el marco de la estrategia de la Unión Europea a través de la Agenda Global Gateway.

La Agenda Global Gateway crea vínculos inteligentes, impulsando inversiones de calidad para contribuir a satisfacer las necesidades de infraestructuras, al tiempo que crea valor añadido local y promueve el crecimiento, el empleo y la cohesión social. Además, apoya el desarrollo humano, incluido el empoderamiento de los jóvenes y las mujeres, al mejorar la innovación, la educación y las capacidades de un entorno empresarial y reglamentario propicio. Esto contribuirá a que se alcance la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[81] con sus 169 objetivos asociados integrados e indivisibles que representan las luces largas que guían al planeta y exigen ser enfocadas con potencia a lo largo de los próximos siete años para que puedan cumplirse y así hacer realidad el mundo proyectado.

Las resoluciones de la 78ª Asamblea de la Organización de Naciones Unidas marcan un hito decisivo en el camino hacia la consecución de la Agenda 2030 y la urgente necesidad de reactivar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. La promesa de no dejar a nadie atrás está en serios problemas, ya que, pese a algunos avances, a lo largo de los años han surgido brechas en la implementación de los 17 Objetivos, que incluyen la erradicación del hambre y la pobreza extrema para 2030. El secretario general de la ONU, António Guterres, instó a los actores sociales para trabajar de manera conjunta en el logro de esas metas[82].

Hay que hacerlo con determinación, pues estamos a tiempo para ello, aunque no hay que dejar prevalecer el «buenismo». El secretario general de la ONU, António Guterres,

[80] Para más detalle, véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_23_3045
[81] Para más detalle, véase NACIONES UNIDAS. *Transformando nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* https://sdgs.un.org/es/2030agenda
[82] https://news.un.org/es/story/2023/09/1524182

fue claro en su discurso durante la 78ª Asamblea General: «Actualmente, solo el 15 % de las metas de desarrollo sostenible que nos marcamos en 2015 van por buen camino, pero lo peor es que muchas incluso están retrocediendo».

En este momento los países de América Latina y el Caribe están llamados a cumplir un rol protagónico: Colombia[83] busca retomar el destacado papel que tuvo al proponer la idea de los ODS, Cuba preside el grupo del G77+ China, Chile ostenta la presidencia del Ecosoc de la ONU y Trinidad y Tobago ostenta la presidencia de la 78ª Sesión de la Asamblea General. Brasil acogerá las reuniones del G-20 y la COP 30.

2023 marca la mitad del período de 15 años que se abrió en 2015 para la consecución de la Agenda 2030 y los ODS (en septiembre de 2015, más de 150 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la histórica Cumbre del Desarrollo Sostenible y aprobaron la Agenda 2030). En estos ocho años, se han vivido acontecimientos que han marcado profundamente el orden internacional y que han hecho más urgente y necesaria aún su implementación.

En América Latina y el Caribe, la CEPAL estima que solo el 25 % de las metas sobre las que se cuenta con información muestra un comportamiento que permite prever su cumplimiento en 2030; el 48 % de las metas sigue una tendencia correcta, pero insuficiente para alcanzarlas, y el restante 27 % exhibe una trayectoria de retroceso.

Estos datos ponen de relieve la urgencia de impulsar acciones para retomar el rumbo hacia el cumplimiento de los ODS y, en particular, para contrarrestar las tendencias negativas que afectan a algunas metas, fortalecer las que van en la dirección correcta para alcanzar el objetivo, y garantizar los logros de las metas cuya trayectoria es correcta[84].

---

[83] La historia se inicia en febrero de 2011, cuando la canciller de Colombia María Ángela Holguín, acompañada de su viceministra Patti Londoño y de Paula Caballero, directora de asuntos ambientales, económicos y sociales de la Cancillería, plantearon al presidente, Juan Manuel Santos, la idea de remplazar los Objetivos del Milenio por unos mucho más ambiciosos, que involucraran a los países desarrollados y tuvieran un importante componente ambiental. Al presidente Santos la idea le pareció «genial», y no dudó en darle luz verde y todo su respaldo. SANTOS, Juan Manuel. «Los ODS: Una iniciativa colombiana para el mundo», *El Tiempo*. Bogotá, 10/6/2022. Para más detalle, véase CABALLERO, Paula y LONDOÑO, Patti. *Redefining Development: The Extraordinary Genesis of the Sustainable Development Goals. The Policy and Practice of Governance.* Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 2022.

[84] CEPAL. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: en la mitad del camino hacia 2030. Objetivos, metas e indicadores.* Santiago de Chile, septiembre, 2023.

Paralelamente, durante la Asamblea General de Naciones Unidas se celebró New York Climate Week 2023, reuniendo a los líderes empresariales, gubernamentales y de la sociedad civil de todo el mundo para examinar la contribución al avance de los ODS. Por otra parte, la iniciativa Forward Faster del Pacto Mundial de Naciones Unidas, acordó acelerar la acción del sector privado para alcanzar los ODS, haciendo un llamamiento a las empresas para que declaren públicamente sus compromisos y a resaltar las acciones que emprenderán para cumplir dichos objetivos[85].

La renovada apuesta por la Asociación Estratégica Birregional permitirá a la Agenda Global Gateway, realizar inversiones de alta calidad destinadas a combatir la pobreza, la desigualdad, promover una transición verde y justa, así como facilitar la transformación digital en la región. «No es cuánto vamos a invertir, sino cómo vamos a invertir y que las inversiones cumplan con las normas ambientales y sociales más elevadas y con transparencia» (Úrsula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, en el discurso de clausura de la III Cumbre UE-CELAC).

Previa a la III Cumbre, la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, en su gira por la región (Argentina, Brasil, Chile y México), durante su visita a Chile, afirmó: «Chile es un socio privilegiado» y se mostró confiada en el próximo proceso de la firma del Acuerdo Marco Avanzado Unión Europea-Chile, y enfatizó sobre la importancia que tendrá, pues ayudará a profundizar el diálogo político y la cooperación para hacer frente a los retos mundiales actuales. Cabe recordar que la Unión Europea es el primer inversor en Chile y el tercer socio comercial y destacó que, en el marco del nuevo acuerdo, «las empresas y los inversores chilenos recibirán el mismo trato que sus homólogos europeos en nuestro mercado. Este acuerdo también fomenta las condiciones adecuadas para que nuestros inversores vengan a Chile y trabajen con sus empresas para crear valor añadido local».

Como ejemplo de cooperación en áreas prioritarias como lo es la transición verde, la presidenta Ursula von der Leyen junto al presidente de Chile, Gabriel Boric, anunciaron el lanzamiento de dos nuevas iniciativas de cooperación en materia de hidrógeno

[85] Para más detalle, véase *UN Global Compact. Forward Faster.* https://forwardfaster.unglobalcompact.org/home

renovable, el ProyectoTeam Europe para el Desarrollo de Hidrógeno Renovable en Chile y el Fondo Team Europe de Hidrógeno Renovable en Chile, con un presupuesto de 225 millones de euros. Estos proyectos se desarrollan en el marco de la estrategia de inversión y conectividad de Global Gateway.

En esta línea de cooperación Von der Leyen, durante su visita a Brasil tras reunirse con el presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, declaró: «Europa es su socia y tenemos la responsabilidad de detener la deforestación de la Amazonia y anuncio que la Unión Europea otorgará 20 millones de euros para el Fondo Amazonia». También recordó que actualmente existe un proyecto de 430 millones de euros para la lucha contra la devastación de la selva y la promoción del uso sostenible de la tierra en el bioma y el crecimiento verde.

La riqueza de los recursos naturales junto con los minerales, deben crear sinergias con la Unión Europea para aprovecharlos de manera eficiente y no repetir ni caer en la «reprimarización» de la economía basada en el modelo primario exportador de las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, donde la variable clave que explica el crecimiento económico es la exportación de productos primarios, único componente que podía generar riqueza y crecimiento económico de los países.

> «El modelo primario exportador tiene como característica fundamental que las exportaciones de productos primarios son el principal componente del PIB de los países. Considerando una función básica del PIB de un país con economía abierta: PIB = C (consumo) + I (inversión) + G (gasto público) + X (exportaciones) – M (importaciones), y teniendo en cuenta que todos los componentes, salvo las exportaciones, son muy pequeños y que no tienen capacidad de promover el desarrollo económico y social, las exportaciones resultan el único componente que puede generar riqueza y crecimiento económico en el país[86]».

Como lo expresó el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la región puede convertirse en el nuevo golfo Pérsico, en un mundo que va a prescindir de los hidrocarburos, sustituyéndolos por energías limpias

[86] Para más detalle, véase RUESGA, Santos M. y SILVA BICHARA, Julimar da. *Modelos de desarrollo económico en América Latina: Desequilibrio externo y concentración de riqueza.* Marcial Pons, Madrid, 2005.

como el hidrógeno verde del que podría producir unos 913 millones de toneladas a bajo coste hasta 2050, lo que la posiciona como la región de mayor potencial en todo el mundo.

Esta situación tan favorable para la región debe fortalecer la Asociación Estratégica Birregional, para relanzar el acercamiento y activar unas relaciones que durante años mostraron altibajos y fueron perdiendo intensidad. Desde estos postulados, la Presidencia de España del Consejo de la Unión Europea (segundo semestre de 2023), estableció como una de sus prioridades defender la necesidad de construir asociaciones reforzadas y estratégicas con actores afines, como lo son América Latina y el Caribe.

En este marco, se llevó a cabo la III Cumbre UE-CELAC[87], con la finalidad de fomentar sinergias. Las propuestas incluyen el fortalecimiento del diálogo mediante la organización de cumbres regulares y reuniones de ministros de relaciones exteriores, así como el establecimiento de un mecanismo de coordinación permanente. También se pretende fortalecer el compromiso político UE-Caribe, incluyendo a la Comunidad del Caribe (CARICOM) y relanzar las cumbres bilaterales con los socios estratégicos Brasil y México. Otras acciones incluyen la firma del Acuerdo UE-Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OACPS) en donde participan, por ALC, los países caribeños.

Los dirigentes de la UE-CELAC se han comprometido a renovar su ya arraigada asociación, que se basa en valores e intereses comunes y en estrechos lazos económicos, sociales y culturales. «Reafirmamos que colaborando como socios soberanos somos más fuertes y estamos mejor situados para afrontar las numerosas crisis y múltiples desafíos de nuestra época»[88].

La Unión Europea tiene muchas prioridades compartidas con ALC, y las instituciones multilaterales de desarrollo CAF[89] y BID, así como la CEPAL, elaboraron documentos específicos para concretarlos en proyectos enfocados en impulsar la transformación

[87] La UE-CELAC cuenta con el 21 % del PIB mundial y el 14 % de la población mundial. Infografía Relaciones UE-CELAC: datos y cifras. https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-celac-relations/
[88] *III Cumbre UE-CELAC. Principales resultados.* https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2023/07/17-18/
[89] CAF. Banco de Desarrollo para América Latina.

digital y la transición verde, reducir la pobreza y la desigualdad. En esta nueva dinámica ambas instituciones se han convertido en aliados estratégicos de la UE, liderando la adaptación e integración de los planes de la nueva agenda de cooperación e inversiones europeas canalizadas a través de Global Gateway.

Durante la III Cumbre, tuvo lugar la Mesa Empresarial UE-ALC[90], donde la Comisión Europea anunció inversiones por 45.000 millones de euros en ALC a través de la Global Gateway, que incluye más de 130 proyectos impulsores de sectores claves para facilitar la transición medioambiental y digital, que comprenden desde energías renovables e hidrógeno verde, materias primas críticas, descarbonización[91] y proyectos de infraestructuras de transporte, conectividad 5G y de último kilómetro, digitalización de los servicios públicos, gestión forestal sostenible, fabricación de productos sanitarios, educación, formación y capacidades, y finanzas sostenibles o la ampliación de red de cableado de datos de alto rendimiento, hasta la producción de vacunas de ARNm más avanzadas.

De manera que la UE debe trabajar fuertemente con ALC en los ámbitos más específicos y convenientes para ambos. Así lo expresa la declaración de la III Cumbre, donde ambas partes reconocieron: «La contribución potencial de la agenda inversora de Global Gateway, que abordará las inversiones en consonancia con las prioridades de ALC, con el objetivo de movilizar tanto la financiación pública como el capital privado a favor del desarrollo sostenible, lo que incluye la transformación digital, la educación, las infraestructuras sanitarias, la producción de energía, las perspectivas medioambientales, las materias primas y las cadenas de valor locales»[92].

Este nuevo acercamiento y fortalecimiento entre la UE-ALC, se ha visto ampliamente impulsado por la presidencia de España del Consejo de la Unión Europea con el propósito de establecer entre otros, nuevos acuerdos comerciales y marcos de

[90] Organizada por la Comisión Europea, el BID y la CAF.
[91] El gran reto que tienen las empresas para conseguir la descarbonización son sus procesos productivos, consumir energías renovables, e incluso ir más allá, involucrando a proveedores y clientes en todo el proceso, minimizando el impacto en el medioambiente. Esta transformación de la empresa se encuentra enfocada en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
[92] Declaración de la III Cumbre UE-CELAC. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-REV-1/es/pdf 4Acceda a la Hoja de Ruta 2023 -2025
https://www.consilium.europa.eu/media/65921/eu-celacroadmap2023-25.pdf

cooperación con una nueva agenda de inversiones en sectores claves que tienen el potencial de crear sinergias para enfrentar conjuntamente los retos globales de las próximas décadas.

Unos retos que cuentan con nuevos e importantes actores internacionales, muy decididos a conquistar sus espacios rápidamente en ALC. La prueba más reciente es la gira del ministro de Asuntos Exteriores de India[93], Subrahmanyam Jaishankar, quien ha visitado Guyana, Panamá, Colombia y República Dominicana, dejando una clara señal del amplio interés por la región[94].

La primera visita de Jaishankar comenzó en Guyana, cuya producción de petróleo se ha triplicado respecto al 2022 alcanzando los 380.000 barriles diarios. India estaría interesada en adquirir crudo dulce (bajo en contenido de azufre y bueno para sus refinerías), aunque los fletes son elevados. Si bien, Jaishankar manifestó que Guyana podría contar con «un cliente directo durante un largo período sin la necesidad de un intermediario», asegurando que su país no busca un descuento, pues lo compraría a precio de Brent. Sobre el petróleo, posiblemente, giraría el principal acuerdo bilateral[95].

Con Panamá se pretende situar una plataforma logística para intensificar y consolidar su presencia regional. Otra propuesta interesante sería convertir el *istmo* en un *hub* farmacéutico para que las empresas indias utilicen la cadena logística panameña a la vez como centro de producción y distribución. También se plantearon las ventajas en materia de exportación y producción de alimentos en la Zona Libre de Colón[96] y como centro de innovación tecnológica, contando con regímenes aduaneros que facilitan las operaciones e inversiones.

La visita de Subrahmanyam Jaishankar a los cuatro países, con sus compromisos bilaterales y las interacciones con importantes grupos empresariales se suma al impulso

[93] Quinta economía del mundo y muy seguramente tercera en 2027, desplazando a Alemania de este lugar.
[94] Subrahmanyam Jaishankar, desde que asumió su cargo en 2019 no ha visitado la región. La gira comenzó en Guyana (21 al 23 de abril de 2023), Panamá (24 y 25), Colombia (25 y 27), República Dominicana (27 al 29).
[95] Para facilitar las relaciones se firmó un acuerdo de servicio aéreo que permite a Trans Guyana Airways acceso a seis aeropuertos indios, ya que en la actualidad no existen vuelos directos.
[96] La Zona Libre de Colón es una zona franca que cuenta con más de 70 años de experiencia en el comercio mundial, siendo la zona más grande del continente americano y el principal centro de contenedores de América Latina.

de las relaciones bilaterales India-ALC, como prueba de compromiso con la región, que refuerza la posición de liderazgo de India en el Sur Global que se disputa con China.

India, según el informe del Banco Mundial *Perspectivas económicas mundiales* (junio, 2023), será el país que más crezca (6,3 %)[97], con la particularidad de que desde el mes de abril de 2023 es el «país más poblado del mundo» con una población estimada de 1.428,6 millones de habitantes, superior a los 1.425,7 millones de China, según el informe de Naciones Unidas *El estado de la población mundial 2023* (UNFPA, por sus siglas en inglés). Se trata de un acontecimiento demográfico único en la historia de la humanidad, con la particularidad, de que la población no dejará de crecer hasta 2065, año que alcanzará casi los 1.700 millones de habitantes (UNFPA). Además, cuenta con algo fundamental que China y el resto de las potencias mundiales no tienen, como es, una pirámide poblacional muy joven —la edad media es de 28 años, frente a los 38 de China— que se mantendrá al menos durante los próximos 30 años, lo cual podría darle una ventaja importante si es capaz de administrar y aprovechar tan favorable demografía.

Probablemente, India será la próxima fábrica del mundo, pues cuenta con altas capacidades científicas y tecnológicas, como lo ha demostrado su misión espacial «India Chandrayaan-3», que alunizaba con éxito en el polo sur de la Luna, la cara más meridional, nunca explorada. Por el contrario, la misión espacial Rusia Luna-25, se estrellaba contra la superficie lunar cuando podría haber sido la primera en alunizar en el polo sur de la Luna.

> «El país que pueda configurar y adaptar sus sistemas productivos más rápidamente al nuevo modelo de producción, será quien gane ventaja en el entorno geoeconómico y geopolítico. Sin olvidar el peso de la geografía y de los recursos, la posición central de una potencia la definirá su capacidad y su disposición de incorporarse al nuevo modelo de producción. No deberíamos extrañarnos que la competencia geopolítica y geoeconómica entre las dos potencias que aspiran a ser hegemónicas se centre en las

[97] Le siguen China (5,6 %), México (2,5 %), Brasil (1,2 %), Estados Unidos (1,1 %), Japón (0,8 %), Zona Euro (0,4 %), Rusia (-0,2 %) y Argentina (-2,0 %). https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2023/06/06/global-economy-on-precarious-footing-amid-high-interest-rates

dimensiones inmateriales, es decir, en la rivalidad por el dominio de las innovaciones tecnológicas y su desarrollo en el campo de la producción industrial[98]».

La CAF, en su informe *LAC-India. Nuevos Horizontes, Nuevas Esperanzas*, propone 10 áreas prioritarias para potenciar la relación: comercio e inversión, seguridad alimentaria, energía, ciencias de la vida, movilidad sustentable, financiamiento y desarrollo, tecnologías 4.0, integración inteligente, culturas alternativas y diplomacia global.

El informe aporta datos significativos como que, India exporta más a Brasil y a Guatemala que a sus vecinos de Camboya, Japón o Tailandia. Por su parte, América Latina y el Caribe exportan más a India que a socios tradicionales como España, Alemania, Francia o Italia. Las proyecciones indican que el comercio creció un 145 % en la última década y un 2.000 % en las dos últimas.

Inexorablemente, son momentos fundamentales para la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC. Una asociación que requiere una perspectiva amplia, profunda e intensa que debe afianzarse en el nuevo tablero de ajedrez geoeconómico, geoestratégico y geopolítico latinoamericano, donde la UE está llamada a desempeñar una intensa actividad mediante la Agenda Global Gateway.

Al respecto, por su importancia y dada la interrelación que conlleva, cerrando el Estudio por parte de la Unión Europea, se produjo un movimiento (un movimiento forma parte de una estrategia), que, aunque brevemente deseo dejar la debida constancia, atañe directamente a la Agenda Global Gateway.

Se trata del Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa (IMEC), presentado en la Cumbre del G-20 (Nueva Delhi, 9 de septiembre de 2023), que tiene el potencial de convertirse en uno de los pilares de la estrategia Indo-Pacífico de Europa, que cada vez más se centra en la India —y la India se encuentra presente cada vez más en AL—. El Memorando de Entendimiento del IMEC, firmado por India, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Estados Unidos, Unión Europea y tres de sus principales miembros, Alemania, Francia e Italia, es sumamente relevante no solo por razones económicas sino

[98] AZNAR, Federico, MARTÍN, Andrés G. y FELIÚ, Luis (coordinadores y editor). DACOBA CERVIÑO, Francisco José (prólogo). *Estrategia. Una forma de pensar.* Sílex Ediciones, Madrid, 2021.

también, y, sobre todo, por su importancia estratégica. Desde la perspectiva europea, el nuevo corredor parece estar en consonancia con las nuevas prioridades estratégicas europeas para la región Indo-Pacífico.

El *IMEC*, bien puede complementarse con Global Gateway, pues está diseñado en gran parte para contrarrestar económicamente la Nueva Ruta de la Seda, diseñada, financiada y liderada por China. De manera que el *IMEC* pasa a convertirse en un instrumento clave que se conoce como *derisking,* o el reequilibrio gradual de las relaciones económicas y comerciales entre la Unión Europea y China.

«La Unión Europea está en continua evolución. El mundo cambia y nosotros debemos cambiar con él. Necesitamos reformas. No hay que tener miedo al cambio. La Unión Europea no es perfecta. Hemos de aceptarlo mientras seguimos a la escucha, explicando y cumpliendo nuestras promesas», asegura Roberta Metsola, presidenta de la Eurocámara[99].

«Los resultados han dejado una satisfacción compartida que servirán para proyectar la estrategia iberoamericana de futuro con la Unión Europea, pues no solo es necesario, sino lo más inteligente, ya que son regiones complementarias, llamadas a ampliar e intensificar sus relaciones en estos momentos claves de reorganización geoconómica y geopolítica mundial», Andrés Allamand, secretario general iberoamericano en la clausura de la XXVIII Cumbre Iberoamericana en Santo Domingo.

[99] Construyendo la Europa que vivirás en 2030: Un proyecto de *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-09-29/doce-meses-doce-causas-el-camino-de-europa-hacia-el-futuro-europeo_3744249/

Palanca IX. El proyecto Iberfides. Conectar negocial y documentalmente, facilitando las relaciones empresariales y familiares Iberoamericanas

Alfonso Cavallé Cruz
Notario de Santa Cruz de Tenerife
Decano del Colegio Notarial de Canarias
Delegado para América del Consejo General del Notariado

Introducción

Los vínculos entre España y América son una realidad centenaria que cala todos los ámbitos: el idioma, las costumbres, la cultura, el derecho, el comercio y en la vida de las personas y los pueblos. Estas vinculaciones son muy acentuadas en derecho privado y comercial y tiene su reflejo en instituciones, como la notarial, presente, a través de los escribanos, desde el mismo momento del descubrimiento del Nuevo Mundo. Hoy puede hablarse en Hispanoamérica de una tradición jurídica común, conservada y desarrollada.

De los distintos derechos hispanos fue el derecho castellano el que se aplicó al Nuevo Mundo, por ser Isabel de Castilla quien apoyó la aventura de Colón. A la rápida extensión contribuyeron los escribanos, que desempeñaron un papel fundamental en la cohesión jurídica y social de los nuevos pueblos y ciudades. La mutación del marco jurídico en Hispanoamérica superó en celeridad e intensidad a la propagación del derecho romano, y su influencia, tras la independencia, subsiste adaptada a las realidades de las distintas naciones. Hoy hablamos de comunidad hispanoamericana de derecho privado porque compartimos raíces, influencias y principios comunes. Y esta influencia recíproca se mantiene en la actualidad con renacida intensidad.

Hay que tener muy en cuenta, que la presencia de los escribanos en América (hoy llamados en muchos países notarios) es anterior a la creación en 1511 de la primera Audiencia en Santo Domingo. Las primeras líneas de la historia de Hispanoamérica vinieron dadas de la mano de Rodrigo Escobedo, escribano que acompañó a Cristóbal Colón en su primer viaje, a quien le correspondió el 12 de octubre de 1492 dejar

constancia escrita y dar fe de la toma de posesión en nombre de los Reyes Católicos de las tierras recién descubiertas.

La presencia notarial en esos primeros años no fue excepcional, sino la regla general. Al Nuevo Mundo, junto con *la cruz y la espada,* también viajó *la pluma*, que en manos de los escribanos representó la paz social, el orden y el derecho. Desde el principio, en todos los actos con trascendencia jurídica de los conquistadores estuvo presente un escribano que dejó recuerdo y constancia de la toma de posesión, fundación de ciudades y en general de todos los hechos con relevancia jurídica. Así, por ejemplo, el escribano Diego de Godoy levantó acta de la constitución del primer ayuntamiento del territorio continental, el 10 de junio de 1519, la Villa Rica de la Vera Cruz; de la fundación de la Ciudad de México, el 8 de marzo de 1524, dio fe el escribano Francisco de Orduña. También Francisco Pizarro se hizo acompañar del escribano Pedro Sánchez de la Hoz. Hoy se conserva en el Archivo General del Perú el *Protocolo ambulante de los conquistadores*, también conocido como *Libro becerro*, que abarca un periodo comprendido entre el 1533 y 1542, en el que se contienen las escrituras autorizadas por los escribanos que acompañaron a los conquistadores en su periplo por Cajamarca, Jauja, Piura, Cuzco, Lima, Chile y Argentina. Ciertamente, para conocer la historia de América y España hay que acudir a la rica fuente constituida por los protocolos notariales. En ello quedaron plasmados no solo los grandes hechos, sino también la vida de las personas y de los pueblos, sus realidades cotidianas, familiares, patrimoniales, sus sentimientos y creencias, y dotó de certeza y seguridad las relaciones jurídicas entre los particulares.

Además de las realidades sociales y jurídicas en las tierras recién descubiertas, los protocolos notariales centenarios dejaron remembranza y prueba fehaciente del comercio y de las intensas y frecuentes vinculaciones socioeconómicas entre los habitantes de ambos lados del Atlántico. Escrutando los protocolos del siglo XVI, se evidencia que a los pocos años del descubrimiento las relaciones jurídicas familiares y comerciales transatlánticas eran fluidas y habituales.

Hoy, quinientos años después, la sociedad demanda reeditar en los países iberoamericanos una interconexión documental adaptada al siglo XXI, que facilite y

agilice las relaciones jurídicas, familiares, civiles y comerciales dotándolas de seguridad, certeza y eficiencia.

Situación actual

En un mundo cada vez más globalizado e interconectado se hace ineludible buscar soluciones prácticas que, sin merma de las garantías y seguridad, faciliten las relaciones comerciales, empresariales, interpersonales y familiares, que son especialmente intensas en el ámbito iberoamericano.

Hoy juega a favor de la creación de un sistema de colaboración interinstitucional iberoamericano para la interconexión documental y negocial, utilizando las nuevas herramientas tecnológicas y considerablemente, además, los siguientes elementos aglutinadores:

a) La comunidad idiomática. Según el Instituto Cervantes, en el año 2022, estimaba que más de 600 millones de personas hablan castellano, de los cuales la mayoría están en el continente americano. El segundo idioma en la región es el portugués que, al igual que el castellano, es una lengua del grupo iberorromance, con grandes similitudes, que facilitan la comunicación.
b) Un segundo elemento aglutinador y facilitador es la existencia de una tradición jurídica común, que hace que la terminología técnico-jurídica sea en gran medida coincidente, lo que facilita la contratación y la interpretación.
c) Y el tercer elemento, y no por ello el menos importante, contar con sistemas documentales análogos y notariados que comparten principios comunes, actualmente integrados en la *Unión Internacional del Notariado* (UINL).

Aprovechando estas tres ventajas, surge el proyecto Iberfides, que trata de dar respuesta a esa necesidad de conectar, negociar y documentar Iberoamérica, facilitando las relaciones empresariales y familiares. Iberfides desplegará su utilidad entre aquellos

países de Iberoamérica que cuenten con notariados bien regulados y adaptados a los principios de la Unión Internacional del Notariado (UINL), es decir, con notariados del sistema latino-germánico, por respeto al principio de equivalencia de formas, con documentación dotada de similares efectos, calidad y que cuenten con la garantía de sus Estados a fin de que gocen de la máxima seguridad y eficacia.

La circulación segura de documentos notariales electrónicos

En el espacio iberoamericano la circulación de personas y empresas es cada vez más intensa, lo que urge a facilitar al máximo la circulación de documentos auténticos, con plena seguridad y garantías, a la vez que se ahorre tiempo, se eviten desplazamientos y disminuyan costes.

La experiencia mantenida en España en las últimas décadas ha sido fructífera y pueden servir de ejemplo de buena práctica.

El notariado español es el colectivo pionero y más activo en el proceso de implantación de la administración electrónica. Desde hace años, cualquier *copia autorizada electrónica* de una escritura puede remitirse de forma inmediata, por ejemplo, de una notaría de Galicia a otra de las islas Canarias, con las máximas garantías y seguridad. Esto se realiza de forma segura y confidencial telemáticamente por medio de los servicios centrales de la plataforma tecnológica del notariado español —Agencia Notarial de Certificación (ANCERT)—, usando las firmas electrónicas avanzadas y reconocida, con cifrado de datos, tanto por el notario que la envía como por el notario receptor. La *copia autorizada electrónica* goza de idéntico valor legitimador, autenticidad y efectos que la tradicional «copia autorizada en papel» (art. 17 bis Ley del Notariado).

Estos envíos telemáticos se efectúan cotidianamente a otras notarías y otros organismos públicos. Las comunicaciones se llevan a cabo a través de una red de telecomunicaciones exclusiva, Red Notarial de Servicios Integrados (RENO). Gracias a su existencia se ha agilizado el tráfico jurídico sin merma de seguridad y con un claro beneficio para los ciudadanos, como apuntamos, en ahorro de tiempo, desplazamientos y costes.

Desde su entrada en funcionamiento, hace más de una década, han sido millones las *copias electrónicas autorizadas* remitidas entre notarios, con total seguridad, sin que se haya producido el más mínimo incidente. La seguridad de los procesos telemáticos notariales es de las más altas a nivel mundial a fin de generar la máxima confianza en la privacidad, solvencia tecnológica y seguridad de los sistemas. La utilización de la firma electrónica por el Notariado español se remonta a la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, que, en el art. 17 bis de la Ley del Notariado, estableció las bases del documento público notarial electrónico.

La plataforma tecnológica del notariado español (ANCERT) tuvo en sus orígenes como primera función el gestionar la autenticación, generación de firma electrónica avanzada y reconocida de los notarios y cifrado de datos. La firma electrónica notarial permite al notario acceder a la intranet notarial (SIC) o al Sistema Integrado de Gestión del Notariado (SIGNO) y a un cada vez más relevante abanico de servicios a la ciudadanía y de colaboración entre notarios y con las Administraciones públicas.

Este sistema de colaboración notarial, con las lógicas adaptaciones, puede trasladarse e implementarse entre países de Iberoamérica. Son muchos los ejemplos de los documentos que cada día se remiten entre continentes y entre países de Iberoamérica. Por ejemplo, en el campo de los negocios jurídicos, tanto civiles como mercantiles: constituciones de sociedades, poderes, ratificaciones y un sinnúmero de contratos civiles y mercantiles. En el ámbito de las relaciones familiares: las autorizaciones para viajar, documentos para reagrupación familiar, autorizaciones en materia de ejercicio de patria potestad, títulos académicos, documentos para el cobro de pensiones, entre otros muchos. Hoy su utilidad es incuestionable, pues contamos con la experiencia contrastada de circulación segura de documentos electrónicos notariales en España. Apoyándonos en esta experiencia es imprescindible articular convenios que permitan la colaboración entre los notariados de los distintos países para lograr también en el ámbito iberoamericano un sistema seguro de circulación de documentos notariales en beneficio de la sociedad.

Colaboración notarial en operaciones transnacionales en Iberoamérica: Iberfides

Un paso más allá de la mera circulación documental es la colaboración institucional con el fin de facilitar la celebración de negocios transnacionales válidos y eficaces. La globalización también ha llevado como consecuencia la internacionalización de la contratación, a la cual ha de darse respuesta. Centrándonos en el ámbito iberoamericano y en la común existencia de notariados del tipo latino-germánico, más conocido por notariado latino, nos ofrece en la región una puerta abierta a que los otorgantes, sin salir de su país de residencia, puedan formalizar con absoluta garantía un acto o contrato que producirá sus efectos en otro país de Iberoamérica.

Las similitudes entre notariados, idioma y conceptos jurídicos, como ya indicamos, facilita sobremanera que un inversor, o cualquier persona, pueda acudir al notario de confianza de su país de residencia para que, en colaboración con el notario del país de destino del negocio y del documento, formalice el negocio u operaciones transfronterizas que se proponga realizar en otro país con absoluta garantía. La colaboración entre notarios es lo que permite optimizar al máximo el asesoramiento y control de legalidad, tanto material como formal. Estas ideas también se pretenden desarrollar con el proyecto Iberfides mediante la colaboración entre notarios del espacio iberoamericano.

Frente a los sistemas anglosajones, el sistema notarial latino-germánico, conocido por el notariado latino, es hoy el más extendido en el panorama internacional. Actualmente, se encuentra implantado en alrededor de 120 países, que representan 2/3 de la población mundial y más del 60 % del producto interno bruto mundial. La mayor parte de ellos están integrados en la UINL. Hoy en día forman parte de la UINL 91 países, 15 de ellos forman parte de los 19 que integran el G20.

Iberfides dará respuesta, no solo a la contratación mercantil, también a la inmobiliaria y en general, a toda clase de actos y negocios jurídicos, tanto civiles como mercantiles, como lo serían, por ejemplo, la constitución de sociedades, la transmisión de acciones o participaciones, la adquisición y transmisión de inmuebles, las escrituras de partición de herencia o liquidación de sociedades conyugales, entre otros muchos actos y contratos.

El sistema pivota en la colaboración entre un notario de la nación de residencia de los otorgantes y un notario de la nación donde el documento va a desplegar sus principales

efectos. Esta colaboración abarca la fase precontractual de preparación o redacción, la fase de otorgamiento y la fase poscontractual, fase que incluye trámites como la presentación en registros públicos y pagos de impuestos.

En los países donde se implante el proyecto Iberfides los notarios, además de ser de forma inescindible oficiales públicos y profesionales del derecho, han de reunir las características que exige la UINL para ser miembro.

Conforme a las exigencias de la UINL, los notarios han de ejercer una función pública, en el marco de una profesión independiente y reglada. Como oficial público, actúa por delegación de la autoridad del Estado, de modo que los documentos que redacta, de los cuales él es el autor, y cuya conservación asegura, son documentos públicos o auténticos, de modo que tengan fuerza probatoria y ejecutiva.

Además, desde el punto de vista del notario, deben cumplirse los siguientes requisitos: que controlen la legalidad, es decir, elaboren documentos conforme a la ley, interpretado la voluntad de las partes, adecuándola a las exigencias legales; den fe de conocimiento o de identidad de las personas; se aseguren, bajo su responsabilidad, de la capacidad y legitimación de los otorgantes, con relación al acto o negocio jurídico concreto que se pretenda realizar; que garanticen que no existen vicios del consentimiento, comprobando que la voluntad informada ha sido dada con libertad en su presencia.

Y, desde el punto de vista del documento, este ha de cumplir los requisitos y debe tener el mismo valor y efectos en el país de origen que en el país de destino. El documento notarial extranjero debe respetar, por tanto, además de las formas adecuadas al lugar de celebración *locus regit actum*, los requisitos exigidos por la ley aplicable al fondo. Veamos la mecánica con un ejemplo:

a. Elección del notario de confianza

Unos inversores residentes en un país «A» quieren realizar una inversión en otro país «B», consistente en la adquisición de un inmueble.

Los inversores, sin necesidad de desplazarse fuera de su país acuden al notario de su confianza «1» en su país de residencia «A», para que formalice el contrato.

El notario «1», en un primer momento dialogará con los requirentes a fin de recabar datos e indagar cuál es su voluntad, qué fines empíricos persiguen y determinar qué negocio jurídico es el que se ajusta a lo querido.

b. Solicitud de colaboración al notario del país destinatario de la inversión

Seguidamente, el notario «1» contacta por escrito con un notario «2» del país «B», y le solicita su colaboración. La colaboración tiene por fin que le indique si el negocio es viable y qué requisitos deberán cumplirse, conforme a las leyes del país «B», para asegurar la validez y eficacia del contrato.

La solicitud de colaboración se efectuará por medio de un formulario, con un contenido que podrá ser ampliado o adaptado en función de las peculiaridades del caso concreto.

c. Aceptación de la colaboración

Una vez recibida la comunicación de solicitud de colaboración el notario receptor «2», deberá aceptarla o rechazarla motivadamente.

El notario «2», si aprecia que el contrato es viable, acepta la colaboración, lo que comunica por escrito al notario «1». La aceptación implica un primer control de legalidad, en vista de los datos aportados y las normas aplicables al fondo de la cuestión. La aceptación supone el compromiso del notario «2» de facilitar al notario «1» información, realizar un control de legalidad, y facilitar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación del país «B».

d. Contenido de la colaboración en la fase previa al otorgamiento

Una vez aceptada, el notario «2» informará al notario «1» de cuál es la documentación a exigir para llevar adelante la operación, requisitos civiles y administrativos que han de cumplirse, los impuestos, gastos notariales, registrales, de gestión, y cualesquiera otros que graven la operación. La información versará sobre la legislación local vigente (en

materia civil, tributaria, fiscal, administrativa, registral y cualquier otra legislación aplicable) y requisitos que afecten al contenido con el que se redactará el documento.

El notario «2» solicitará en su caso información, cuando el notario «1» no pueda obtenerla directamente, de registros públicos inmobiliarios y catastros, sobre la situación jurídica y fáctica del inmueble, de registros de personas jurídicas, de vigencia de poderes, por ejemplo. También podrá, en su caso, realiza otros trámites dirigidos a la obtención de *números de identificación fiscal*, copias autorizadas de escrituras, certificados de eficiencia energética, licencias o autorizaciones administrativas, certificados de comunidades de propietarios sobre el estado de deudas, certificados del estado de deudas con ayuntamientos, o cualesquiera otros que sean necesarios o convenientes. Esta información previa garantizará:

- El efectivo asesoramiento a los otorgantes, previo y simultáneo a la prestación del consentimiento, logrando que sea un consentimiento formado e informado.

- La realización de un efectivo control de legalidad en el momento oportuno, el del otorgamiento. Con lo que se evita que se otorguen contratos que no cumplan con los requisitos legales y se garantiza el total cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable.

- Se logra una redacción del documento a un tiempo ajustada a la voluntad de las partes y a la ley.

e. Forma del acuerdo de colaboración

El acuerdo de colaboración entre el notario «1» y el «2» debe constar en un escrito donde se detallan las actuaciones y obligaciones de cada uno de los notarios, a modo de protocolo de actuación, desde el inicio hasta la conclusión de todos los trámites, para la plena efectividad del negocio.

Sobre esta información, y una vez cumplidos los requisitos, el notario «1» redacta y autoriza el documento, que remitirá al notario «2» copia autorizada del contrato para que la protocolice y culmine los trámites necesarios, especialmente los fiscales e inscripción en registros públicos.

Para asegurar la autoría e integridad del contenido de los mensajes que se intercambiarán entre los notarios, además de la solicitud de colaboración y la aceptación, también deberán realizarse por escrito las demás comunicaciones a través de mecanismos electrónicos fiables, que deberán ser fijados por las corporaciones notariales de cada país.

f. Redacción del documento

También el notario «2» facilitará al notario «1» información que afecta a la redacción el documento, indicando los requisitos y contenidos necesarios o convenientes que ha de contener, facilitando incluso esquemas, borradores o minutas. La escritura, que redactará el notario «1» con base en la información recibida, teniendo en cuenta la realidad de cada país y de las peculiares circunstancias del caso concreto, podrá proponer que el documento definitivo contenga autorizaciones o poderes especiales, a favor de apoderado de gestores u otros profesionales, o de personas de confianza de los otorgantes o del notario «2», para comparecer, intervenir en procedimientos o realizar actos, a efectos administrativos que sean necesarios o convenientes.

g. Otorgamiento y autorización del documento

Una vez redactado el documento, cumplidos los requisitos y obtenidas todas las certificaciones, licencias o autorizaciones correspondientes, y tras asesorar a las partes con base en las reglas generales y a la información recibida, el notario «1», hechas las comprobaciones pertinentes, juicio de identidad, capacidad, control de legalidad, justificación de los medios de pago y cualquier otro requisito, que asegure la legalidad del otorgamiento y su adecuación a la voluntad de los otorgantes, procede al otorgamiento y a la autorización del documento.

h. Remisión de copia autorizada

Una vez autorizado el documento, el notario «1» expedirá copia autorizada que, una vez apostillada o legalizada, la remitirá al notario «2».

En este punto será conveniente que en un futuro próximo se establezcan regulaciones que faciliten circulación de copias autorizadas notariales electrónicas, en la forma que se indicó anteriormente, lo que agilizará enormemente el tráfico documental.

i. Protocolización e inclusión en los índices

Una vez que el notario «2» reciba la copia autorizada, la protocolizará, con el resto de la documentación complementaria como el convenio de colaboración, los trámites realizados y la documentación solicitada y remitida al notario extranjero. La protocolización además facilitará que se puedan incorporar los datos esenciales del negocio jurídico a los índices correspondientes, a fin de cumplir con los deberes de colaboración con las autoridades administrativas, en especial con la hacienda, así como con las autoridades judiciales y las unidades de inteligencia financiera a los efectos de la lucha contra el lavado de activos.

Si afecta a bienes inmuebles, se comunicará al catastro la operación realizada, a fin de que se haga constar la alteración catastral; y si el acto es inscribible, se procederá a presentar la copia del documento para su inscripción.

j. Tramitación posterior

El notario «1», conforme a las indicaciones del notario «2», deberá retener de los sujetos pasivos y obligados al pago, las cantidades necesarias para hacer frente a los costes fiscales, tributarios, arancelarios y registrales que tendrán que ser abonados en la jurisdicción local o nacional del país donde va a producir efectos. Estas cantidades, como provisión de fondos, serán transferidas a la cuenta que el notario «2» indique a los efectos de hacer frente a los gastos e impuestos que se devenguen.

k. Finalización

Una vez culminados los trámites posteriores, como son los relativos a pagos de impuestos e inscripción en registros públicos, se remitirá al notario «1» copia autorizada de la protocolización, en la que incluirán los documentos donde conste la colaboración, con las constancias de los pagos de impuestos, inscripciones y trámites, concluyendo así la colaboración notarial.

A modo de conclusión

Transcurridas casi tres décadas desde que España iniciara el proceso inversor en Iberoamérica, contemplando una visión amplia e intensa, quizás sea el momento de emprender una reformulación ambiciosa de las relaciones económicas y comerciales iberoamericanas, dotándolas de una nueva dimensión. Dicha reformulación debe aprovechar la combinación de eficacia y reducción de costes y ganando en seguridad, que ofrece Iberfides.

Iberfides trata de dar respuesta a la necesidad de conectar negocial y documentalmente Iberoamérica, facilitando las relaciones negociales, empresariales y familiares.

Iberfides, como se indicó, desplegará su utilidad entre aquellos países de Iberoamérica que cuenten con notariados bien regulados ya adaptados a los principios de la Unión Internacional del Notariado, es decir, con notariados del sistema latino-germánico, por respeto al principio de equivalencia de formas, con documentación dotada de similares efectos, calidad y que cuenten con la garantía de sus Estados a fin de que gocen de la máxima seguridad y eficacia.

Especial relevancia tendrá la circulación segura de documentos en el ámbito iberoamericano, al acercar las personas, las familias y las empresas, con eficacia y reducción de costes y ganando en seguridad.

Iberfides dará respuesta a las necesidades de agilidad y eficiencia de las relaciones jurídicas internacionales en el ámbito de Iberoamérica, no solo a la contratación mercantil, también a la inmobiliaria y en general a toda clase de actos y negocios jurídicos, tanto civiles como mercantiles, como lo serían, por ejemplo, la constitución de sociedades, la transmisión de acciones o participaciones, la adquisición y transmisión de

inmuebles, las escrituras de partición de herencia o liquidación de sociedades conyugales, entre otros muchos actos y contratos. Las personas, las familias y empresas disfrutarían de estas ventajas evitando traslados transatlánticos, pérdidas de tiempo, sorpresas no gratas y un enorme ahorro de costes.

Palanca X. La inteligencia artificial y las ciudades del futuro como palanca del crecimiento económico y desarrollo sostenible e incluyente en América Latina y el Caribe

Andrés Pedreño Muñoz
Exrector de la Universidad de Alicante
Catedrático de Economía Aplicada
Fundador de Torre Juana OST, Artificial Intelligence Hub[100]

Introducción

En los últimos años, la inteligencia artificial (IA) ha dado saltos asombrosos como tecnología de utilidad general. Es decir, afectando a una economía en su totalidad y poseyendo el potencial de alterar drásticamente las sociedades a través de su impacto en las estructuras económicas y sociales preexistentes.

Las ciudades no son una excepción, ya que se verán fuertemente afectadas por el desarrollo de la IA. Ya en la actualidad y a corto plazo se vislumbran los impactos en el transporte a través de la conducción autónoma o la automatización de todos los procesos repetitivos. De hecho, la IA tendrá un gran impacto en los mercados laborales locales debido a que muchos de los empleos con tareas repetitivas serán destruidos a través de procesos de automatización con IA y robotización. La IA y las nuevas tecnologías propiciarán la creación de empleos hoy inexistentes. De hecho, si cualquier país de América Latina y el Caribe fuera capaz de formar a muy corto plazo varios millones de recursos humanos especializados en STEM, tendrían en su inmensa mayoría empleos

[100] Es coautor del libro: *Europa frente a EE. UU. y China. Prevenir el declive en la era de la inteligencia artificial.* Prologado por Vinton Cerf. Amazon *best seller*.

cualificados, fomentarían la atracción de inversiones y contribuirían a desarrollar una economía sólida de futuro.

La IA actual está dando saltos cuantitativos y cualitativos de una magnitud muy relevante. Según la predicción de la mayor parte de las consultoras internacionales o el World Economic Forum están de acuerdo en que la IA puede generar hasta la tercera parte del PIB de todos los países durante los próximos catorce años. En un informe muy reciente de Mckinsey se estima que solo la IA generativa, únicamente a través de 62 casos de uso, será capaz de generar cada año el equivalente al PIB del Reino Unido. Unos 60.000 millones de dólares, en un país pequeño como España, su presupuesto anual total en educación.

La nueva IA y sus potencialidades permiten desarrollar y planificar un nuevo paradigma de ciudad. La emergencia de estas y otras tecnologías disruptivas ha introducido un cambio paradigmático en la concepción de las ciudades, su planificación y gestión.

El término *Smart Cities*, referido principalmente a la sensorización y la generación de datos, ha dado paso a herramientas más poderosas vinculadas a las nuevas capacidades y desarrollos de la inteligencia artificial (IA). Una nueva era, transformando el término en símbolo de un futuro próspero y sostenible para las ciudades de todo el mundo y donde el dinamismo urbano y demográfico de América Latina y el Caribe conforman un activo de primerísimo orden.

En América Latina y el Caribe, esta transformación es vital para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo, abordando desafíos y optimizando recursos. Es una oportunidad para cambiar las ciudades y construir también un nuevo modelo económico basado en la economía digital y sus potencialidades.

Las ciudades generan enormes cantidades de datos que revelan patrones, tendencias y problemas. La explotación efectiva de estos datos mediante IA permite una comprensión profunda de la dinámica urbana, permitiendo decisiones y políticas más informadas y eficientes en términos de funcionalidad, productividad y sostenibilidad urbana. El análisis en tiempo real de datos de movilidad, actividad económica y flujos turísticos empodera a

las administraciones locales para proyectar soluciones urbanísticas avanzadas y sostenibles.

La implementación de IA en servicios municipales promueve servicios personalizados y la automatización de gestiones. Los *chatbots* inteligentes y procesos de robotización como ERP, RPA y CRM, están revolucionando la interacción entre ciudadano-administración, proporcionando respuestas ágiles y soluciones personalizadas, fomentando la eficiencia y la satisfacción ciudadana.

Por último, la IA permite la explotación de datos sensorizados para promover políticas sostenibles y de ahorro energético. Estas innovaciones respaldan la creación de ciudades saludables, con una imagen urbana moderna y futurista, y son cruciales para América Latina y el Caribe para abordar los desafíos ambientales contemporáneos.

Vamos a analizar algunas de estas cuestiones un poco más detenidamente.

La potencialidad transformadora de los datos urbanos de movilidad

En la actualidad las ciudades son epicentros de datos incesantes que fluyen como el pulso vital de un organismo complejo y multifacético. Cada fragmento de información representa una oportunidad única para descifrar y entender el día a día de la vida urbana, a cada hora, en cada época del año. Los datos de flujos de movilidad son un aspecto crítico para analizar y entender cómo se mueven las personas, cómo vivimos en cada ciudad, y cómo interactuamos con nuestro entorno.

Mediante el análisis de los flujos de movilidad, los patrones de vida, los problemas urbanos emergentes, la funcionalidad y la productividad de la ciudad se vuelven transparentes y comprensibles. Estos datos, sumados a información sobre la actividad económica, comercial y de ocio, así como los flujos de visitantes turísticos, permiten una interpretación profunda y detallada de la vida urbana y de las dinámicas que la caracterizan.

El análisis de cómo vivimos, cómo nos movemos y cómo interactuamos, revela detalles críticos sobre las necesidades, deseos y desafíos de los habitantes urbanos, permitiendo un enfoque más humano y orientado a las personas en la planificación urbana.

Datos de movilidad y big data

El concepto de interpretar la ciudad se basa en la disponibilidad y explotación de datos de movilidad, que incluyen datos anonimizados de teléfonos móviles, entre otros datos relevantes, que conforman un conjunto de *big data*. La amalgama de estos datos proporciona un rico tapiz de información que, cuando se analiza y se interpreta correctamente, nos permite crear patrones, modelos y predicciones significativas para la toma de decisiones, la planificación urbana y el desarrollo de políticas municipales adaptativas y proactivas.

Los datos urbanos permiten a los planificadores urbanos y responsables políticos diseñar ciudades que respondan de manera efectiva a las necesidades y desafíos actuales y futuros. La información recabada proporciona *insights* detallados sobre las áreas de mejora y permite implementar soluciones a medida para abordar problemas específicos, como la congestión del tráfico, la contaminación, la gestión de residuos, y la eficiencia energética.

Además, el desarrollo de políticas municipales informadas por datos contribuye a una gobernanza más efectiva, transparente y responsable, lo que, a su vez, promueve la participación ciudadana y fomenta la confianza pública.

La utilización inteligente de los datos urbanos también fomenta la innovación y el desarrollo sostenible e inclusivo. Al entender mejor los patrones de comportamiento y las necesidades de los ciudadanos, es posible desarrollar soluciones innovadoras que no solo aborden los problemas existentes, sino que también anticipen y mitiguen desafíos futuros. Además, el uso eficiente de los recursos urbanos, impulsado por datos precisos, promueve la sostenibilidad y reduce el impacto ambiental de las ciudades, contribuyendo así a la creación de entornos urbanos más verdes, resilientes y habitables.

Igualmente, podríamos hablar de ciudades eficientes y competitivas, económicamente hablando. Se necesita diseñar el crecimiento de las ciudades para fomentar la atracción y desarrollo de sectores de futuro y empleos de calidad.

Podríamos concluir resaltando que la enorme potencialidad de los datos de las ciudades es un recurso extraordinariamente valioso para la construcción de futuros urbanos más prósperos, inclusivos y sostenibles. Al aprovechar los datos de flujos de movilidad y otros relevantes, podemos transformar nuestras ciudades en lugares más amigables, eficientes y adaptativos, donde las necesidades humanas están en el centro de cada decisión y política. En esta era de información y tecnología, la explotación ética y efectiva de los datos urbanos se convierte en un pilar fundamental para el desarrollo urbano del mañana.

La IA, los servicios personalizados y transformación digital en la Administración pública

Los servicios personalizados a los ciudadanos, proporcionados por las administraciones locales, representan un cambio paradigmático en la relación entre el gobierno y la sociedad. Este cambio es impulsado por la incorporación de tecnologías emergentes, como *chatbots* inteligentes y procesos de robotización, incluidos sistemas ERP (planificación de recursos empresariales), RPA (automatización robótica de procesos) y CRM (gestión de relación con clientes).

La adaptación y personalización de servicios significa no solo una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, sino también una mayor satisfacción y *engagement* por parte de los ciudadanos. La posibilidad de adaptar los servicios a las necesidades y circunstancias individuales refuerza el vínculo entre el ciudadano y la Administración, permitiendo una relación más cercana y de confianza, en la que los ciudadanos sienten que sus necesidades son comprendidas y atendidas de forma eficaz.

La automatización de servicios y gestiones con las administraciones públicas mediante tecnologías como RPA permite una notable mejora en la eficiencia y efectividad de los procesos administrativos. Los RPA, al minimizar la necesidad de intervención humana en tareas repetitivas y rutinarias, liberan recursos humanos que pueden ser redirigidos a tareas más complejas y significativas, mejorando así la calidad y el alcance de los servicios públicos.

Los *chatbots* inteligentes de última generación son herramientas fundamentales para la modernización de la atención al ciudadano. Estos sistemas de inteligencia artificial permiten respuestas instantáneas y personalizadas a consultas y trámites frecuentes, mejorando significativamente la experiencia del usuario y reduciendo los tiempos de espera. Además, los *chatbots* inteligentes pueden aprender y adaptarse continuamente, proporcionando información y soporte cada vez más preciso y relevante.

La implementación de sistemas ERP y CRM en la Administración pública facilita la integración de diferentes áreas y procesos administrativos, promoviendo una visión más holística y coordinada de los servicios públicos. Mientras que los sistemas ERP permiten una gestión eficiente de los recursos y procesos internos, los sistemas CRM centran su atención en las relaciones con los ciudadanos, permitiendo un seguimiento detallado de las interacciones, necesidades y preferencias de cada individuo.

El desarrollo y la integración de estas tecnologías deben afrontarse asumiendo desafíos importantes, incluida la necesidad de actualización constante y la gestión de la seguridad y la privacidad de los datos. No obstante, los beneficios a largo plazo, como la mejora de la eficiencia, la satisfacción del ciudadano y la adaptabilidad y resiliencia de los servicios públicos, superan ampliamente los obstáculos iniciales.

En definitiva, la incorporación de servicios personalizados, *chatbots* inteligentes y procesos de robotización en las administraciones locales es un paso crucial hacia una Administración pública más moderna, eficiente y centrada en el ciudadano. Estas tecnologías no solo optimizan los procesos administrativos y mejoran la experiencia del usuario, sino que también promueven la participación ciudadana y fortalecen la confianza en las instituciones públicas. En este contexto, la continua inversión y desarrollo en estas áreas son imperativos para construir administraciones públicas del futuro, capaces de responder a las crecientes demandas y expectativas de una sociedad en constante evolución.

Desde las *smart cities* a las ciudades inteligentes sostenibles

La explotación de datos sensorizados es un componente crucial en la evolución de las *smart cities* tradicionales. Esta práctica posibilita hoy la gestión proactiva de recursos

urbanos, promoviendo la sostenibilidad y facilitando el desarrollo de políticas inteligentes. El análisis y la implementación de esta información son especialmente relevantes en áreas como el ahorro energético, la promoción de ciudades saludables y el desarrollo de una imagen urbana moderna y futurista.

En el contexto de la creciente crisis climática global, el uso de datos sensorizados permite una gestión más eficiente y sostenible de la energía. Mediante el análisis de estos datos, las ciudades pueden optimizar el consumo energético, identificar áreas de mejora y desarrollar estrategias proactivas para reducir las emisiones de carbono. Esto se traduce en el desarrollo de infraestructuras y sistemas más ecoeficientes, como edificaciones verdes, alumbrado público inteligente y redes de energía renovable integradas.

Los datos sensorizados también contribuyen significativamente a la creación de entornos urbanos más saludables y habitables. La monitorización en tiempo real de factores ambientales, como la calidad del aire, los niveles de ruido y las condiciones climáticas, facilita la implementación de medidas correctivas y preventivas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esto, unido a la promoción de espacios verdes y sistemas de movilidad sostenible, contribuye al bienestar y a la salud pública, generando entornos más inclusivos y equitativos.

La integración de tecnologías avanzadas y la explotación de datos sensorizados fomentan el desarrollo de una estética urbana innovadora y vanguardista. Los diseños urbanos modernos, caracterizados por la integración de elementos tecnológicos y sostenibles, reflejan una visión futurista de la vida urbana. Además, la incorporación de soluciones digitales en el espacio público, como quioscos interactivos y señalización digital, mejora la experiencia del usuario y refuerza la percepción de la ciudad como un espacio dinámico y en constante evolución.

El uso estratégico de los datos sensorizados permite a los gobiernos locales desarrollar políticas más informadas, eficientes y adaptativas. Estas políticas inteligentes, basadas en datos precisos y actualizados, responden de manera más efectiva a las necesidades y desafíos de la comunidad. La capacidad de tomar decisiones informadas y proactivas promueve la resiliencia urbana y permite una gestión más flexible y reactiva frente a cambios y emergencias.

La inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, facilitada por plataformas digitales y herramientas de participación ciudadana, refuerza la responsabilidad colectiva y promueve el compromiso cívico. La transparencia y el acceso a información relevante empoderan a los ciudadanos, permitiéndoles participar activamente en el desarrollo y la mejora de su entorno urbano.

En definitiva, la explotación de datos sensorizados en ciudades inteligentes es una herramienta transformadora que impulsa la sostenibilidad, la innovación y el bienestar colectivo. La optimización de recursos, el desarrollo de entornos saludables, la creación de una imagen urbana moderna y futurista y la formulación de políticas inteligentes son pilares fundamentales para construir las metrópolis del futuro, donde la tecnología y la sostenibilidad coexisten para mejorar la calidad de vida y fomentar un desarrollo urbano equitativo y resiliente.

La IA aplicada a las ciudades

La implementación de IA en ciudades latinoamericanas no solo atiende a desafíos urbanos, sino que también actúa como catalizador de crecimiento económico y desarrollo social. Potencia la eficiencia administrativa, impulsando la economía local, y fortalece la participación ciudadana, creando entornos urbanos inclusivos y sostenibles.

Retos actuales de la IA

a. Control y optimización de la IA. Es imperativo gestionar y optimizar la IA para garantizar su correcta aplicación y rendimiento.

b. Democratización del acceso a la IA. Es crucial facilitar el acceso a la IA a pymes, permitiendo una adaptación y competitividad eficientes en el mercado global.

c. Gestión de la IA. El desarrollo y la implementación efectiva de soluciones de IA requieren una gestión informada y proactiva.

d. Desarrollo de soluciones a medida. La personalización de soluciones de IA para empresas, sectores y administraciones públicas es vital para abordar necesidades y desafíos específicos.

e. Empoderamiento de las personas con IA. La integración de IA en la vida cotidiana debe empoderar a las personas, proporcionando soluciones y oportunidades innovadoras.

La IA como oportunidad para revitalizar las ciudades de América Latina y el Caribe

La inteligencia artificial está transformando la conceptualización y gestión de las ciudades, superando el término *smart cities* y encabezando una nueva era de desarrollo urbano. Para América Latina y el Caribe, la IA se erige en una palanca de crecimiento económico y sostenibilidad, promoviendo ciudades más inclusivas, eficientes y sostenibles. Abordar los retos actuales de la IA y potenciar su integración y desarrollo permitirá a América Latina posicionarse en el siglo XXI como un continente de innovación y progreso sostenible.

Para asumir con éxito los retos de la IA son necesarias algunas políticas económicas, sociales y tecnológicas a las que aludimos de forma sintética:

a. Investigación y desarrollo. Promover la investigación y el desarrollo de IA adaptados a los contextos locales de América Latina.

b. Formación y educación. Impulsar programas educativos en IA para fomentar el conocimiento y la especialización en el continente.

c. Colaboración público-privada. Fomentar la colaboración entre el sector público y privado para el desarrollo e implementación de soluciones de IA en ciudades.

d. Inclusión y participación ciudadana. Asegurar la inclusión y la participación ciudadana en el desarrollo e implementación de proyectos de IA urbana.

e. Marco regulatorio. Establecer un marco regulatorio eficiente, claro y equitativo para el desarrollo y uso ético de la IA en el ámbito urbano que favorezca la implementación y uso, rápidamente y con garantías.

A modo de conclusión. Europa, China, EE. UU. y América Latina y el Caribe: la IA y la conformación de una nueva economía de futuro

Sin duda, Estados Unidos lleva un claro liderazgo en el desarrollo de la IA, debido a las enormes inversiones de los gigantes tecnológicos, ecosistemas avanzados (Silicon Valley, Boston…) y grandes universidades con apuestas muy relevantes en IA y otras tecnologías disruptivas (cuántica, IoT, realidad virtual, gemelos digitales, metaverso, *blockchain*, computación en la nube…). Pequeños países como Israel o grandes como Canadá y Reino Unido están llevando a cabo políticas y logros muy loables e importantes y propician un espacio para desarrollos relevantes especializados en ámbitos sectoriales específicos.

Pero es en China donde, con una apuesta centralizada, se está consiguiendo un desarrollo espectacular de la IA. Tanto a nivel de grandes empresas como a través de una implantación desde abajo que Kai-Fu-lee describe en su libro *Superpotencias de la IA*. Esta apuesta le está permitiendo a China reinventar su modelo económico en una sólida apuesta de futuro.

En este contexto, Europa parece algo atascada. Impulsa un gran debate regulatorio y humanista, aplaudido por todos, pero su apuesta y modelo de desarrollo de esta tecnología de propósito general es débil. Europa no tiene gigantes tecnológicos, apenas posee «unicornios» y a sus *startups* este sistema regulatorio no les permite escalar con facilidad. La UE ha perdido, al margen del Brexit, diez puntos porcentuales en el peso del PIB mundial. Su prolija y pesada regulación, deja un vacío que otros países emergentes pueden aprovechar.

En este contexto, ¿cuál puede ser el modelo y la oportunidad de una región como la de América Latina y el Caribe? Sin duda, las ciudades son un elemento esencial en la estrategia. Todos los países latinoamericanos están inmersos en procesos de fuerte crecimiento demográfico, desarrollo de grandes urbes con problemas funcionales muy relevantes, procesos migratorios desde áreas rurales a las ciudades, etc. Un desarrollo tecnológico de las ciudades, donde se ponga énfasis en la IA y otras tecnologías de futuro, puede ser un modelo donde además de afrontar problemas de sostenibilidad,

competitividad y calidad de vida, América Latina propicie el desarrollo de economías del siglo XXI. América Latina y el Caribe están ante una gran oportunidad, ojalá sus líderes puedan aprovecharla.

Palanca XI. *Proyecto Cities.* Ciudades y territorios inteligentes

Alfonso Vegara

Fundador y presidente de la Fundación Metrópoli

Introducción

Territorios Inteligentes se corresponde con el *Proyecto Cities*, que nació en la Universidad de Pensilvania en el año 1998, como una «investigación» sobre 20 ciudades innovadoras de los cinco continentes, dirigida por la Fundación Metrópoli[101]. El *Proyecto Cities* fue posible gracias a una red internacional de ciudades, universidades, corporaciones y centros de investigación.

Las ciudades seleccionadas en la primera fase de la investigación eran, salvo excepciones, de tamaño medio a escala global, entre 2 y 6 millones de habitantes, innovadoras en su contexto y con una actitud muy abierta a colaborar y compartir sus experiencias con otras ciudades del mundo. Son ciudades que pertenecen a países con distinto nivel de desarrollo económico, con distintas culturas y formas de organización política y social: Toronto, Boston, Filadelfia, Miami, Monterrey, Medellín, Curitiba, Montevideo, Santiago de Chile, Dublín, Bilbao, Windhoek, Ciudad del Cabo, Dakar, Riad, Dubái, Hong Kong, Shanghái, Cebú, Singapur y Sídney. En su fase inicial, la investigación contó con la participación de departamentos de planificación urbanística y universidades de dichas ciudades.

El *Proyecto Cities* se ha convertido en un «CitiesLab», laboratorio de investigación permanente de la Fundación Metrópoli que continúa su investigación con la red, en la que se han incorporado no solo otras ciudades como Moscú, Ciudad de México,

[101] Actualmente con sede central en la Ecobox, en Madrid, con unidades de trabajo en Londres, Singapur, México y Colombia.

Casablanca y Yokohama, sino algunos territorios policéntricos como las superciudades de la América Urbana 2050[102], la Diagonal Europea, La Diagonal del Estrecho de Malaca, el Diamante Caribe y Santanderes de Colombia o EuskalHiría[103].

Sobre la base de la investigación del *Proyecto Cities,* se denominan «Territorios Inteligentes», aquellos que están enfocando con coherencia los retos de la globalización y los riesgos que esta genera. Se trata de territorios innovadores capaces de encontrar un equilibrio entre los aspectos de competitividad económica; cohesión y desarrollo social, y sostenibilidad ambiental y cultural. Hemos aprendido de la experiencia de estas ciudades y de estos territorios y particularmente de la forma en la que operan para conseguir buenos resultados urbanos. Ninguna de las innovaciones identificadas o de los proyectos desarrollados puede ser trasladada directamente a otra ciudad y a otro contexto, pero son referencias interesantes.

Las leyes del mercado, tal y como se ha demostrado en muy diversos territorios, son un instrumento eficaz para dinamizar la economía y para estimular la creatividad y productividad de las empresas, sin embargo, el mercado no es un mecanismo eficiente de organización de la ciudad. Dejar la organización física de la ciudad a los meros impulsos del mercado y a las demandas particulares no genera resultados satisfactorios a medio y largo plazo, ni siquiera en materia de competitividad urbana.

Los territorios inteligentes son una poderosa palanca para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible e inclusivo de América Latina y el Caribe, veamos cómo pueden contribuir a ello.

Los territorios inteligentes los diseña la comunidad

Los territorios inteligentes no han surgido de la iniciativa aislada de los diferentes actores económicos de la ciudad, siguiendo únicamente la lógica del mercado. Aunque se tenga

[102] Para más detalle, véase VEGARA, Alfonso y RIVAS, Juan Luis de las. *La Inteligencia del Territorio. Supercities*. Fundación Metrópoli, Madrid, 2016.
[103] Para más detalle, véase FUNDACIÓN METRÓPOLI. *Landscape Intelligence. Visions and projects*. Fundación Metrópoli, Madrid, 2010.

en cuenta la lógica económica, el diseño urbano debe ser dirigido desde la sociedad y sus instituciones.

Los territorios inteligentes diseñan su futuro a través de la participación de la población y mediante procesos que garanticen la innovación, son espacios con liderazgo fuerte, una sociedad civil madura y clara cohesión interinstitucional. Se constata que un liderazgo político coherente supone una valiosa ventaja competitiva. En algunas de las ciudades estudiadas, la carencia de liderazgo político es suplida por la sociedad civil a través de fundaciones, ONG y el propio voluntariado activo, especialmente en ciudades de Estados Unidos donde el denominado tercer sector es muy fuerte. En otros casos, la comunidad empresarial juega un papel esencial más allá de sus intereses directos. Es importante destacar que en las sociedades democráticas un liderazgo político creativo constituye una importante ventaja. La cooperación interinstitucional permite acometer proyectos que en un entorno de confrontación y de falta de objetivos compartidos sería imposible.

Los territorios inteligentes son aquellos con comunidades activas que han sido capaces de organizarse para inventar y alcanzar un consenso sobre un proyecto de futuro. Los procesos de participación de los ciudadanos pueden ser animados a través de las nuevas tecnologías que permiten compartir información y recoger con facilidad opiniones y actitudes con respecto a las principales cuestiones urbanas.

Sensibilidad ambiental y responsabilidad ante el cambio climático

Los territorios inteligentes comparten una nueva ética sobre el medioambiente natural y urbano. Las escalas de reflexión para abordar con coherencia los temas ambientales no son las divisiones administrativas convencionales, sino que se buscan nuevas escalas de trabajo, en el ámbito regional y en la escala intermedia. Además, aportan una nueva sensibilidad por los problemas y oportunidades que ofrece el medioambiente, y se esfuerzan en hacer compatible el modelo territorial o urbano con las singularidades del medio físico, con su capacidad de acogida y con la vocación de las diferentes áreas. La preocupación por el medioambiente natural y urbano conduce a evaluar externalidades y evitar impactos ambientales negativos.

Los territorios inteligentes, sin embargo, asumen una postura más ambiciosa de intervención positiva en el medioambiente, de protección activa, de puesta en valor del territorio, de renovación de los ecosistemas naturales, y de rehabilitación de las áreas urbanas degradadas física, social y económicamente. En las ciudades estudiadas en el *Proyecto Cities* se confirma que el esfuerzo local y territorial en materia medioambiental no solo incide en la calidad de vida de la población, sino que es un importante factor de competitividad y de atracción de actividades económicas. Siendo un factor de cohesión social cuando el sistema ambiental de la ciudad se concibe con equidad. Invertir en paisaje y en la mejora ambiental de las ciudades y de los territorios es una de las actividades más rentables económicamente y con considerable impacto social.

Capacidad de crear ventaja competitiva

Los territorios inteligentes son únicos e irrepetibles, en un contexto internacional cada vez más interrelacionado y complejo. De esta singularidad pueden surgir ciertas ventajas competitivas para las actividades económicas, para la residencia, para el ocio, la cultura y la relación social. En diversas ciudades estudiadas se demuestra que un buen diseño urbanístico permite mejorar la capacidad competitiva de una ciudad. Las ciudades no solo son atractivas sobre la base de sus condiciones intrínsecas, sino porque han sido capaces de consensuar un proyecto inteligente de futuro. El reto más importante en el futuro será la capacidad para educar y atraer recursos humanos. Las oportunidades profesionales, la conectividad, la infraestructura educativa, el ambiente innovador, las opciones residenciales, la calidad de vida, el equilibrio social, la seguridad ciudadana, la oferta cultural y de ocio, la calidad de los espacios urbanos, todos ellos son factores clave de competitividad.

Los territorios inteligentes están enfocando con coherencia sus políticas urbanas para lograr ciudades vibrantes, con calidad espacial, conscientes de que este esfuerzo va a ser decisivo también para el éxito de la economía local.

Los territorios inteligentes, en resumen, son capaces de definir un proyecto de ciudad que les permite crear ventajas competitivas para cierto tipo de actividades y estimular la emergencia de ciertos clústeres económicos que son viables en la nueva economía

global. Ya durante la etapa industrial de nuestra economía, las fábricas eran los espacios de producción y era importante aportar una buena localización para los polígonos industriales y las infraestructuras correspondientes a un precio razonable.

Compromiso con la cohesión y el desarrollo social

Los territorios inteligentes trabajan para lograr la cohesión y el equilibrio social, luchando contra la desigualdad y la «exclusión» de personas y grupos de la sociedad. En estas ciudades se dedican esfuerzos importantes a la regeneración y renovación urbanas, a la mejora de la calidad ambiental, al espacio público y a la imagen urbana, ya que estos aspectos repercuten en todos los grupos de la ciudad.

Los territorios inteligentes intentan limitar la «exclusión voluntaria» de las élites para crear una sociedad más «inclusiva» en la base. La experiencia corrobora que el espacio público, concebido en activa relación con la naturaleza y la vida social, puede ser uno de los principales puntos de referencia para la vida comunitaria en la ciudad, porque la calidad de estos espacios públicos y su nivel de utilización es un claro exponente de equilibrio social. Gran parte de los esfuerzos para conseguir una ciudad integrada socialmente no pueden hacerlos las autoridades, y por ello, el dinamismo y el nivel de compromiso de la sociedad civil es esencial para lograr una ciudad equilibrada e inclusiva. El *Proyecto Cities* ha permitido comprobar que el esfuerzo de las ciudades por lograr la inclusión social de todos los ciudadanos tiene efectos claros en la capacidad competitiva de la ciudad y en su atractivo para el desarrollo de actividades económicas.

Un ejemplo reconocido ha sido el esfuerzo de la ciudad de Medellín en la creación de espacios públicos y equipamientos accesibles en barrios marginales. Otro de los factores más importantes de integración social en las ciudades, especialmente en las de mayor tamaño, es el tema del transporte público. Un sistema eficiente y de bajo costo de transporte colectivo facilita el acceso de la población a las opciones de trabajo, residencia y servicios de todo tipo. Las nuevas tecnologías contribuyen a la cohesión social en la medida en que sea posible garantizar un acceso fácil del conjunto de la población a la información y a los servicios en red.

Los territorios inteligentes, además, propician el sentimiento de pertenencia y fortalecen las señas de identidad porque ello mejora la capacidad para trabajar en proyectos colectivos, impulsan la democratización del urbanismo y los procesos activos de participación como mecanismo eficaz contra la exclusión y a favor del desarrollo social.

Estructuras coherentes de gobierno del territorio

En las últimas décadas, se están produciendo cambios importantes: han surgido nuevos bloques políticos, se están desarrollando nuevas alianzas económicas, comerciales, se reorganizan las funciones de los Estados entre los distintos niveles de gobierno, emergen con fuerza las regiones y las ciudades como nuevos protagonistas de la economía global. Sin embargo, la estructura organizativa de muchas entidades locales conduce en ciertos lugares a una estéril fragmentación política y administrativa. Ciertos territorios innovadores están ensayando fórmulas nuevas de organización política y administrativa. En este contexto, las escalas de gobierno y organización del territorio resultan cada vez más complejas y existe riesgo de fragmentación y de gobierno imposible en territorios con estructura administrativa y política inapropiadas.

Es conocido el éxito de Singapur en su proceso de transformación urbana y desarrollo económico en los últimos 50 años (SG50), la estructura de ciudad-estado ha facilitado la toma de decisiones y la continuidad en el tiempo en el logro de ciertos objetivos. También es conocido el caso de municipios, especialmente en América Latina, con alcaldes que solo pueden ejercer sus funciones por periodos de tres o cuatro años sin posibilidad de reelección y la parálisis que ello representa para abordar proyectos de un cierto impacto y a largo plazo.

Los territorios inteligentes son capaces de dotarse de una estructura administrativa y política eficiente con pactos de colaboración interinstitucional coherentes para diseñar y construir el futuro, además, son lugares capaces de crear los órganos adecuados para el desarrollo de proyectos concretos o para el cumplimiento de objetivos específicos, es decir, son capaces de tejer la «arquitectura social» necesaria para la eficacia en el desarrollo de iniciativas y proyectos estratégicos.

Recordemos el caso de Bilbao Ría 2000, una sociedad que durante casi 20 años ha sido el punto de encuentro entre el Estado español, Gobierno Vasco, Diputación de Vizcaya y Ayuntamiento de Bilbao para la transformación modélica de la ciudad. Algunas ciudades como Toronto desarrollaron hace ya unas décadas procesos de reforma administrativa y política para reorganizar su territorio metropolitano de manera eficiente y democrática, integrando en una sola entidad metropolitana los diferentes municipios de partida.

Es importante hacer referencia también a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para impulsar la participación de los ciudadanos y fomentar modelos de gobierno más transparentes y eficaces, un *Smart-Government* con lo que ello representa para la reducción del peso burocrático y creación de nuevas oportunidades de participación en los asuntos de la ciudad. La conectividad entre las personas y grupos que ofrece la tecnología digital está siendo utilizada en muchas ciudades para mejorar los servicios a los ciudadanos y fomentar el sentido de ciudadanía.

Diálogo con el entorno

Los territorios inteligentes encuentran las claves para el diseño de sus perfiles urbanos, en la relación con las condiciones de su contexto y en su capacidad para identificar sus vocaciones. A escala global, muchas ciudades han encontrado un perfil singular con el desarrollo de funciones y clústeres que las posicionan en la economía global.

Singapur fue capaz de consolidar un nodo portuario, aeroportuario y financiero y ahora apuesta por la atracción de talento, por la creación de un nodo de excelencia en biotecnología y ser líder en el campo de las soluciones urbanas; Kuala Lumpur pretendió consolidarse en su momento como centro de excelencia en tecnologías multimedia con su proyecto del supercorredor multimedia entre el Aeropuerto Internacional y el centro de la ciudad donde están las Torres Petronas; Boston como centro universitario de referencia internacional que le ha permitido captar mucho talento internacional y desarrollar actividades económicas intensivas en conocimiento; Miami, punto de encuentro entre Estados Unidos y Latinoamérica, inicialmente tuvo éxito en el turismo de playa y cruceros, pero ha evolucionado hacia la creación de un *hub* en el campo

financiero, hospitalario, y recientemente en el campo del arte; Copenhague y Malmo, como hemos visto, apuestan por ser un referente global en la economía verde; Curitiba que se especializó en el campo de la fabricación de automóviles; o Meknes, en Marruecos, que se ha especializado en la producción agrícola, etc. También, se perciben oportunidades derivadas de la inserción inteligente de determinados núcleos urbanos en los sistemas de ciudades de su entorno, especialmente en Europa, donde existe un rico sistema de asentamientos históricos.

Surgen oportunidades derivadas de la definición de perfiles complementarios como el fortalecimiento de ciertas conexiones, de estructuras territoriales policéntricas, el desarrollo de funciones supramunicipales e interrelaciones de las ciudades con los sistemas rurales y espacios naturales; es el caso del País Vasco que con su proyecto EuskaHiría está apostando por ser un referente en Europa. Finalmente, la emergencia de la ciudad región en los entornos de las principales metrópolis ofrece un ámbito muy complejo y apasionante de posibles relaciones. La organización de los territorios metropolitanos y de las regiones urbanas es posiblemente el reto más difícil del urbanismo del siglo XXI.

No es fácil identificar estos perfiles urbanos con un urbanismo limitado al propio municipio, se requiere articular las diferentes escalas territoriales con visión estratégica. Una forma eficaz de identificar perfiles diferenciales y complementariedades estratégicas es impulsar, en regiones urbanas en transformación, lo aquí planteado en torno al concepto de Diamantes. En estos casos, el diálogo con el entorno alcanza su máxima expresión y es posible concebir proyectos estratégicos en el marco de una reflexión sobre las ventajas competitivas y los componentes de excelencia que se descubren en las distintas escalas del territorio.

Compromiso con la innovación

Las empresas que más éxito tienen en los mercados internacionales dedican mayor esfuerzo a labores de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), de forma análoga, las ciudades —y las regiones—, a través de la investigación y el diseño de estrategias innovadoras, pueden afrontar el futuro con más éxito. Los territorios inteligentes permiten

investigar sus singularidades y sus oportunidades, con capacidad para aprender de su propia experiencia y de la experiencia de los demás. El mayor riesgo es permanecer inmóvil y no ser creativos en un contexto de rápidos cambios y profundas transformaciones de todo tipo. La experiencia del *Proyecto Cities* ratifica la importancia de la creatividad y de la capacidad de innovación. Innovar no es sino inventar a partir de lo ya inventado, de lo que sabemos cómo es y cómo funciona, del saber acumulado en ciudades y territorios. La clave son las personas, la existencia de una población con un alto nivel de formación. A eso nos referimos cuando introducimos el concepto de «ecosistemas de innovación».

Por su parte, cuando las ciudades disponen de una importante infraestructura educativa, de clústeres empresariales articulados y, sobre todo, de centros de investigación de alto nivel, tienen ventajas para la innovación. Algunas ciudades que no disponen de una infraestructura educativa sofisticada están atrayendo talento intelectual, empresas y trabajadores cualificados sobre la base de su calidad de vida, de su personalidad atractiva y de la progresiva formación de un ambiente tolerante e innovador y de la existencia de un proyecto atractivo e interesante de futuro que siempre ejerce un cierto magnetismo sobre las personas, empresas o instituciones que sintonizan con esa visión. Por ejemplo, Singapur ha creado centros permanentes para el impulso de la innovación en la ciudad, como es el caso de *Centre for Livable Cities (CLC),* que desarrolla investigaciones sobre temas estratégicos para el futuro de Singapur e impulsa un importante programa de interacción global con las ciudades y líderes urbanos más innovadores del mundo. Hasta ahora, en colaboración con Urban Development Authority ha desarrollado diferentes iniciativas como las cumbres de ciudades y de alcaldes, expo de ciudades, premios como el prestigioso *Lee Kuan Yew World Cities Prize*, así como publicaciones, exposiciones y conferencias frecuentes.

Este esfuerzo sostenido en el tiempo está facilitando que Singapur tenga acceso inmediato a las ideas más innovadoras en materia de ciudades, a la creación de una red global de excelencia y a facilitar el acceso a los mercados internacionales al sector emergente de Soluciones Urbanas en Singapur. En el fondo, lo formidable del modelo de Singapur, desde una perspectiva más amplia, es que se está convirtiendo en un laboratorio de experimentación de soluciones urbanas que pueden ser exportables a

otras ciudades y regiones del mundo, en una etapa en la que el ritmo de urbanización del planeta es el más rápido de la historia de la humanidad.

Conexiones con redes de ciudades

En un mundo global, cada vez más, las ideas de red y de flujo prevalecen sobre una idea estática o convencional del territorio. Las ciudades más relacionadas y mejor interconectadas son las puertas de acceso a la economía y al mundo global. Tradicionalmente, los Estados han monopolizado las relaciones políticas internacionales a través de sus ministerios de asuntos exteriores y sus embajadas.

De cara al futuro, el protagonismo creciente de las ciudades en la nueva sociedad global hace necesaria una postura más activa en la búsqueda de alianzas estratégicas. Los territorios inteligentes son ciudades o regiones capaces de tejer las conexiones necesarias para participar de forma activa en redes que aportan posición estratégica a la ciudad. Las redes de ciudades pueden basarse en la complementariedad, en la sintonía cultural, en la localización geográfica, en el tamaño, en el perfil urbano, etc., pero en todo caso, estas conexiones entre ciudades facilitan los intercambios políticos, económicos, sociales, culturales y de ideas.

La experiencia del *Proyecto Cities* nos muestra que pueden establecerse vínculos sólidos entre ciudades distantes con las que existe sintonía y vencer de esta forma las barreras convencionales. Al igual que las empresas, las universidades, los centros de investigación y las personas, también las ciudades necesitan establecer vínculos inteligentes y alianzas estratégicas para el cumplimiento de sus objetivos. Una ciudad que no tiene proyecto difícilmente podrá identificar las conexiones específicas que necesita, difícilmente podrá crear las alianzas estratégicas que le permitan el acceso a las innovaciones y experiencias en ámbitos específicos en los que la ciudad necesita mejorar.

Los territorios inteligentes son conscientes de que una de las claves del éxito en la etapa de la globalización es la pertenencia a redes operativas a nivel regional, nacional e internacional y que estas pueden generarse a través del esfuerzo de cooperación e intercambio. La diplomacia urbana está emergiendo con fuerza como una opción eficaz

que permite a las ciudades aprender de otras experiencias de su propio país o del exterior y fortalecer su capacidad para impulsar redes en torno a temas estratégicos que requieren impulso desde el exterior de la propia ciudad.

Integración del mundo físico y virtual

La revolución digital acelerada en las últimas décadas tiene una influencia decisiva en la economía y el comercio, en la política, en las relaciones sociales y, por ello, en las ciudades. La «sociedad del saber» se apoya en el acceso generalizado a la información a través de una red que es el vehículo para la organización y el intercambio de ideas que abre la vía colaborativa a un horizonte sin limitaciones.

Los territorios inteligentes, por tanto, necesitan de la tecnología digital apropiada para alcanzar sus objetivos en un entorno en el que pueden lograrse resultados espectaculares en materia de mejora de los servicios urbanos y de aceleración de la competitividad de las propias ciudades.

Una clave en los proyectos de las ciudades está siendo la integración del espacio físico y la tecnología digital, fomentando la conectividad entre las personas, las instituciones y las empresas más allá de la distancia física entre ellos. La revolución digital significa un impulso económico y detonante de una economía más creativa, donde el intercambio entre arte y tecnología sea motor de la renovación y desarrollo de las ciudades. Esto es lo que buscan algunas ciudades con el desarrollo de distritos digitales, dotados de infraestructuras de última generación, con diseños urbanos innovadores y con tipologías arquitectónicas y programas que permitan formar, acoger y atraer talento.

Aprender, vivir, trabajar y divertirse son hoy actividades que se mezclan en lo urbano. A ello contribuyen las nuevas tecnologías capaces de liberar la educación y el trabajo de sus lugares tradicionales. Las fronteras delimitadas de las distintas actividades se sustituyen por el trabajo en red. Las pequeñas empresas y los profesionales creativos, con el soporte de las nuevas tecnologías, son capaces de relacionarse con una estructura urbana compleja y diversa, en puntos con carácter y atractivo en los que se integra el ocio, el arte, la cultura y la educación con los espacios de empleo y residencia.

Por ello, los territorios inteligentes son conscientes de que en la era digital y con el predominio de la economía del conocimiento es más importante que nunca la recuperación del espacio urbano como lugar de encuentro. La regeneración urbana es una constante y son los espacios urbanos más vibrantes los que acogen las actividades de la economía digital.

Observamos como la revolución digital está transformando los flujos y los nodos del territorio y permite organizar la sociedad de forma más intensa y flexible. De esta manera, los territorios inteligentes pueden apostar por la integración del mundo físico y virtual, donde el trabajo y la colaboración en red hacen posible un diálogo fructífero entre la tecnología digital y el territorio, básico para la atracción de personas con talento y creatividad. La infraestructura de conectividad de banda ancha es la base para activar herramientas tecnológicas de futuro tales como la computación en la nube, los dispositivos móviles, las redes sociales, el *Big Data,* en contextos de ciberseguridad.

A modo de conclusión

Las ciudades y los territorios inteligentes más avanzados crean ecosistemas locales de innovación y desarrollan clústeres económicos que crean oportunidades de empleo antes impensables. Su éxito, en la nueva sociedad digital, dependerá de tener un proyecto inteligente y compartido de futuro y de utilizar la tecnología apropiada en función del perfil urbano al que se aspira, y con ello van a surgir sistemas abiertos de innovación sinérgicos con el proyecto de ciudad.

La tecnología puede ayudar a que nuestras ciudades sean más eficientes, más transparentes, más sostenibles, más equilibradas, y por supuesto, más competitivas, pero va a ser clave seleccionar las soluciones y aplicaciones tecnológicas más idóneas para reforzar el perfil urbano al que se aspira.

PARTE TERCERA

Conclusiones, ni definitivas ni cerradas

América Latina, como ha quedado de manifiesto, cuenta con economías heterogéneas, y por ello hasta el momento, los caminos económicos han sido diferentes. Pero ahora es el momento de construir una visión conjunta, con el firme propósito de lograr la reactivación mediante la transformación de su modelo de crecimiento económico y productivo hacia un patrón de desarrollo más sostenible e inclusivo, capaz de ofrecer un bienestar que alcance a todos los ciudadanos.

Una situación condicionada por factores influyentes en la desaceleración económica de la región. Los principales son la fluctuación del precio de las materias primas, una inflación que deteriora el poder adquisitivo, una política monetaria restrictiva de los bancos centrales que limita la financiación provocando un menor consumo e inversión, una política fiscal carente de espacio que podría generar mayores desequilibrios fiscales y el aumento de las primas de riesgo, una menor liquidez global que dificulta la refinanciación de la deuda pública situada en niveles peligrosos y por último, la débil recuperación de China, que una vez finalizada la política de cero covid, se suponía que sería rápida y vigorosa, aunque está sucediendo lo contrario, pues las previsiones se están revisando a la baja.

> «Los últimos datos (septiembre, 2023) confirman la débil recuperación de la economía china, que no genera optimismo y más con la amenaza de deflación después de que los precios entraran en terreno negativo. Las tasas de crecimiento para 2023 resultan altas comparadas con las occidentales (FMI, 5,2 % y Moody's, 5 %), pero están por debajo de las tasas necesarias estimadas en el 6,0 %, y esto transmite incertidumbre para los mercados y los inversores. Los datos más alarmantes los marca el sector exterior e inmobiliario. Las exportaciones y las importaciones se contrajeron un 14,5 % y un 12,4 %, respectivamente. El inmobiliario sigue mostrando la insolvencia de los grandes promotores, como Evergrande acogido al capítulo 15 de la Ley de Quiebras estadounidense para proteger sus activos en EE. UU. ».

Aunque resultan innegables las dificultades que se presentan en un escenario marcado por la desaceleración, la fragmentación y la política de bloques, las palancas «estratégicas propuestas», no solo podrían ayudar a impulsar la economía latinoamericana, sino también, aprovechar las nuevas ventanas de oportunidades para fortalecer las bases de un desarrollo sostenible e inclusivo.

La crisis de la pandemia y la actual situación económica y geopolítica desencadenada por la invasión rusa a Ucrania, representan, desde un «pensamiento estratégico», la apertura de nuevas ventanas de oportunidad para potenciar el vínculo de España con América Latina.

Las nuevas ventanas de oportunidades pueden abrirse con la Unión Europea, muy interesada por recuperar el terreno perdido en la región, principalmente en favor de China, primer socio comercial de la mayoría de los países latinoamericanos, excepto de México.

Con este firme propósito, durante el primer semestre de 2023, la Unión Europea y América Latina y el Caribe llevaron a cabo importantes iniciativas como la formulada por el alto representante y la Comisión Europea, que adoptaron una Comunicación Conjunta en donde establecen la *Nueva Agenda para las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.* En ella se propone una Asociación Estratégica Birregional, modernizada y más sólida, mediante un diálogo político reforzado, el estímulo del comercio, la inversión y el fomento de sociedades más sostenibles e inclusivas, interconectadas en el marco de la estrategia de inversión y conectividad con infraestructuras de calidad a través de la *Agenda Global Gateway*, respetando las normas sociales y medioambientales más estrictas, y conforme a los valores y las normas de la Unión Europea.

Es aquí donde España debe asumir su papel de país «vertebrador» entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, y como el puente más efectivo para ambas regiones, creando, impulsando y desarrollando redes comerciales que incrementen las exportaciones, promoviendo las inversiones, la cooperación científica, tecnológica, así como la cooperación empresarial, dentro de una agenda de importancia global como es el cambio climático, la transición energética y las migraciones.

Es preciso allanar el camino para que los líderes políticos, empresariales y sociales participen de un modelo efectivo para abordar las necesidades inmediatas y las deficiencias estructurales, demostrando que es posible sumar esfuerzos para enfrentarse con la mayor eficiencia a los retos, pero igualmente saber capturar las oportunidades que se presentan, para así, evitar sociedades altamente polarizadas y construir sociedades integradas y en armonía, capacitadas para conseguir un crecimiento vigoroso y un desarrollo sostenible e inclusivo.

A todo esto, es indudable que no se puede obviar el cambio político que se está produciendo en la región, donde, la polarización y las presiones ideológicas condicionan la capacidad para cumplir con las expectativas económicas y sociales que se han prometido a los ciudadanos, siendo conocidas las consecuencias, las repercusiones y las desafecciones que conllevan su no cumplimiento.

América Latina, como decimos, se encuentra ante el cambio, la inestabilidad y la complejidad del escenario global, marcado por la desaceleración de la economía mundial, la guerra de Ucrania, las tensiones geopolíticas, los altos niveles de deuda e inflación, el precio de los alimentos y la energía, el endurecimiento de las condiciones financieras, y todo ello en medio del cambio climático en un mundo multipolar, que reclama «acción y visión de futuro».

En física, la acción es la energía con la que actúa un agente. En literatura creativa, la acción es el conjunto de hechos encadenados que forman el contenido de la obra. En una región como América Latina, la acción reclama visión de futuro, pues la acción sin visión es un espacio oscuro.

Terminando este documento marco, se cumplen 60 años del fallecimiento de uno de los padres fundadores[104] de la actual Unión Europea: Robert Schuman. La Comisión Europea (CE) oficialmente considera como tales a Konrad Adenauer, Jean Monnet,

[104] Los padres fundadores de la Unión Europea son un grupo de ocho políticos europeos —activos en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial— considerados oficialmente como los padres de la integración europea en sus inicios durante la década de 1950. Sin embargo, varias han sido las personas que han participado en la construcción de las Comunidades Europeas, primero, y de la Unión Europea, después, a partir de la llamada Declaración Schuman de 1950. Algunas de estas personas han jugado un papel destacado en la vida de sus propios países de origen, papel que incluso puede ser más significativo que el que han representado en el seno de la Unión.

Winston Churchill, Robert Schuman, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak, Walter Hallstein y Altiero Spinelli. Ellos nos dejaron una lección de acción y visión de futuro, no sin antes de una profunda reflexión.

Finalmente, permítaseme expresar mi agradecimiento a las personas que me acompañan, quienes desde el primer momento se sumaron a la idea de colaboración con sus respectivas «palancas estratégicas»: Alfonso Cavallé Cruz, notario de Santa Cruz de Tenerife. Decano del Colegio Notarial de Canarias y delegado para América del Consejo General del Notariado; Andrés Pedreño Muñoz, exrector de la Universidad de Alicante y catedrático de Economía Aplicada, fundador de Torre Juana OST, Artificial Intelligence Hub, y Alfonso Vegara, fundador y presidente de la Fundación Metrópoli.

Y como no, también para el director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), general Francisco José Dacoba Cerviño, por su confianza y estímulo para publicar este documento marco.

A todos ellos, gracias, muchas gracias.

*Ramón Casilda Béjar**

Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT)-Universidad de Alcalá

Documento
Marco

09/2023 30/11/2023

VV. AA.

Una Cátedra más necesaria que nunca. La Seguridad Euroatlántica en un mundo en implosión

Una Cátedra más necesaria que nunca. La Seguridad Euroatlántica en un mundo en implosión

Resumen:

En el año 2022, la Universidad Europea de Madrid y la Universidad Europea de Valencia, a través de sus áreas de Relaciones Internacionales y Comunicación pusieron en marcha junto a la Asociación Atlántica Española la Cátedra de Cultura de la Seguridad Euro Atlántica. Con el objetivo de transferir conocimiento y generar debate e interés público y académico en torno a distintos temas relacionados con la seguridad y la defensa en este entorno geopolítico de enorme interés para nuestro país y de gran trascendencia para las relaciones internacionales en la actualidad. El Instituto Español de Estudios Estratégicos del CESEDEN se sumó como entidad colaboradora en el proyecto. El segundo seminario de la Cátedra tuvo lugar en Valencia el 4 de mayo de 2023, bajo el título «Alianzas y coaliciones regionales en un entorno geopolítico multipolar". El éxito de la jornada y la calidad de las ponencias nos movieron a pedir a algunos de los ponentes un resumen de sus reflexiones para publicarlas conjuntamente en un documento de trabajo. Agradecemos al IEEE la publicación de estos trabajos para dar difusión a los resultados de aquel encuentro.

Palabras clave:

Seguridad, alianzas, coaliciones, Universidad Europea, Asociación Atlántica, OTAN.

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.

La cultura de la seguridad: su importancia en la Universidad

María Rosa Sanchidrían Pardo
Rectora de la Universidad Europea de Valencia

Para todas las universidades, una cátedra representa un medio privilegiado para conectar el futuro y el presente, la sociedad y las profesiones y, aportar valor desde las responsabilidades inherentes a la educación superior. Por un lado, permite desarrollar programas de investigación que tendrán un gran impacto en la creación y transferencia de conocimiento al entorno local o global. Por otro, favorece atraer y retener a investigadores excepcionales e incorporar a estudiantes para que adquirieran y compartan la riqueza de competencias de todos los que forman parte de ella con el propósito común de un beneficio de alto impacto. A su vez, es una oportunidad para que las instituciones educativas y los socios demuestren la importancia de la colaboración universitaria y transfieran el conocimiento desarrollado en el área de especialización a todos los agentes con repercusión en sus actividades.

En este caso concreto de la Cátedra de Cultura de Seguridad Euroatlántica, su contribución es estratégica porque fomenta la innovación y el debate político desde una concepción elevada de la cultura de defensa y la seguridad y, obviamente, proporciona el sólido enfoque que los investigadores y participantes proporcionan para trabajar en esa difícil realidad y en la definición del futuro en un mundo que vele por la sostenibilidad democrática y el impacto positivo en la sociedad y en la economía.

En el contexto internacional actúal, la educación para la defensa y la seguridad ha de (re)definirse ante los retos geopolíticos y los avances en tecnología con la incorporación de la IA, la ciberseguridad y otros muchos adelantos que deben incorporarse al debate científico, a las aulas y por tanto, después, al debate social.

Para la Universidad Europea de Valencia permite disponer de inputs que mejoran los planes de estudios y el modelo académico de todas las titulaciones de Ciencias Sociales y por supuesto, también las de STEAM e incluso, las de Ciencias de la Salud, porque todas las profesiones intervienen como actores en algún punto de la defensa nacional y

las políticas de seguridad y, permite que los estudiantes a lo largo de su vida -en los diferentes puntos de interrelación con su educación universitaria- tomen conciencia de los actores y medios que intervienen en la defensa nacional y comprendan que la defensa de un país y de sus principios es esencial para preservar la integridad del territorio frente a las amenazas y desafios contemporáneos o inimaginables.

Somos conscientes que la cultura de la seguridad puede parecer una asignatura joven o incluso, marginal. Sin embargo, la actitud hacia este tema ha cambiado en los últimos veinte años y se ha multiplicado su interés ante los últimos acontecimientos internacionales. Esta cultura de la defensa y seguridad gira en torno a varios puntos como son la durabilidad del vínculo entre el ejército y la nación, los valores subyacentes ligados a la cultura democrática, la visión histórica y global de las fronteras, el progreso económico y la sostenibilidad del sistema económico y fiscal y, la curiosidad por el mundo más allá de los hechos.

Por ello, es de interes para todos los ciudadanos en general, y para la comunidad universitaria -crítica, privilegiados por estar en un entorno donde el conocimiento es relevante, donde la diversidad generacional construye espacios de pensamiento en la relación «guerra y paz». El encuentro con los testigos y los protagonistas de las crisis ha sido y es un recurso que los historiadores del presente no han descuidado, aunque ello no excluye una pericia objetiva.

En la Universidad Europea, los programas de grado, postgrado y doctorado ofrecen la posibilidad de cuestionar la historia, la geografía, la ética y el resto de variables para permitir un aprendizaje razonado y crítico y dar cabida a la construcción de un juicio razonado y personal que se libere de creencias del pasado.

La Catedra pretende que el espíritu de defensa y de seguridad consistente en un concepto en construcción contribuya a proporcionar herramientas para la emancipación de los ciudadanos, sin proselitismo y poder influir para la sensibilización en todos los niveles educativos sobre las cuetiones de seguridad y defensa, en contenidos y en la manera de enfocar la enseñanza y el aprendizaje. Un ejemplo es la renovación de la enseñanza de la historia de las Relaciones Internacionales y la geopolitica mediante estudios de casos que motiven a la curiosidad y al aprendizaje.

Por último, los círculos de estudios sobre defensa, los programas máster y las actividades de transferencia son proyectos interesantes que deben ser incorporados en una catedra para ser un puente que pone en valor la investigación. Así pues, en los últimos años se ha ido desarrollando un corpus de literatura pedagógica sobre la educación para la defensa. Los manuales empiezan a ilustrar el amplio abanico de temas de defensa y seguridad, y dan testimonio de la novedad de estos temas. Ahora bien, la cultura de seguridad no es una asignatura aparte: no puede reducirse a una simple descripción de las fuerzas armadas o sistema de seguridad colectiva. Son conocimientos que deben estar imbricados en el conjunto de sus asignaturas y se presta a actividades transversales, como las simulaciones de entorno. Además de la dimensión militar, los programas de la Universidad Europea incluyen la noción de gran riesgo no sólo en términos de riesgos naturales (inundaciones, tormentas, terremotos, etc.) o industriales y tecnológicos (alerta de gases tóxicos, riesgo nuclear, etc.), sino también de riesgos humanos (riesgos vinculados a actos malintencionados, conflictos, atentados terroristas, etc.). La sensibilización a la cultura de la seguridad forma parte del modelo académico de la Universidad Europea porque la noción de seguridad humana adquiere una dimensión polifacética, como parte de una educación en la responsabilidad que fomenta la solidaridad y la ciudadanía. Este tipo de aprendizaje debe imponer lucidez, rigor y sobre todo serenidad; debe ser emancipador. Forman parte de la nueva cultura del riesgo en una sociedad democrática. Por ello, la cultura de la seguridad es transversal y afecta a todas las disciplinas universitarias.

La Universidad Europea de Valencia y de Madrid han dado un paso más en su enfoque de la interacción con la Asociación Atlántica Española y el Instituto Español de Estudios Estratégico en la creación de la Cátedra de Cultura de Seguridad Euroatlántica. A través de sus investigadores, la Universidad Europea está implicada en la cultura de defensa y de la seguridad, tanto a nivel nacional como internacional. Además de las intervenciones en clase por parte de los profesionales de la seguridad y defensa militar, nuestros alumnos de la carrera de Relaciones Internacionales realizan sus prácticas en el Regimiento de Inteligencia con sede en Valencia. Las Fuerzas Armadas también participan en simulacros de gestión de crisis internacionales y en negociaciones en el seno de comités de Naciones Unidas.

Para concluir, agradecer a todos los actores relevantes que han participado en el diseño y que han hecho realidad este seminario y los próximos que se configurarán impulsando esta Cátedra Cultura de la Seguridad Euroatlática.

Presentación

Una Cátedra más necesaria que nunca. La Seguridad Euroatlántica en un mundo en implosión

Francisco García Pascual
Decano
Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

Cuando el profesor Peredo y yo mismo comenzamos a elucubrar la posibilidad de crear una Cátedra universitaria, en el marco del Plan de Relanzamiento de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, que uniese como objetivo la reflexión universitaria con la reflexión y la inteligencia de los expertos del Ejército y del Ministerio de Defensa, así como de organismos nacionales e internacionales que operan en el terreno de la seguridad, con el desarrollo y promoción de la cultura de seguridad entre la ciudadanía, estábamos inmersos en la vorágine de la Guerra entre Ucrania y Rusia. Hoy, cuando escribimos estas líneas cuando los ecos de aquella continuan, ha vuelto a estallar un conflicto (¿una guerra?) entre un Estado, Israel, y una organización armada de carácter terrorista Hamas. En buena medida, sus impactos en el propio territorio israelí y lo que está ya aconteciendo -y a punto de suceder- en Gaza, han supuesto el reabrir las venas por las que circulan problemas geopolíticos y culturales-religiosos que han azotado la región del Oriente Medio desde hace décadas.

En Ucrania, con la invasión fallida del ejército ruso y la guerra consiguiente, y en Israel con la incursión terrorista dramática por su elevado número de víctimas e intensa por el volumen de objetivos alcanzados de Hamas y la reacción posterior de sus fuerzas armadas en territorio de Gaza, donde se refugia el grupo agresor, más allá de todas las consideraciones de orden político, militar, estratégico o económico, debemos constatar y lamentar de nuevo las muertes de miles de inocentes, la laceración de vidas y el truncamiento de expectativas vitales de muchas personas. Vale la pena no olvidar de que detrás de las grandes estrategias, de los discursos políticos, de los juegos económicos, de la búsqueda del control de los recursos energéticos, está la lucha diaria ahora mismo de miles de ciudadanos, da igual su ideología, religión o lugar de residencia, que simplemente tratan de sobrevivir.

No es este el espacio idóneo para una reflexión en profundidad que permita desde el rigor delimitar los factores explicativos, coyunturales e históricos, que nos ayudarían a interpretar y valorar estos dos conflictos. Ahora bien, no debemos soslayar el protagonismo directo e indirecto, visible o no visible de las grandes potencias occidentales, de Rusia o de China.

Es en este escenario en el que el mundo de la globalización ha implosionado, por una multiplicidad de factores, que facilitan vislumbrar la emersión de un nuevo orden internacional, tal vez más multilateral que el actual, pero que no tiene visos de implicar una disminución de los conflictos, las tensiones o las guerras, más bien al contrario. El choque entre grandes y medianas potencias con intereses contrapuestos, el enfrentamiento de bloques económicos, políticos y militares en deconstrucción y reconstrucción, o el desafío de las culturas democráticas ante el avance de los gobiernos y las culturas autoritarias, en el fondo, nos impelen a hablar de un nuevo mundo *conocidamente* en tensión permanente. Tal vez este sea el rasgo definidor de este estadio de desarrollo de la globalización que vivimos en la actualidad.

Lógicamente, la Seguridad, en mayúsculas, la debemos entender en democracia como la forma en la que el Estado y la sociedad articulan el conjunto de normas, acciones, organizaciones, mecanismos y recursos humanos y tecnológicos para garantizar la continuidad del sistema democrático y de sus valores y la continuidad, asimismo, del desarrollo vital de la sociedad en su conjunto y de cada uno de sus individuos. Desde esta tesis, se corrobora fehacientemente la necesidad de una Cátedra como la presente, que impulse la cultura de la seguridad entre la ciudadanía, desde el convencimiento que la seguridad colectiva es sólida y estará consolidada en el tiempo si todos los ciudadanos la asumen como suya.

En este sentido, la Seguridad debe asumir sus propios límites, pues no existe una situación absoluta de seguridad y más en un tsunami permanente de incertidumbres como el presente; como también debe reflexionar de los límites que para intentar su aseguramiento se imponen o pueden imponer a los valores que son consustanciales a las democracias modernas y plenas. Estos equilibrios son, sin duda, poliédricos, inestables y difíciles de compaginar. Además, los vertiginosos cambios, de amplio carácter disruptivo, que ebullen en la tecnología y la ciencia y su aplicación a las actividades de producción, de comunicación, de consumo y de relación, no hacen más

que aumentar las dosis de incertidumbre global. Este último es el axioma clave: la incertidumbre que nutre las relaciones internacionales y que alimenta las relaciones políticas internas en cada país de nuestro entorno. De ahí la importancia y el protagonismo del papel que pueden desarrollar las universidades, como la Universidad Europea de Madrid y la Universidad Europea de Valencia, al generar espacios de reflexión colectiva y crítica sobre algunos de los principales desafíos y problemas que en Seguridad y en Defensa.

Introducción

Teniente General Juan Antonio del Castillo
Asociación Atlántica Española

El objeto de la Asociación Atlántica Española, dirigido fundamentalmente a promover el bien común, es apoyar los esfuerzos de la Alianza del Atlántico Norte, encaminados al desarrollo de las relaciones pacíficas internacionales y a la defensa de los principios de Libertad, Democracia y Estado de Derecho, así como a configurar, dentro de la Alianza del Atlántico Norte, una Comunidad Europea. Además, aunar esfuerzos con la Alianza del Atlántico Norte y con otras Entidades o Instituciones con similar objeto, para la defensa colectiva y el mantenimiento de la paz y la seguridad, según los fundamentos de los artículos 1 y 2 del Tratado del Atlántico Norte. La Asociación Atlántica Española es apartidista, privada, cultural, no gubernamental, y sin ánimo de lucro.

Toda alocución introductoria debe empezar por el agradecimiento a los organizadores, en este caso a la Universidad Europea de Valencia por haber contado con la Asociación Atlántica para participar en el seminario de la Cátedra de Cultura de la Seguridad Euro – Atlántica, que ha puesto en marcha junto a la facultad de Ciencias Económicas, Empresariales y de la Comunicación de la Universidad Europea de Madrid

Diferentes indicadores permiten afirmar a muchos analistas que nos encontramos en una situación global de cambio de ciclo similar a los de anteriores etapas históricas, con sus componentes estratégicos, económicos, científicos, culturales, poblacionales e incluso sanitarios. Las características principales de ese cambio serían: la transición forzada, bien que, con objetivos finales no definidos, desde la unilateralidad hacia la multilateralidad; así como desde un orden mundial basado en reglas hacia una nueva edición de la competencia entre grandes potencias.

Las características del entorno operativo en esta transición se describen con detalle en la definición del 'Entorno Operativo 2035' del Centro de Desarrollo de Conceptos del EMAD, que se resumen en su Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad y Ambigüedad (VUCA en inglés), con sus variaciones.

Resulta obvio afirmar que los dos elementos principales generadores de inestabilidad, como quedó reflejado en el Concepto Estratégico de la OTAN de Madrid, son la agresividad rusa y la creciente asertividad china, ambos representantes más notables de

regímenes políticos totalitarios con manifiestas ambiciones expansionistas; pero no los únicos, porque tanto el régimen teocrático de Irán en Oriente Medio, como la República Popular de Corea en Extremo Oriente comparten muchas características de aquellos.

En relación con la confrontación con la agresividad rusa y la asertividad china, los países del que se ha dado en conocer como el 'Sur Global' no están adoptando la postura que les reclama Occidente, sino que permanecen, como se podría describir en términos taurinos, 'mirando desde el tendido'. Esta respuesta se atribuye al rescoldo de la colonización, la doblez ante el tratamiento de sus conflictos, y la falta de apoyos en las crisis como la pandemia y la deuda.

Pero su colaboración con Rusia y China no tiene otra lectura que la conveniencia porque no les tratan de imponer sus sistemas como pre-requisito, y que les conceden préstamos con los que resolver sus problemas más acuciantes. Pero se puede asegurar que la colaboración se puede tornar igualmente en rechazo, incluso de forma violenta, si las condiciones variasen.

Para Europa, siendo la agresión rusa la amenaza existencial más notable, no se extinguen con ella los retos y amenazas para los que es necesario estar preparados e incluso hacerles frente de forma adecuada y conjunta.

Probablemente uno de los retos de más compleja solución sean los flujos migratorios incontrolados, generados por la inseguridad y el cambio climático, y agravados recientemente por el terremoto en Marruecos y las inundaciones de Libia; porque si es innegable que ayudan a resolver el problema de la reducción de la natalidad, por otro lado, generan problemas de integración y los inherentes a todo choque de culturas.

Los golpes de estado en el Sahel, alguno repetido como en Mali, no han ayudado a resolver la lacra del yihadismo; antes, al contrario, este año se ha producido un incremento significativo en términos de víctimas de ataques, de forma que podría ser recordado como el más mortífero en África Occidental.

Las tendencias disgregadoras que representan las minorías culturales o étnicas regionalmente mayoritarias, pueden convertirse así mismo en un reto que requiera determinación y visión de futuro. En la ONU están representados dos centenares de países en los que se hablan aproximadamente un millar de lenguas diferentes, sin contar los dialectos regionales.

En la última edición de trabajos del IEEE, el Coronel José Pardo de Santallana destacaba el papel potencial de España como pivote entre tres continentes.

Ante tales retos, la tendencia de las naciones sigue el espíritu gregario de la especie, y como la unión hace la fuerza, aparecen las asociaciones (que no alianzas) como los BRICS con un incremento notable de 5 a 11 miembros, de potencial económico espectacular con 3600 millones de potenciales consumidores, y un vector tecnológico creciente, el G7, el G20, el QUAD, y otros que se tratarán con detalle en este dosier.

Occidente enarbola la bandera de su superioridad de valores, en tanto que sus competidores auguran su decadencia, y ambos extremos son cuestionables. ¿Qué valores? ¿Cómo vender la división interna cada vez más radical? Suecia vs Hungría, demócratas vs republicanos, la epidemia fatal de la nueva droga fentanilo; más de 106.000 personas murieron en los Estados Unidos por sobredosis relacionadas con las drogas en 2021. Democracia, libertad y estado de derecho, son los pilares básicos de nuestra sociedad, irrepetibles e inmejorables; en Occidente todavía un hombre puede expresar sus ideas libremente y elegir la mejor forma de vivir su vida sin ser perseguido por ello, mientras que en China todavía se practica desde instancias oficiales el mercado forzado de órganos.

En resumen, podemos afirmar de manera palmaria que Occidente todavía aguanta la comparación en la gran mayoría de los criterios morales independientemente de las creencias.

Para terminar, como empezamos, agradecemos a la organización la oportunidad que nos da de trasladar a las audiencias el mensaje que es razón de ser de nuestro valladar, de que sin seguridad las demás actividades en la vida de nuestros conciudadanos no están garantizadas, es el requisito esencial, como el aire que respiramos.

Orden mundial: concepto y transformación

José María Peredo Pombo

Concepto de orden

En el transcurso del segundo seminario organizado por la Cátedra de Cultura de Seguridad Euro – Atlántica organizado por la Universidad Europea en Valencia, tuve la oportunidad de reflexionar sobre el concepto de orden y sobre la dificultad que tenía la comprensión de la estructura del orden internacional en la actualidad. Este trabajo que ahora presento en este Documento Marco que recoge algunas de las ponencias presentadas en el seminario, es el resumen de una parte del resultado de esta investigación, cuyo texto completo he enviado en el mes de julio de 2023, en forma de artículo, a la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* para su evaluación y publicación. He adaptado el contenido a las dos ideas fundamentales sobre las que diserté en el seminario: la aproximación a los conceptos de orden y de orden internacional; y la exposición de algunos argumentos para explicar la dificultad que tiene la ciencia de las Relaciones Internacionales para definir el orden actual. Dificultad que viene motivada por la complejidad de la dinámica internacional y la falta de acuerdo entre los actores más relevantes para concebir un marco de tal naturaleza.

De esta manera, se puede comenzar señalando que la palabra orden es un término polisémico, con distintos significados aplicables a áreas de conocimiento diversas, algunas de las cuáles están directamente integradas en ámbitos de conocimiento de las relaciones internacionales como pueden ser la política exterior, el entorno militar, el derecho o la propia filosofía. Etimológicamente el término procede del latín *ordo* y significa ordenar. Pero filosóficamente, en la tradición griega, el concepto de orden tiene un sentido mitológico originario, que se contrapone al caos prexistente en el universo que necesita de una ordenación, divina en el caso de la tradición judeocristiana. El orden se identifica con el entendimiento mediante la racionalidad del plan divino regido por una serie de valores, criterios y mandatos que permiten al ser humano entenderlo y desarrollarlo.

La categorización de distintos órdenes biológicos y naturales, identificados por la razón y la ciencia, permite la clasificación de los seres vivos, ordenados según sus características. E igualmente el concepto de orden llega al ámbito de la estructuración social, y así, el Conflicto de los Órdenes en la República romana, abre el camino histórico a la representación política del estamento plebeyo a partir de la ley de las Doce Tablas. Tal y como señala Mary Beard en su obra *SPQR*: *una historia de la antigua Roma,* «la palabra latina ordo significa, entre otras cosas, «rango social»[1].

La ordenación de la esfera social y de la representación pública incorpora la idea de ordenar la sociedad mediante las leyes civiles. Lo cual nos permite observar la relación clásica entre ordenación y regulación, es decir, entre la clasificación de un conjunto de derechos y obligaciones y su plasmación en códigos para poner en orden las leyes, adecuadas a las distintas exigencias históricas y sancionadas por instituciones legítimas que hacen cumplir las normas. Poner orden a la *res pública* es un exponente de la vinculación conceptual entre ordenación y regulación que luego tomará forma en los ordenamientos jurídicos.

La acepción más común del término orden es, por tanto, la de ordenar objetos y sujetos mediante una clasificación racional (científica) y la de establecer una estructura normativa jerarquizada, que sea aceptada y respetada. Aunque el carácter polisémico del término abre el campo a otras acepciones. Así lo ordinario, perteneciente al orden común, se refiere a las actividades comunes frente a lo extraordinario que se sale de lo habitual. Mientras la expresión de estar todo en orden encierra un significado de normalidad y tranquilidad. El orden alfabético articula la lengua desde su base, y el ordinal la numeración. Y si los seres vivos pertenecen a un orden, al igual que las personas y los grupos sociales en las sociedades estamentales, en la Iglesia Católica por ejemplo se configuran distintas órdenes, sujetas a una regla o conjunto de preceptos.

En el estamento militar y en los órganos de gobierno y jurisdiccionales se emiten y dictan órdenes. La orden es un mandato imperativo y sujeto a una jerarquía institucional que lo hace irrevocable. Y, por tanto, se vincula con la capacidad de ejercer el poder. Orden y poder son igualmente dos conceptos cercanos en cuya relación entraremos más adelante. El orden se establece mientras el poder se posee y se ejecuta. Quién mantiene

[1] Beard, A. *SPQR: a History of ancient Rome*, Profile Books LTD, London, 2015. P 146

el orden es la autoridad a través de sus órganos competentes. Quién da la orden es aquel con potestad para mandar.

La escuela realista concibe al orden internacional como un conjunto de acuerdos entre los actores con poder y capacidad de actuación en defensa de sus intereses sobre ese ámbito abierto que escapa a las soberanías. Es por tanto un orden jurídico y político entre naciones, entre grandes naciones, y por consiguiente un ámbito circunscrito a la acción y decisión de los órganos de los estados o de las organizaciones internacionales establecidas por éstos. Fundamentalmente, los gobiernos y sus representantes diplomáticos, los ejércitos bajo su mando, y los organismos internacionales habilitados para la acción y decisión sobre determinadas cuestiones, como pueden ser la seguridad o el crédito. El ordenamiento de ese entorno distinto lo elaboran, por tanto, los representantes designados por los gobiernos, los juristas especializados, en ocasiones militares con un mandato legitimado y limitado, la actuación diplomática para su preparación y observación o los propios mandatarios estatales. Y naturalmente los firman y sancionan las autoridades competentes. Los acuerdos comerciales y los tratados de paz o territoriales, los más habituales, pasan a conformar el orden internacional, regulado a través del Derecho Internacional.

La escuela internacionalista liberal, por su parte, también concibe un orden distinto al nacional. Que se construye a partir de ese conjunto de acuerdos y de las capacidades de los actores para imponer sus criterios y hacer valer sus intereses en ese ámbito diferenciado. La cuestión es que ese orden sería de naturaleza ideal, o parcialmente no existente, ya que se encontraría en proceso de construcción al tenerse que abordar aspectos cuya esencia es desconocida o cuya existencia se anticipa. Y en consecuencia el orden internacional, regula lo conocido, pero al mismo tiempo, prevé un conjunto de circunstancias que van a transformar la realidad en otra que aún no se conoce.

Por poner un ejemplo, la creación Naciones Unidas y el sistema de Bretton Woods significaron un gran acuerdo para estabilizar la postguerra, dinamizar y financiar la reconstrucción y armonizar las relaciones de la nueva sociedad internacional. Se crearon con el objetivo de evitar la reproducción de experiencias tan devastadoras como lo fue la segunda guerra mundial. Pero en el entramado institucional se incorporaron organismos para tutelar y ordenar las situaciones novedosas que pudieran producirse como serían, finalmente, las generadas en los procesos de descolonización. La ola

descolonizadora, iniciada tras la primera gran guerra, es observada por la nueva organización y distintos actores no gubernamentales, además de por los estados miembros, algunos de los cuáles iban a verse afectados por los citados procesos. Se conforma entonces un orden internacional conducente a la creación de una sociedad de estados independientes con un reparto y delimitación soberana del mapa territorial. Si bien históricamente la ordenación de tales procesos fracasó en múltiples regiones y se vio alterada por otros fenómenos y tendencias coincidentes en la época y estuvo sujeta a la acción de las grandes superpotencias dominantes, pero el resultado fue que el orden propuesto, tuvo la consecuencia generalizada de su implantación a través de los distintos procesos de independencia.

La dificultad para concebir un orden y sus elementos tiene por consiguiente una raíz conceptual, en torno al qué queremos decir cuándo nos referimos a él, y una segunda raíz de carácter estratégico, sobre lo que queremos conseguir a partir de él. Mucho más profunda, en este segundo caso, que lo reflejado en esta breve reflexión, entre otras razones porque las dos escuelas a las que nos hemos referido (realista y liberal) no integran, ni cierran, la pluralidad de interpretaciones en torno a la cuestión. Que van desde los planeamientos de las ideologías totalitarias, para las cuáles, el orden internacional tenía un fundamento transformador de la totalidad de la sociedad, tanto en la configuración de sus estructuras sociales como en su proyección en una nueva sociedad internacional, con distintas bases territoriales, legales y políticas. Hasta los más cercanos planteamientos constructivistas, que promueven la deconstrucción del orden social y político para su posterior reconstrucción en base a políticas y cambios que se pretenden aglutinar para diseñar una sociedad nueva y radicalmente distinta.

Para solventar la primera dificultad, la conceptual, resulta muy interesante el enfoque del coronel Enrique Fojón[2] al considerar el término orden mundial como una metáfora que se utiliza para sustituir al concepto que realmente queremos considerar, cual es el de poder internacional. Según su reflexión, el poder es el objetivo estratégico en las relaciones internacionales y el orden es una fórmula metafórica para hacerlo comprensible y negociable en un marco de entendimiento entre grandes potencias o de supremacía de alguna potencia hegemónica. El orden en sí mismo y por su propia

[2] Fojón, E. “La era de competición estratégica global: España una cuestión de identidad”, en Global Strategy, https://global-strategy.org/la-era-de-competicion-estrategica-global-espana-cuestion-de-identidad/ 2020, consultada en mayo 2023.

esencia intangible, no es un objetivo realizable porque tendría que ser la actuación de un poder coercitivo la que garantizara y desarrollara un marco supranacional estable. En nuestro tiempo, no existe ese poder.

Henry Kissinger no descarta la validez conceptual del orden[3]. Lo que asegura, es que un orden de carácter mundial, es decir, que se haya establecido en un ámbito integral y universalizado de las relaciones internacionales, no ha existido. El ex secretario de estado norteamericano reconoce la existencia de órdenes regionales a partir de la Edad Moderna, pero no de un poder que haya armonizado la convivencia mundial a partir del establecimiento de un sistema institucionalizado y con capacidad coercitiva. De esta manera, Kissinger, considera que el orden mundial es factible si se concibe como un acuerdo basado en el equilibrio entre las grandes potencias, donde la virtud de la potencia más influyente, o de las potencias dominantes sea la de construir un marco de estabilidad que propicie la paz y las relaciones de intercambio. Ese orden está basado en el equilibrio de fuerzas e intereses y en la adecuación de ese equilibrio a los cambios que ocasionan las tendencias en la dinámica de las relaciones internacionales. El juego de equilibrios y reequilibrios representa el paradigma de un orden mundial viable. Para Kissinger, tampoco existe una segunda dificultad de carácter estratégico porque el objetivo de ese orden mundial no está en él mismo, sino en el desarrollo pacífico y ventajoso de los intereses de cada potencia con capacidad de actuación a través de esos acuerdos y compromisos.

La concepción idealista y liberal del presidente Wilson deshizo, en su momento, la dificultad para comprender el concepto. El orden internacional, según él, es una comunidad de poder que se establece para que los pueblos alcancen las libertades y su libre determinación mediante ellas. El concepto de orden se fundamenta en unos principios y valores que la potencia dominante, o el conjunto de potencias a las que une su comunidad de valores, proyectan y habilitan en un marco más amplio y complejo cual es el de la sociedad internacional. El orden, nuevo, se construye a partir de unos valores, los liberales en el caso de la propuesta wilsoniana, cuya aspiración y materialización conducen a la construcción de un entorno de progreso y entendimiento entre los distintos actores y pueblos.

[3] Kissinger, H. World Order, Penguin Press, N.Y, 2014

Para Wilson, la situación histórica que propicia el nacimiento del nuevo orden internacional, en realidad del primero en denominarse así, es el final de la primera guerra mundial, tras la colisión del sistema europeo de grandes potencias imperiales que dividía el mundo en, al menos, dos categorías de territorios, soberanos y coloniales y que no reconocía las aspiraciones nacionales de una gran parte de pueblos y minorías. La conflagración mundial, puso de manifiesto la debilidad de algunos de estos imperios, consolidó el camino de las reivindicaciones nacionalistas y lo abrió a las ideologías internacionalistas, algunas de ellas, como lo fue el comunismo, totalitarias. Entre ellas, el internacionalismo liberal que cobró fuerza en Estados Unidos.

La aparición de este denominado nuevo orden propuesto por Wilson representa el inicio de esta definición conceptual en la historia de las relaciones internacionales. La creación de la Sociedad de Naciones fue la primera. Sin embargo, la complejidad de la postguerra y los múltiples desacuerdos entre potencias y en las propias visiones internas sobre la política internacional, impidieron un avance en la construcción del nuevo sistema.

Complejidad y transformación del orden mundial

"The problem of order, particularly international order was the most difficult and the last to be solve by the human race[4]" aseguraba Kant. Y podría decirse que la sociedad internacional ha alcanzado un nivel de interdependencia y complejidad suficiente como para que la premonición del filósofo alemán se manifieste con toda claridad en la actualidad.

La concurrencia de la cuarta revolución industrial con la aceleración de la digitalización y los impactos impulsados por la inteligencia artificial, así como las incertidumbres económicas, la inflación y la transformación energética, y la reaparición de la guerra en Europa (Ucrania) son algunos de fenómenos que están ocasionando una enorme inestabilidad global en la actualidad. Como lo son el deterioro de las cadenas de suministro, o los efectos del cambio climático. Pero tal inestabilidad no es una circunstancia coyuntural, sino más bien una dinámica propia de las dos primeras décadas del siglo XXI, lo cual lleva a plantear como una hipótesis viable, la integración sucesiva de una serie de transformaciones que nos conducen probablemente a un cambio de era.

[4] Op. Cit. en cita 3. P. 40

Motivado por las perspectivas del impacto tecnológico, la lucha competitiva por el poder entre las grandes potencias, y por este conjunto de incertidumbres generadas por la economía, la diversidad cultural y la complejidad política.

A esta complejidad, se añaden cuestiones de profundo calado en las relaciones internacionales, como pueden ser la confrontación entre la democracia y la autocracia en distintos países y culturas; el giro del centro de gravedad económico, demográfico y tecnológico hacia la región de Asia Pacífico; las aspiraciones revisionistas del orden mundial por parte de Rusia y China; o el incremento de las tensiones políticas y geoestratégicas en el Mediterráneo y el Norte de África, el denominado flanco sur europeo, de especial interés para la seguridad y el abastecimiento energético de nuestro país y de la propia Unión Europea. Cuestiones todas ellas, de especial impacto en la estrategia de defensa y seguridad euroatlántica, tal y como reflejan las reflexiones, acuerdos y documentos de la Asamblea General de la OTAN celebrada en Madrid en el mes de junio de 2022, y que de manera concreta recoge el nuevo concepto estratégico de la Alianza.

Esta complejidad había sido advertida y resumida por Henry Kissinger de la siguiente manera: «Every age has its leit motifs (tendencias dominantes). In the medieval period it was religión. In the Enlightment it was reason. In the ninetheenth and twentieth century it was nationalism combined with a view of history. Science and technology are the governing concepts of our age»[5].

Ciencia y tecnología han conformado una serie de tendencias en la actualidad (conectividad, sostenibilidad, diversidad) que determinan el progreso social y las estrategias corporativas y nacionales para adecuarlas a la nueva configuración del orden internacional. Estructurado en seis dominios desde la llegada del ciberespacio y del dominio cognitivo.

La competición global entre potencias, idea planteada en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en 2017, no es un concepto que promueve la dinámica de bloques, sino que reconoce la interdependencia entre actores y advierte sobre la creciente y permanente movilidad de intereses. Aunque no establece un concepto cerrado aporta una visión estratégica de orden internacional en proceso de

[5] Op Cit. en cita 3. P. 330

reconfiguración, en el cuál algunas potencias establecen vínculos para la estabilidad económica regional y global y otras buscan fórmulas de cooperación para acceder a los retos de crecimiento y desarrollo ante los que se sienten capacitadas.

Pero tal visión no es universalmente compartida ni tampoco concluye en la posibilidad de establecer unas bases de entendimiento y acuerdo entre potencias, ni satisface las interpretaciones plurales o divergentes de teóricos y representantes de estructuras de pensamiento de los distintos actores. Los especialistas no se ponen de acuerdo a la hora de describir el orden mundial en la actualidad. Unipolar en algunos ámbitos; bipolar en algunas regiones y multipolar en su estructura. No hay acuerdos y compromisos que lo definan, ni hay un consenso conceptual suficiente para poder ser definido. Y si no es definible en este momento, resulta aún más complicado establecer su futura configuración.

Esta ausencia de una visión común, ni teórica ni política, se reproducen a la hora de interpretar los parámetros que definen a una potencia en la actualidad, que hasta ahora estaban identificados por la dimensión demográfica, geopolítica y económica de los actores, por su influencia cultural y por su voluntad de actuación. Por ello, además de una identificación de tendencias y problemas globales, se hace necesario y urgente la comprensión de lo que significa ser y ejercer como una potencia o actor estratégico en nuestro tiempo.

Al no existir unos parámetros establecidos por un gran tratado como puede ser el que resulta históricamente al final de una guerra, ni tampoco una estructura derivada de la influencia dominante de un polo de poder, ni tampoco una estructura de bloques, el orden transitorio actual de competición entre grandes potencias provoca una competición previa por actuar como tal en un marco de cooperación y de rivalidad. Este marco ha situado a China en un nivel de poder e influencia cercano al de Estados Unidos en áreas tan significativas como Asia Pacífico y a otras potencias medias, India o Brasil, en una segunda esfera de creciente influencia regional y sectorial. Donde se mantienen Japón y las potencias de la Unión Europea y el Reino Unido y donde se incorporan o aspiran a incorporarse países como Corea del Sur, Australia, Canadá, Turquía, Irán, Arabia Saudí o Suráfrica. En cada caso, en función de sus intereses económicos, su afinidad y compromisos políticos, o su proximidad geográfica y cultural.

En este proceso de redistribución del poder global entran en juego además cuestiones como el valor geopolítico del actor, su papel como proveedor de recursos tecnológicos o estratégicos y su voluntad de actuación como un actor estratégico. De esta manera, países como España, Italia, Polonia, Países Bajos o Suecia en Europa, miembros de la OTAN y redimensionados por motivos geopolíticos; como Méjico o Colombia en América; como Malasia, Indonesia, Singapur o Pakistán en el Índico; como Israel, Emiratos Árabes, Egipto, Argelia y Marruecos en Oriente Medio y Magreb; como Nigeria y Angola en África Occidental; o como Vietnam, Tailandia, Corea del Norte y Taiwán en Extremo Oriente, entran a formar parte de un tablero abierto cada vez más interconectado. Donde sus intereses puedan reforzarse a partir de renovadas estrategias nacionales y/o integradas en alianzas, organizaciones y acuerdos existentes o de nueva creación.

Es destacable la proliferación de resultados de investigaciones, seminarios y reuniones que se generan en torno a la cuestión. Por citar un ejemplo relevante, el Center for Preventive Action del CFR publicó un paper de discusión, en una serie en torno a la gestión del desorden global, titulado *Perspectives on a Changing World Order*[6] en junio de 2020, donde aparece reflejada esta pluralidad de interpretaciones. Pero que ofrece alguna coincidencia de interés sobre el tema.

El coordinador del *paper*, Paul B. Stares comienza señalando que el momento actual se define como transicional o como un pivote para el cambio de era, comparable con otros periodos similares en el siglo XX, en concreto en los años 1913-1920, 1938-1947 y 1988-1994, provocados por las dos guerras mundiales y por el derrumbamiento del bloque comunista en Europa. Como el resto de los autores admite el final del orden liberal posterior a la denominada guerra fría y en su caso reconoce la competición estratégica entre grandes potencias como el modelo para comprender mejor la situación de transición. No da por extinguido el orden anterior, porque distintos parámetros institucionales y de comportamiento internacional se mantienen, pero advierte sobre el creciente riesgo de confrontación entre alguna de las grandes potencias.

> "The goal should be to create a stable and mutually beneficial understanding that accepts the reality of strategic competition as well as the imperative of coexistence"[7].

[6] Stares P. et al. "Perspectives on a Changing World Order", *Discussion Paper Seires on Managing Global Disorder*, Nº 1, Center for Preventive Action. Council of Foreign Relations, junio 2020. https://www.cfr.org/report/perspectives-changing-world-order consultado en septiembre 2020.
[7] Op. Cit. en cita 6. P. 5

Quingguo Jia, por su parte, aboga por una reforma del orden actual, participada por los nuevos actores, que parta del reconocimiento de los beneficios que el orden actual, aún vigente parcialmente, ha generado en el conjunto de la sociedad internacional. El problema, en su análisis, se encuentra en que, en el origen del orden actual, el final de la segunda guerra mundial, Estados Unidos emergió como potencia determinante y tal situación se tradujo en una serie de normas, reglas e instituciones establecidas y diseñadas desde la óptica unilateral norteamericana, lo cual resulta hoy inviable en un mundo con distintos actores e intereses. La reforma normativa e institucional necesaria debe incluir a las nuevas potencias y estados que intervienen en la dinámica actual, y la cooperación debe ser la guía de trabajo en las negociaciones y en la futura dinámica, para evitar la colisión de intereses de las grandes potencias.

> "The world order is evolving, but most established institutions and norms will likely remain. The United States will stay a leading power but could be les dominant"[8].

Nathalie Tocci enlaza la crisis del orden con la crisis del proyecto europeo. En concreto con el desgaste del multilateralismo en procesos políticos - económicos como el creciente nacionalismo y proteccionismo y en circunstancias tan excepcionales como lo ha sido la pandemia. Sin embargo, considera que la reforma del orden no pasa por la multipolaridad de las grandes potencias que puede tornarse en un enfrentamiento entre ellas, sino por una revitalización del multilateralismo, empezando por la propia Unión Europea. En concreto en tres ámbitos: un mayor compromiso y desembolso en organizaciones multilaterales y mayor actividad regionalizada; una política exterior coordinada en foros y organismos; y una estrategia más flexibilizada para afrontar desafíos como es la digitalización a partir de marcos minilaterales con proyección multilateral.

> "The liberal international order may not survive, but what follows is not predetermined; it does not have to mean the end of the open, liberal values at the core of the European project"[9].

Dhruva Jaishankar, al referirse en concreto a la visión de La India, expone un planteamiento multipolar en el cual las potencias emergentes tengan un papel activo para habilitar un marco más adecuado a la redistribución del poder y a la futura evolución de

[8] Op Cit en cita 6. P 11
[9] Op Cit en cita 6. P 14

las relaciones internacionales, cada vez menos influidas por Occidente y más abiertas a distintas tendencias de cambio. En su opinión los tres ámbitos fundamentales para que se establezca un orden mundial son la gobernanza compartida de los bienes denominados comunes (globales); la negociación económica y comercial entre estados; y la gestión de la paz y la seguridad a partir de acuerdos de desarme, intercambios de información y participación en alianzas y coaliciones multilaterales.

> "India and other liked-minded states should manage a multipolar world by establishing and enforcing multilateral agreements to foster new norms and thereby revitalize, not replace, the international order"[10].

Finalmente, Andrey Kortunov afirma que el mundo vive un periodo de mayor volatilidad e incertidumbre por lo que será necesario construir un consenso para abordar problemas globales y para diseñar un nuevo régimen de reglas y normas. Para lo cual será imprescindible contar con los actores que han emergido de las esferas semi periféricas en la etapa anterior, Brasil, India, China y Rusia, que son las mejor preparadas para establecer enlaces entre la esfera central tradicional y los países miembros de las esferas periféricas. Para establecer esa cadena de enlaces, en su opinión, habría que recuperar conceptos como el de zonas de influencia.

> "Future states may not recognize the concept of spheres of influence but will have to accept implicitly the notion of spheres of special sensitivity for the major powers. This acceptance would decrease the risk of a direct military colision between major powers"[11].

Este resumen de planteamientos procedentes de distintas escuelas de pensamiento internacional puede servir para exponer la dificultad que existe en la doctrina de las Relaciones Internacionales para concebir y definir los parámetros del orden mundial y su evolución. Aunque también aporta algunas consideraciones coincidentes que nos permiten entender el proceso de transformación y reconfiguración en los que se mueve la dinámica internacional en nuestros días. El objetivo de este breve trabajo no es otro que el de constatar esta realidad. Además de aportar alguna base teórico - conceptual que ayude a conocer mejor cuál es la naturaleza de la idea sobre la que trabajamos, la configuración de un orden mundial, a partir de una mejor comprensión de lo que significa

[10] Op. Cit. en cita 6. P 23
[11] Op Cit. en cita 6. P 27

el concepto de orden y de cómo lo han trasladado las escuelas de pensamiento al ámbito internacional.

Bibliografía

Abelson, D. "Old world, new world: the evolution and the influence of foreign affairs think tanks", *International Affairs* nº 90, UK, 2014

Beard, A. *SPQR: a History of ancient Rome*, Profile Books LTD, London, 2015

Bergin, J. (Coord.) *Historia de Europa Oxford: el siglo XVII, Oxford University Press 2001, edición Editorial Crítica, Barcelona, 2002*

Calduch, R. *Relaciones Internacionales*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1991

Colgan, J. y Keohane, R. «The Liberal Order is rigged», en *Foreign Affairs*, Washington D.C., may/jun, 2017

Economy, E. The world according to China, Polity Press, UK, 2022

Fojón, E. «La era de competición estratégica global: España una cuestión de identidad», en Global Strategy, https://global-strategy.org/la-era-de-competicion-estrategica-global-espana-cuestion-de-identidad/ 2020, consultada en mayo 2023.

Gaddis, J.L. *On Grand Strategy*, Penguin Random House, UK, 2018.

Kissinger, H. World Order, Penguin Press, N.Y, 2014

Mazower, M. *Governing the world. The history of an idea*. Penguin, N.Y. 2012

Peredo Pombo J.M. en «Las democracias liberales y el orden internacional» en *¿Hacia un nuevo telón de acero?: 30 años de geopolítica en la guerra fría*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023

Stares P. et al. «Perspectives on a Changing World Order", *Discussion Paper Seires on Managing Global Disorder*, Nº 1, Center for Preventive Action. Council of Foreign Relations, junio 2020. https://www.cfr.org/report/perspectives-changing-world-order consultado en septiembre 2020

Wright, T. *Paul, a biography*. SPCK, London, 2020

Xuetong, Y. *Leadership and the rise of Great Powers*, Princeton University Press, U.S. 2019

José María Peredo Pombo
Catedrático de Comunicación y Política Internacional
Facultad de Empresa, Economía y Comunicación
Universidad Europea de Madrid

Grandes cambios geopoliticos: adaptación de la OTAN

Ignacio Cortiñas Dorado

Introducción

Los grandes cambios en la gestión del mundo, desde una perspectiva geopolítica, generalmente han comenzado con una gran crisis. Crisis que conlleva un factor de violencia y conflicto armado, a cualquier nivel, pero con clara influencia en una de las Grandes Potencias, en aquel momento, de influencia y capacidad globales.

Hoy en día estamos inmersos en ese proceso provocado, en esta ocasión, por los intereses nacionales o personales de una nación y un líder, perdidos en el círculo oscuro entre el poder regional y las debilidades domésticas. La Rusia de Putin, ya desde agosto de 2008 en que se produce la invasión de Georgia, ha iniciado unilateral e inconscientemente ese gran cambio que, ahora vemos, le está causando más inconvenientes que beneficios.

La OTAN, como principal organización de seguridad, occidental (de orden mundial) se ha visto «sorprendida" por la actitud arbitraria y autoritaria, anti liberal y destructiva de la Gran Rusia de Putin. Si bien, durante más de 70 años la OTAN ha demostrado ser la organización de seguridad más eficiente y efectiva, consiguiendo un periodo de paz «y orden mundial" sin precedentes, es ahora en el proceso de cambios y adaptación mundiales cuando la Alianza deberá demostrar que tiene capacidad de adaptación.

La Base de los Cambios. La lenta Evolución

Los intereses nacionales, dicho de manera sencilla, tienen un solo límite: aquella frontera marcada por las capacidades nacionales. Sin embargo, cuando analizamos la situación en profundidad, podemos apreciar que la estructura internacional/multilateral, firmemente establecida sobre los resultados de la Segunda Guerra Mundial, encapsula de alguna manera esos planes y ambiciones nacionales en una caja más fuerte que las citadas capacidades propias o nacionales.

Las Grandes Potencias resultantes de la Segunda Guerra Mundial acordaron una estructura u «Orden Mundial», básicamente basado en Bloques, que implementaría un tipo de vida social, en cada uno de ellos. Uno, centrado en un Orden Liberal, liderado por EE. UU. y la mayoría de los países occidentales como miembros del club. Otro, centrado en los Sistemas Autocráticos, liderado por la URSS con algunos «Países Satélite», que no podrían sobrevivir sin la *aprobación* URSS tanto económica como militar.

Adicionalmente, mientras los liberales y comunistas se sumergían en la Guerra Fría, aquellos países que accedían a la «Independencia" desde la «Era Colonial", decidían reunirse y organizarse en la Conferencia de Bandung (Conferencia de Asia y África), que tuvo lugar del 18 al 24 de abril de 1955 en Bandung, Indonesia – más tarde: *Países no Alineados*. Representantes de veintinueve gobiernos de países asiáticos y africanos se reunieron en Bandung para **discutir sobre la paz y el papel del *Tercer Mundo* en la Guerra Fría, el desarrollo económico y la descolonización**. Una suerte de «reacción natural" a la presión de ambos Bloques por ganar a cada uno en su propio bando. Conferencia de Bandung, una reunión de estados bastante nuevos (descolonizados), organizada por **Indonesia (1945), Myanmar (Birmania) (1948), Ceilán (Sri Lanka) (1948), India (1947) y Pakistán (1947)**—. ¿Y China?... Por entonces (**1949**) Mao Zedong, como presidente del Partido Comunista Chino, había proclamado la República Popular China, a las 3:00 p. m. del 1 de octubre, en la Plaza de Tiananmen en Beijing. Aunque adoptó el sistema soviético (**nacionalización de la industria y control centralizado de la economía**), Mao introdujo algunas interpretaciones particulares para su propio caso, que a la larga fueron distanciando a ambas potencias comunistas emergentes. Mao no estaba interesado en unirse al Club de Países No Alineados, si bien la República Popular China (RPC) se convirtió en observador en 1992. Nehru, Sukarno, Nasser, Nkrumah y Tito fueron los padres del Movimiento de Países No Alineados (NAM), que hoy comprende 120 países en desarrollo. (hoy en día, ninguno de ellos permanece "No Alineado", como en un principio se pretendió).

Hasta la Caída del Muro de Berlín (9/11/1989), el Orden Mundial se mantuvo dentro de los parámetros comúnmente afirmados por esta Estructura Bipolar, disputando áreas de influencia pero sin confrontación frontal. El punto más candente había sido la Crisis de los Misiles de Cuba (16-29 de noviembre de 1962), en la que el mundo estuvo al borde de una Guerra Nuclear Mundial. Este de facto -*respeto*- entre las Primeras Potencias

animó a algunas otras naciones emergentes, como India, Pakistán o Corea del Norte… y cuajó *dentro de la mente* de algunos Países Árabes Ricos (RAS y EAU) + IRN, para alcanzar capacidades Nucleares una vez desmembrada la URSS (década de los 90). **La capacidad nuclear parecía proporcionar una especie de inmunidad para las decisiones nacionales que afectaban la estabilidad internacional.** El presidente George H.W. Bush declara en Sesión Conjunta del Congreso que se establecerá un "Nuevo Orden Mundial". El 11 de septiembre de 1990, pocas semanas después de que las fuerzas iraquíes invadieran Kuwait (2 de agosto de 1990). El presidente Bush definió el "Nuevo Orden Mundial" como un período de paz y cooperación internacional, en el que «el imperio de la ley suplanta al imperio de la jungla»… solución pacífica de controversias, solidaridad frente a la agresión, arsenales reducidos y controlados y trato justo a todos los pueblos». El mundo entró en un período de unilateralismo, liderado por EE.UU. y trayendo una época de paz, desarrollo económico y afianzamiento del Sistema Liberal frente a los Regímenes Autocráticos. Los conflictos regionales quedaron casi totalmente confinados a los países pobres de África, saliendo de un proceso de Descolonización. Conflictos mal monitoreados por la ONU, junto con nuevas Élites surgidas de un ancestral sistema tribal que impidió un desarrollo nacional hacia el modelo de orden social moderno. Los antiguos colonizadores estaban más interesados en tener acceso a los enormes recursos naturales africanos que en educar a la nueva clase política en los valores existentes: libertad, cultura de género, economía compartida, derechos laborales, anticorrupción, cooperación internacional, etc. Sin obviar que el nuevo líder mundial no arrastraba un pasado colonialista africano.

Además de los cambios sociales y políticos transformadores, se debía emprender una revolución fundamental más: la adecuación de la moneda líder a los intereses estratégicos. Una divisa líder - el US$ - Sin embargo, al tener como referencia al oro, el dólar quedó muy expuesto a interferencias externas e intromisiones agresivas de otros poderes. Fue en 1971 cuando los Estados Unidos abandonan el patrón oro, básicamente **para frenar la inflación y evitar que las naciones extranjeras sobrecarguen el sistema canjeando sus dólares por oro**. Aunque el dólar estadounidense es una moneda fiduciaria y está respaldada únicamente por el gobierno de los Estados Unidos, en 1971 el presidente Nixon transformó el patrón oro en una especie de «**Estándar de petróleo»**, mediante un acuerdo con los mayores productores de petróleo árabes para

aceptar transacciones de petróleo únicamente en dólares estadounidenses. –**El petrodólar**. Esta supremacía de la moneda, junto con la influencia de los organismos financieros multilaterales económicos (FMI y BM) establecieron la Estructura Económica Mundial, que obviamente requiere un poder militar fuerte, flexible y adaptable. Todo el sistema, en sí mismo, se basa en: Intereses Nacionales; Orden internacional; Reglas Multilaterales; Compromisos Geopolíticos; Dependencia Energética; Reglas Económicas y Acuerdos Comerciales... con un Fuerte Brazo Militar.

Adaptación de la OTAN a la muerte del multilateralismo

El multilateralismo es un proceso de organización de las relaciones entre grupos de tres o más estados. Más allá de ese aspecto cuantitativo básico, generalmente se considera que el multilateralismo conlleva **compromiso** en ciertos elementos cualitativos o principios que dan forma al carácter del acuerdo o institución. Esos principios son: indivisibilidad de intereses entre los participantes, compromiso de difundir **reciprocidad**, y un sistema de resolución de disputas destinado a hacer cumplir un modo particular de comportamiento. (*Enciclopedia Britannica*).

La OTAN, en su permanente evolución y adaptación, vio en el desmantelamiento de la URSS tanto un altísimo riesgo de inestabilidad en Europa como una oportunidad para establecer una estructura de seguridad real y eficiente basada en el Multilateralismo. A Rusia/Federación, como nuevo país resultante y miembro del club de las potencias internacionales, se le ofreció unirse a la Alianza compartiendo intereses y objetivos estratégicos. Tal sueño utópico comenzó con la firma del Acta Fundacional de Relaciones Mutuas (París, 27 de mayo de 1997) abriendo oficinas en la sede de la OTAN-Bruselas (1998) y Moscú (Oficina de Información de la OTAN, 2001 y Oficina de Enlace en 2002). Sin embargo, la visión zarista de Putin fue paso a paso, año tras año, infringiendo las buenas relaciones con un comportamiento vicioso de Rusia con respecto a la franqueza de la OTAN. Cuanto más poder doméstico alcanzaba Putin, más se alejaba del marco multilateral.

¿Por qué la OTAN retrasó tanto tiempo un cambio de actitud? En realidad, no hay una respuesta única y sencilla. Varios factores implicaron una reacción tan lenta. Unas de carácter doméstico, otras directamente vinculadas a la Alianza, pero básicamente,

porque Rusia no era considerada “una alta amenaza, a medio plazo” y la Organización estaba enfocada en una nueva tarea: las Operaciones Antiterroristas, lejos del SACEUR AoR -Área de Responsabilidad (AoR, en inglés). Para hacer frente a esa misión, se requirió un gran cambio de Estructuras Militares. Con el Concepto Estratégico de Washington (SC-1999), la OTAN dio el paso hacia la adaptación de la mentalidad de la Guerra Fría a los requisitos del siglo XXI. Rusia, en ese momento (2000 – 2005) aún se recuperaba y buscaba su nuevo lugar en la mesa de las Potencias Mundiales.

La evolución rusa fue rápida y holística. Mucho más rápido de lo esperado, no en vano Putin en su discurso en la Conferencia de Seguridad de Múnich – 2007, ya definió claramente las «Nuevas Metas y Estrategia» de Rusia y describió cómo se estaba preparando para alcanzarla. En agosto de 2008, Georgia fue atacada. La participación y membresía activa de Rusia en poderosas organizaciones multilaterales (ONU y OSCE, OMC y G8) no fueron suficientes para evitar el comportamiento zarista de Putin y su desprecio por el orden internacional y las normas de derecho. La OTAN vio entonces la necesidad de dar un paso adelante y remodelar sus objetivos y prioridades. Fue el Concepto Estratégico de Lisboa (SC - 2010) cuando la Alianza muestra que el entorno geopolítico había cambiado y se exigía una nueva adaptación. No fue tan profundo como se necesitaba y, nuevamente, los factores nacionales y regionales limitaron la implementación de un paquete de medidas más grande. La OTAN quedaba una vez más a la zaga de la realidad. Sin embargo, aunque el SC no fue tan revolucionario, nuevas prioridades y factores llamaron la atención de los Aliados. La OTAN inició una nueva fase de ajuste, lenta e intensa, para hacer frente a un nuevo entorno estratégico: Rusia será percibida como un vecino poco fiable. No fue hasta 2014, después de la anexión de Crimea y la intrusión a través de mercenarios y apoyo militar directo a los independentistas del Donbass, que la OTAN constató que las Estructuras Militares y el Concepto de Disuasión de la Alianza habían sido superados por los acontecimientos. Era necesaria una recapitulación urgente de los objetivos de la OTAN y analizar en profundidad el nuevo escenario con un enfoque innovador del entorno geopolítico, lo que a la larga aconsejaría modificar la «Postura Geopolítica de OTAN». Rusia no sólo amenaza la soberanía de países de su entorno, sino también el sistema liberal democrático y las instituciones occidentales. Las poblaciones occidentales fueron/son manipuladas a través del llamado «Control Reflexivo Ruso» (General Valery Gerasimov),

su actitud hacia los propios gobiernos fue/es crítica y contestataria. Como señala Timoty Andrews Sayle en su libro «A History of NATO and the Postwar Global Order»: …la Alianza tiene dos grandes adversarios, uno es Rusia y el otro es…La Población Occidental (en su calidad de Votantes) expuesta a la injerencia.

Un gran cambio en Europa se produce más a través de «Alineamientos Políticos» que motivado por una invasión rusa o china. Es la historia de Europa... todas las guerras en el continente fueron provocadas internamente, por sus moradores, los europeos. Es precisamente ahí donde encontramos, en mi opinión, la contribución más significativa y efectiva de la OTAN a la Seguridad en el mundo: **cambiando la percepción nacional propia del poder de los vecinos**, tanto a nivel económico como militar, además de la necesaria disuasión a la agresividad rusa. Cuanto más poder tiene mi socio, más seguro se siente mi país, superando viejos miedos y desconfianzas que reinaron en Europa durante siglos. Los movimientos de adaptación de la OTAN se realizaron en diversas áreas, de manera muy efectiva y decisiva, alcanzando un importante consenso y participación activa de todos los Estados Miembros. *El concepto de Vecindad transmite Alianza*. Sin embargo, en 2014 el progreso fue un poco lento, reactivo y con una importante carencia: No basado en un Concepto Estratégico holístico. ¿Por qué?... de nuevo... Dificultades internas/domésticas a las que se enfrentaban los máximos dirigentes de la OTAN en ese momento, impidieron que la Alianza abordara a tiempo la redacción del Nuevo Concepto Estratégico, el SC para el Periodo 2020 – 2030. Rusia y China como amenaza y competidor, junto con un giro para convertirse en una “Alianza Política Activa”. La OTAN tuvo que esperar unos dos años más, hasta la Cumbre de Madrid, el 29 de junio de 2022. Nació un Nuevo SC. Como se dice en el prefacio: *Nuestro nuevo Concepto Estratégico reafirma que el propósito clave de la OTAN es garantizar nuestra defensa colectiva, basada en un enfoque de 360 grados. Define las tres tareas principales de la Alianza: disuasión y defensa; prevención y gestión de crisis; y seguridad cooperativa*. La base de este paso adelante es un documento denominado: Informe OTAN 2030 «Unidos por una Nueva Era», presentado el 25 de noviembre de 2020, que incluye Análisis y Recomendaciones del Grupo de Reflexión (diez sabios) designado por el Secretario General de la OTAN . El SECGEN de la OTAN encargó al Grupo que proporcionara recomendaciones en tres áreas:

- Reforzar la unidad, la solidaridad y la cohesión aliadas, incluido el vínculo transatlántico
- Aumentar la Consulta Política y la Coordinación entre los Aliados en la OTAN, y
- Fortalecimiento del papel político de la OTAN y los instrumentos pertinentes para hacer frente a las amenazas y desafíos actuales y futuros...

Áreas Claves a mejorar en la Nueva OTAN - 2030

En mi opinión, lo que realmente le faltaba a la OTAN era «una estrategia geopolítica realmente común», que hasta entonces, esencialmente, la OTAN no había percibido necesaria. La amenaza por enfrentar ahora está (permanecerá por décadas) más allá de la dimensión física; La Alianza hoy (por tanto, todos y cada uno de sus Estados miembros) tiene que hacer frente de manera efectiva a una amenaza que pone en peligro las raíces occidentales y los valores esenciales: Sistema Liberal, Multilateralismo, Libertad y Paz.

Repasando los informes y estudios ya mencionados, poniendo en un lugar destacado el Concepto Estratégico de Madrid (junio de 2022), podemos resumir algunas medidas con las que, en mi opinión, la OTAN puede mejorar para afrontar las incertidumbres geopolíticas que se avecinan con mayor eficiencia y éxito:

– Al volverse «más Política», y Políticamente Activa, la OTAN llegará a otras áreas donde influye y a Aliados con quienes asociarse, para evitar que esos países y regiones queden en manos de los Competidores de la Alianza: Rusia y China.
– Considerando la Arquitectura Espacial y de Seguridad Europea como parte del Centro de Gravedad Geopolítico de la OTAN, la Alianza revitalizará y fortalecerá su razón de ser. Las naciones europeas deberían estar en el centro del proceso de toma de decisiones, lo que exige también una postura europea diferente con respecto a sus responsabilidades individuales en las Tareas Básicas de Defensa de la OTAN. También es recomendable equilibrar las tasas actuales de carga, dentro de la OTAN. (Participación en misiones y presupuestos)
– En cuanto al Proceso Interno de Toma de Decisiones, aunque el Principio de «Consenso» es una piedra angular de la Alianza, la OTAN requiere decisiones diligentes y oportunas. Por lo tanto, asegurar que esas acciones posteriores sean

planificadas e implementadas de manera oportuna. Parece deseable una adaptación procesal profunda y adecuada, sin romper el Principio del Consenso.

– Poniendo en valor la importancia creciente de lo dispuesto en el Art.3 y el Art. 5 del Tratado. Por un lado, los Estados Miembros deben mejorar su Resiliencia: Ciberdefensa; Protección civil; Seguridad energética; Gestión de crisis; Presupuesto adecuado para la defensa… entre otros. Por otra parte, la expresión que encierra el espíritu del Art. 5: «Uno para Todos, Todos para Uno» debe quedar claramente entendido: Cada Uno debe estar en las mejores condiciones para sumar/multiplicar en la ecuación y no sólo esperar el: "Todos para Uno".
– Se menciona con frecuencia el mantenimiento del «Enlace Transatlántico». Se acude a él cuando se refiere a uno (si no el más importante) de los principios básicos de la Alianza. Sin embargo, por lo general, ese vínculo se percibe básicamente en una sola dirección: de EE. UU. hacia Europa. El firme «compromiso» de EE.UU. con la Seguridad y Estabilidad Europea… en el Área del Atlántico Norte. Es decir, disuadir y defender Europa contra nuestro enemigo endémico: Rusia. Sin perjuicio de que, quizás en un medio plazo, EE.UU. pueda verse en la necesidad de confrontar directamente a la RPC. Pero ¿qué tal mirar en la otra dirección?... De Europa hacia EE.UU. Interpretando nuestro «Enlace transatlántico» únicamente de oeste a este, *hasta ahora*, muestra a las naciones europeas con cierto atisbo de *egoísmo*.
– Las naciones occidentales, lideradas por la OTAN, necesitan revigorizar el alto valor del multilateralismo. Se debe analizar profundamente cómo hacerlo y las herramientas a implementar. Ciertamente, este proceso no debería estar encabezado por una sola nación sino por una organización: la UE, la OSCE, la ONU o la OTAN, y quizás coordinada con la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO), teniendo a Turquía como «Socio de diálogo de la SCO». La naturaleza de los beneficios y sanciones junto con las reglas de afiliación parecen ser las primeras barreras por superar. Sin «Estado de derecho», el mundo se sumerge en «Ley de la jungla», usando palabras ya mencionadas del presidente George H.W. Bush. Uno de los objetivos de la OTAN para volverse más Política, debe ser alcanzar con éxito un Nuevo Multilateralismo que reemplace o adapte el ineficiente sistema actual. El sistema actual funcionó eficientemente durante siete décadas, basado en los principios posteriores a la Segunda Guerra Mundial, sin embargo: Las necesidades estratégicas mundiales mutaron; Las Alianzas cambiaron; Se han reformado los

Intereses tanto nacionales como internacionales; El Respeto por las Normas de Derecho, en el caso de algunas Grandes Potencias, ha desaparecido; Los avances tecnológicos y las Tecnologías Emergentes Disruptivas aportan parámetros referenciales nuevos; Los Bloques Geopolíticos ya no existen… ahora las naciones están "Puntualmente" asociándose con más de una de las Grandes Potencias, dependiendo del asunto [***Macro-Polaridad***]. A su vez, las Grandes Potencias son más dependientes de otras naciones (Energía, Economía, Territorio, Respaldo Internacional, Recursos Naturales…etc). El mundo ha abandonado la era de «*Solicitud*» y camina en la del «*Reclutamiento*». Las grandes potencias están hoy en el juego de reclutar jugadores para su equipo, en lugar de esperar a recibir solicitudes de asociacionismo. La Polaridad (Bi o Multi) se transforma en *La Macro-Polaridad*.

Resumen y Conclusiones

La guerra en Ucrania está actuando como catalizador/dinamizador de cambios profundos, fundamentales y dramáticos en la Estructura Geopolítica Global. Alianzas, Áreas de Influencia, Herramientas a utilizar, Instrumentos de Poder, Decisiones Consensuadas, Bloques (?)…etc. Todos estos ajustes deben ser analizados e implementados sabiamente por la OTAN y en la OTAN, para que la Alianza reviva el alto nivel de eficiencia que siempre ha mostrado.

Quizás OTAN no pueda esperar «el final de la guerra de Ucrania» para implementar la mayoría de los cambios y modificar profundamente el núcleo de la Alianza … el conflicto puede estancarse con un resultado definido por algunos analistas: «**La Solución Coreana»**. La OTAN no puede ser superada una y otra vez por los acontecimientos. Por esta razón en particular, la OTAN no puede esperar a una «declaración final de un ganador» para redactar una nueva «Estructura de Seguridad Europea» que se vincule firmemente con y dentro de la Nueva Estructura Global de la OTAN. Un nuevo papel de la OTAN en las Estructuras Geopolíticas. La OTAN debería pensar "Global", dejando de lado la mentalidad «Atlántico Norte».

Tras alcanzar una participación más profunda y *seria* (en términos de compromiso) de los Estados miembros de la OTAN, el siguiente paso que parece fundamental para hacer más fuerte una Nueva OTAN para el futuro pasa por una **sensible cesión de la**

soberanía nacional (similar a la UE). Tal decisión nacional implica la adopción de una «Estrategia Geopolítica Común», *más común que la de hoy*; anteponiendo las ambiciones individuales a los «Intereses Multilaterales». Convencer a las poblaciones nacionales de que lo que la nación individual necesita y requiere, queda avalado e incluido por la Alianza. En el momento actual suena a sueño utópico. *El interés general inclusivo sobre las ambiciones nacionales*.

Un punto más para una OTAN futura y eficiente sería encontrar un *Interlocutor Fiable*. Rusia, desde Putin, ya no se ajusta adecuadamente a este nivel de confianza. Este deterioro fue fruto de un proceso continuo y rápido, en el que ninguno de los dos bandos supo adaptarse a los cambios que trajo la Caída del Muro, logrando que el otro bando se sintiera cómodo. RUS/Putin apostó por una restauración del poder de la URSS yendo en contra del Orden Mundial establecido tras la Segunda Guerra Mundial, mientras que la OTAN decidió abrir sus puertas (Art. 10) y ganar espacio de influencia sin violencia, agresiones o guerras, simplemente mostrando y compartiendo nuestro sistema Liberal Democrático.

La única organización multilateral que, en mi opinión, se ajusta a estos requisitos es la SCO (Organización de Cooperación de Shanghai). Un punto inquietante: no es *puramente* del área geográfica de responsabilidad del Atlántico Norte. Sin embargo, como se presenta a lo largo de estas líneas, los límites geográficos no son fronteras para las Relaciones Geopolíticas de nuestro siglo. Las naciones ya no se categorizan “en Bloques”, sino en una especie de **Burbujas Permeables** (*Macro-Polaridad*) que permiten a los países asociarse con diferentes «Grandes Potencias» al mismo tiempo, dependiendo del asunto de interés: energía (con RUS, USA e IRN), defensa (con RUS y US), apoyo multilateral (CHN y USA), comercio (USA y UE), inversiones (UE y CHN), recursos naturales (RUS, USA y CHN)…etc.

La Adaptación al Futuro por parte de OTAN está íntegramente ligada a la Reactivación o Reemplazo del Sistema actual. Un **Nuevo Multilateralismo 2.0** manteniendo lo que durante décadas ha condensado el «Estado de Derecho en el Mundo». La OTAN no sólo debe adaptarse a este proceso sino liderarlo. Superar este «desafío» abrirá la puerta a una «OTAN más fuerte». Si la OTAN no se embarca en este camino, otra organización podría estar a la cabeza y *de nuevo* la Alianza llegará tarde.

¿Quiere la OTAN permitir que la SCO se convierta en un *Nuevo Pacto de Varsovia "Global"*? ¿Se beneficiará la OTAN de *favorecer* que la SCO modele una Estructura de Seguridad Global, cuyo principal objetivo es enfrentarse a la OTAN y los países occidentales? La OTAN debería darse cuenta, cuanto antes mejor, del poder y la extensión de la SCO (CHN, RUS, Europa, Países Árabes, Asia…etc) antes de que se establezca un Ente tan maligno contra Occidente, con CHN a la cabeza.

¿Qué pasa si la mencionada "Solución Coreana" para la guerra de Ucrania exige un paquete completo similar a Corea? Allí, con tropas estadounidenses (Paralelo 38°): Y aquí?... con las Tropas de la OTAN Desplegadas en la línea de enfrentamiento?…**Una Línea de Demarcación Militar (MDL) y una Zona Desmilitarizada (DMZ) en Europa?**, con tropas de la SCO también desplegadas al otro lado, en el corazón de Europa? ¡Teniendo como fronteras a Bielorrusia y parte de Ucrania! ¿Qué tipo de Arquitectura Europea de Seguridad habría en Europa y con que actores deberíamos tratar?

En manos de los Estados miembros de la OTAN está evitar esta "Posible nueva y mala arquitectura de Seguridad Europea" devorada por expansión de la SCO. En Vilnius (julio, 2023) se ha dado otro paso, con un Comuniqué que es más un Madrid SC-II que un Comuniqué en sí mismo, fruto de una Cumbre.

Siempre queda la esperanza y la confianza de que la Alianza sabrá adaptarse y gestionar adecuadamente estos retos que llegan al corazón de Europa, como ha sabido hacerlo durante más de siete décadas.

Reseñas Bibliográficas

Manual de OTAN. Oficina de Información y Prensa de OTAN. 2001

NATO - Declassified: A short history of NATO, June, 3, 2022

Paul Starr (2007). War and Liberalism. The New Republic. March 5 &12, pp. 21-24

Bandung Conference (Asian-African Conference, 1955) - Milestones: 1953–1960 - Office of the Historian (state.gov). Department of State. United States of America

Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit,1990-09-11. Public Papers - George Bush Library and Museum (tamu.edu)

How Petrodollars Affect the U.S. Dollar (investopedia.com), By ZAW THIHA TUN, Updated March 30, 2022

201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (nato.int), NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General. 25 noviembre 2020

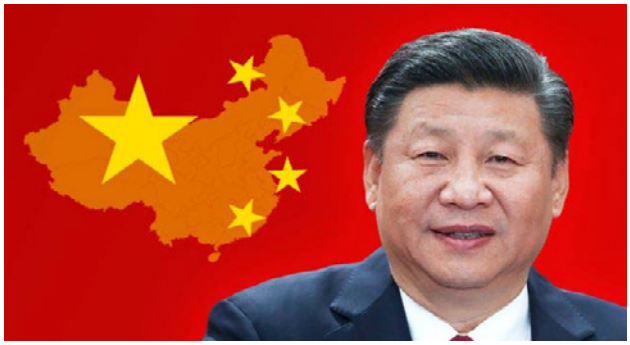
Lyle J. Goldstein (Jan, 30, 2023). Analysis/Europe. Is the Ukraine War moving toward a 'Korea solution'? - Responsible Statecraft

Ignacio Cortiñas Dorado
Coronel, ET (R)
Hasta el 19 agosto 2023, Asesor Político del TteGral Jefe del Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad de OTAN en España (HQ NRDC-ESP)

CHINA y su ascenso a la condición de primera potencia mundial

TG (R.) EAE D. Juan Antonio del Castillo Masete

«Ha llegado la hora de que China haga sentir su peso en Asia y en el Mundo»



Resumen:

Este trabajo sobre China es continuación a la presentación celebrada en la Universidad Europea de Valencia sobre *'China en las organizaciones internacionales'*; pero para enmarcar en su contexto los vectores internos y externos que condicionan su política exterior, y situarlos en un marco continuo de causalidad es conveniente contemplar el universo chino en su globalidad.

Como punto de partida del análisis se puede considerar la premisa diferencial de que el concepto de supremacía sobre Occidente se atribuye en China a su cultura milenaria que coincide en el tiempo con las civilizaciones mesopotámicas del comienzo de la historia; de forma similar a como en Rusia, tercer poder global en competencia, se

condena la degradación moral de Occidente, en contraste con la superioridad de la religión ortodoxa. «*Oriente en ascenso, Occidente en declive*».

Sobre ese substrato cultural profundo cuya continuidad se podía atribuir al confucionismo con limitadas aportaciones asiáticas y occidentales; realmente el hecho diferencial chino parte de fechas más recientes, en un tránsito que comienza con el revolucionario Mao-Tse-Tung, y que pasando por el pragmático Deng-Xiaoping, culmina en nuestros días con el autócrata Xi-Jinping, que es el primero que expresamente, y a partir de los extraordinarios logros de sus predecesores, da carta de naturaleza a la aspiración de situar a China como primera potencia mundial. Su modelo se basa en la tradición y cultura chinas, el dogmatismo comunista, y las reglas de mercado capitalista, tras el abortado modelo de «un país, dos sistemas» de Hong Kong y Macao.

Palabras clave:

China; autocracia; jerarquía internacional; organizaciones internacionales.

Índice

Resumen.

1. Prioridades que orientan su estrategia.

2. El ascenso a la primera línea de la jerarquía internacional.

    a. Perpetuar en el poder al PCC.

    b. Maximizar la estabilidad social y la política interna.

    c. Sostener su crecimiento económico.

    d. Mantener la paz en el entorno exterior.

3. China en las Organizaciones Internacionales.

4. Conclusión.

Anexo A: Índice de Siglas.

Anexo B: Índice de Imágenes.

Notas preliminares:

Como derivado de una presentación, y siguiendo el axioma de que una imagen vale más que mil palabras, este trabajo tiene un componente de material gráfico y cartas que por sí mismas son auto-explicativas.

La aproximación al tema de la política china se ha concebido conceptualmente en tres niveles, doméstico, regional y global; aunque por principio se ha de asumir que están íntimamente relacionados y no existe división alguna entre ellos.

Prioridades que orientan su estrategia

China se sigue presentando como paladín del multilateralismo, de la no alineación, y de la paz entre las naciones; con una política centrada en disimular la relevancia de las crecientes capacidades propias, y poniendo el énfasis en su política económica[1], con el discurso de «ascenso pacífico». Pero en realidad está dando un giro copernicano a su estrategia, encaminándose decididamente hacia una política más asertiva para convertirse en la *primera potencia mundial*, como se registra en el concepto estratégico de la OTAN de Madrid[2], y que se concreta en las siguientes prioridades[3]:

- Situarse en el centro de la economía y del liderazgo tecnológico global
- Reconfigurar la globalización con características chinas.
- Convertirse en un actor decisivo en la definición de las reglas globales y en el proceso de reforma de las instituciones.
- Adquirir la superioridad militar en Asia, así como una mayor proyección de poder de alcance global en el ámbito marítimo, en misiles y en el ciberespacio.
- Promover en el mundo en desarrollo un modelo económico y político chino que defiende el papel del Estado frente al libre mercado, y el control autoritario frente al pluralismo político.

Como es lógico, no se trata de un camino rectilíneo porque eventos imprevistos como la pandemia de COVID, o la agresión rusa contra Ucrania, tienen un impacto significativo

[1] Esteban Vidal; Global Estrategy; 16/06/2023
[2] NATO 2022 Strategic Concept, par 13. 26/06/2022.
[3] La China de Xi Jinping: capacidades, motivaciones, estrategias; Fernando Delage Carretero; Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, Nº. 212, 2022, págs 36-38

en el calendario de los líderes chinos, mientras que por otra parte les permiten ensayar, con medidas de coste limitado, la aplicación de diferentes líneas de acción para la consecución de sus objetivos, en base a las lecciones aprendidas de los errores ajenos.

El ascenso a la primera línea de la jerarquía internacional

En el proceso de ascenso al primer lugar mundial en la competencia con las otras potencias, incluso con las emergentes, los líderes chinos han de superar a los demás en cuatro objetivos, de los que el nivel alcanzado en el primero se deriva de los resultados obtenidos en los tres siguientes

a. Perpetuar en el poder al PCC[4]

En último extremo se podría afirmar que es la política interior la que condiciona todo el devenir político de las grandes naciones; puede que hasta el de las autocracias, incluso si solo es para dar la imagen de legitimidad[5].

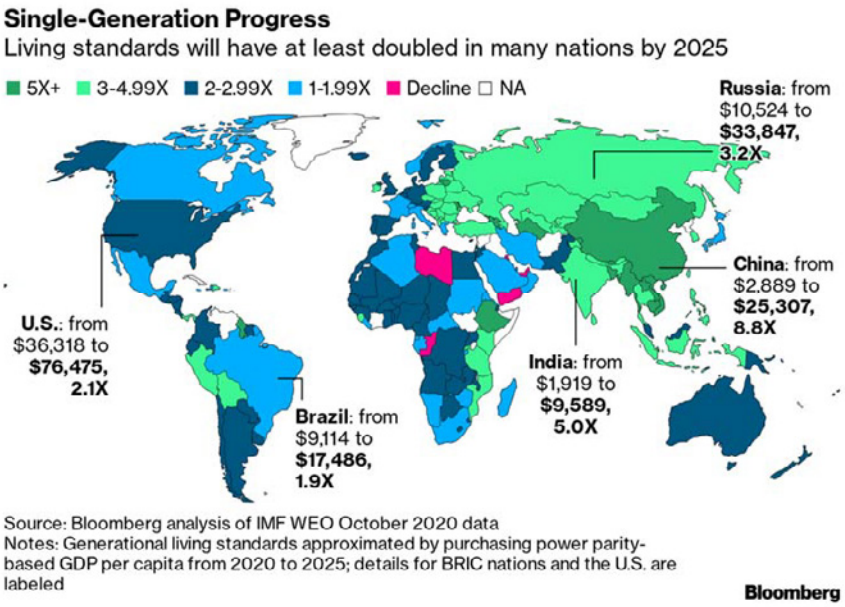


Fig. 1. China to Leapfrog 56 Nations During Quarter-Century Income Surge - Bloomberg

[4] Los múltiples datos siguientes se pueden consultar en numerosas págs. web.
[5] Lars Pelke; "*Why autocrats distribute income and wealth*"; The Loop, ECPR's Political Science Blog, July 26th 2023.

b. Maximizar la estabilidad social y la política interna

- Entre los grandes retos sociales, la «**prosperidad común**» puede considerarse como el pasaporte más seguro para la estabilidad social.
- En China, El 40% de la población vive con apenas 1.000¥ al mes ($140, 125,5€), mientras que el 1% de los más poderosos posee el 31% de la riqueza del país; pero la relevancia de estos datos y su evolución se hace patente en la comparación con los datos globales.
- El progresivo **«envejecimiento»** de la población no es un problema exclusivo de China; la reducción de nacimientos, junto con la elevación de la esperanza de vida parece ser una consecuencia ineludible del desarrollo.
- En 2021 nacieron 10,62 mill. de bebés, la cifra más baja desde 1961 y un 12% menos que los 12 mill. de 2020, que ya eran un 15% menos que en 2019; lo que consolida el declive de la tasa de natalidad por 5º año consecutivo.
- En el otro extremo, los mayores de 60 años representan ya el 19% de la población, frente al 13 % en el 2010, y los chinos en edad de trabajar son el 63% de los 1.412 millones del gigante asiático, cuando una década antes eran el 70%. Una tendencia que confirma que en China la población en edad de trabajar se ha reducido en 3,4 millones por año en la última década.
- Este rápido envejecimiento es el más veloz del planeta.
- **«China una y múltiple»**: Los grupos culturales minoritarios, pero regionalmente mayoritarios se encuentran en muchos países; pero en China, junto a los conocidos problemas con las entidades de Sinkiang y el Tibet, los diversos grupos culturales hablan 10 lenguas diferentes. Las desigualdades en nivel de vida, desarrollo tecnológico, densidad de población y hasta la pluviometría, son mayores entre las regiones, que entre estas y los países vecinos.

Fig 2. What language is spoken in China?

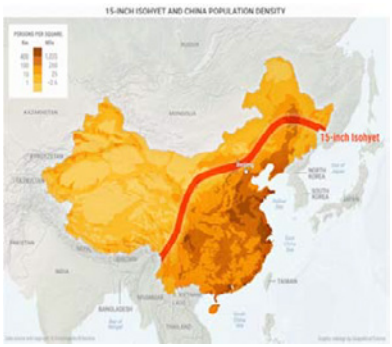


Fig 3. 15 inch isohyet and China population llovelanguages.com density.Chenchen Zhang on X

c. Sostener su crecimiento económico

- **«Made in China 2025»** es un plan estratégico que comenzó en 2015 para reducir la dependencia de la tecnología extranjera y promocionar a los fabricantes chinos en el mercado global. El reto es alcanzar el objetivo en 2025. El Politburó chino ha estado dominado por muchos años por economistas burócratas, pero el nombramiento de cinco prominentes científicos confirma la nueva dirección en la política de los líderes, con más énfasis en la ciencia y la tecnología[6].
- La modernización de la economía china del **«Estado del bienestar 2035»** contempla reformas que tienen por objeto doblar el PIB en comparación con 2020, mediante inversiones de calidad en el desarrollo de las áreas rurales y la descarbonización; con ello se pretende que 800 mill. de personas alcancen el nivel de los ingresos medios.
- Con objeto de reducir la extrema dependencia de sus exportaciones, y por ende su vulnerabilidad a las crisis globales, la **«Circulación dual»** nacional e internacional, es una estrategia del gobierno para reorientar la economía china priorizando la demanda interior, sin abandonar el comercio internacional.
- El PCC ha fijado para 2049 el nacimiento del **«Nuevo imperio del Centro»,** al cumplirse el centenario de la proclamación de la República Popular China.

[6] China's new scientists, Dr Yu Jie, Senior Research Fellow on China, Asia-Pacific Programme, Chatam House 23.07.2023

- Algunos datos relevantes para tomar conciencia de la **economía china**: entre China e India concentran hoy el 50% del PIB mundial. El PIB de China en relación al valor adquisitivo igualó en 2014 al de EE.UU. En la mano de obra se aplica la **«Cultura de 996»**: de nueve de la mañana a nueve de la noche, 6 días a la semana. El reparto de competencias entre el sector privado y las empresas públicas sigue la regla de **«56789»**: el sector privado proporciona el 50% de los ingresos fiscales, el 60% del PIB, el 70% de la innovación, el 80% de los puestos de trabajo, y el 90% de las compañías registradas.

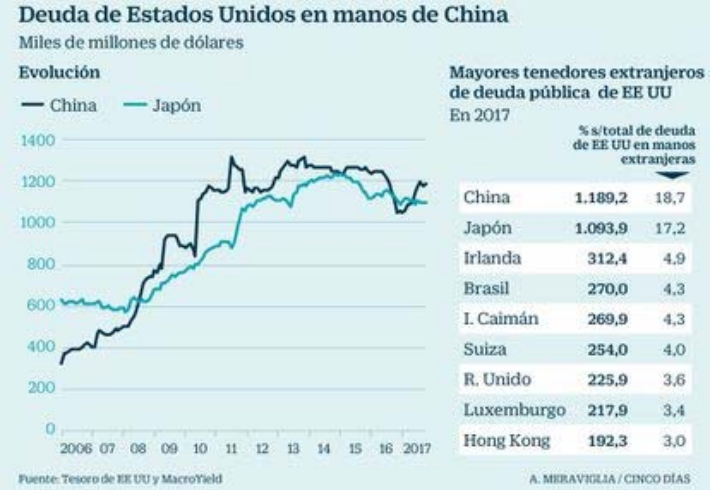


Fig 4. Deuda de los Estados Unidos en manos de China. *Cinco Días-El País*

- Tras 102 años de dominio total[7], **el dólar se enfrenta** a la progresiva entrada en juego de **opciones alternativas**. Todavía el dólar representa el 59% de las reservas de divisas, el euro el 21%, y el yuan chino ha subido en 8 años del 1% al 2,7% actual. Hoy, el gobierno chino ya efectúa más transferencias en yuanes que en dólares. En la misma línea se encuentra en disputa el sistema **SWIFT**[8] de pagos interbancarios.

[7] Bienvenido a la guerra del dólar: Phil Rosen; Business Insider 25.07.2023. https://www.businessinsider.es/guerra-dolar-batalla-decidira-quien-domina-economia-mundial-1276602
[8] SWIFT, acrónimo de Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

- Las sucesivas crisis experimentadas en los años pasados a consecuencia de las hipotecas subprime, de la COVID, de la burbuja inmobiliaria, y de la agresión rusa a Ucrania, han hecho mella en la economía china. Hoy los analistas están divididos, entre los que vaticinan que el enfrentamiento con EE.UU. el desapego de Europa, y el excesivo control de la economía por el PCC, conducirán a China al **declive progresivo**, derivado de los problemas internos y de la dependencia exterior; mientras que otros muchos son más conservadores y estiman que las fortalezas chinas junto a las medidas correctoras y promotoras adecuadas aplicadas por el gobierno garantizan el **despegue hacia el primer lugar** en la jerarquía internacional. Su implantación en los países africanos e iberoamericanos, los acuerdos asiáticos, su iniciativa de la nueva ruta de la seda (**BRI**), con el apoyo financiero del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (**AIIB**), y sus planes de promoción de la tecnología, junto a la elevada cualificación de su personal, le pueden facilitar el acceso a los recursos materiales, energéticos, laborales, tecnológicos y financieros, para alcanzar sus objetivos.

Fig 5. The Belt and Road Initiative

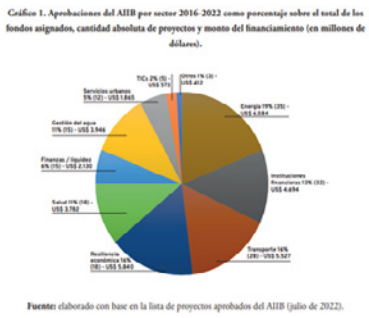


Fig 6. Aprobaciones del AIIB por sectores. Silk Road briefing Publicaciones periódicas

Fig 7. El Trilema de Roubini. Composición propia

- No obstante la incertidumbre es hoy el componente universal de todas economías, pues según enuncia el **Trilema de Roubini**[9]: «*Hoy los problemas económicos se presentan de tres en tres y con soluciones incompatibles entre sí; por lo que hay que huir de análisis y recetas simplista»*. Nos encontramos inmersos en una espiral inflacionaria, con alto nivel de endeudamiento, que requiere la elevación de los tipos de interés.
- Una **potencia en la mar**: China tiene la mayor flota mercante, la mayor flota de guardacostas, la mayor milicia marítima, la mayor flota pesquera de altura con unos 2000 barcos, que actuando en grupos masivos es acusada de esquilmar los recursos pesqueros en diversos escenarios, y los 10 primeros puertos de contenedores están en Asia-Pacífico, de ellos 7 en China. El 50% de la construcción naval se realiza en China, que con Corea del Sur y Japón hacen el 90% mundial.
- La **ruta del Ártico**, cuyo uso facilita el cambio climático, permitirá acortar en hasta 20 días el trayecto entre Extremo Oriente y los puertos del occidente de Europa, en comparación con la ruta del Índico, Suez, Mediterráneo, y Gibraltar.
- Para concluir este apartado con un cáncer que padecen muchos países, aunque la opacidad general del régimen hace difícil de evaluar el impacto real de la corrupción sobre la economía china, es indudable su efecto sobre la vida política cuando

[9] El trilema de Roubini resume la imposibilidad de conseguir, a la vez, lo que parecen ser los principales objetivos de la política económica actual: reducir la inflación, estabilidad financiera y crecimiento.

durante la última década, la campaña anticorrupción puesta en marcha por Xi Jinping ha purgado a casi cinco millones de funcionarios y cuadros del Partido Comunista en China[10], lo que a la vez proporciona credibilidad en la integridad del PCC por aplicar medidas correctoras contundentes, y dudas de su eficacia como sistema político al generar tal nivel de corrupción.

d. Mantener la paz en el entorno exterior, 'la diplomacia del lobo guerrero'

Análisis de las amenazas:

- En la actualidad, los escenarios con riesgo de convertirse en conflictos de carácter global están centrados en la posibilidad de escalada en la agresión rusa a Ucrania, y el empeoramiento de la confrontación entre EE.UU. y China; ya sea a causa de Taiwán, como consecuencia de cualquier otro accidente inesperado, o por el natural devenir de lo que Graham T. Allison denomina 'La trampa de Tucídides': *La mayoría de los procesos históricos en los que una potencia hegemónica en decadencia se enfrenta a una potencia revisionista en ascenso terminan en una guerra.*

Líneas de acción de la política China:

- Entretanto, China sigue incrementando progresivamente su actitud asertiva mediante la '*weaponization*' de la interdependencia; y lo que George Kennan llama 'Guerra Política' definida por la Rand Co. como: *"El empleo de todos los medios de que dispone la nación, sin llegar a las hostilidades, para alcanzar sus objetivos nacionales"*.
- En su entorno cercano, el PCC mantiene una actitud revisionista, centrada en consolidar su poder interior y mantener su área de influencia libre del influjo de otras potencias (la doctrina Monroe en versión asiática); mientras persigue una creciente proyección de su peso regional.

Taiwán y el Mar de la China Meridional:

- Aunque el Ministro de Exteriores de Taiwán ha declarado[11] que China invadirá la isla en 2027, la CIA cree que Xi-Jinping no está convencido de que pueda hacerlo

[10] Xi Jinping recupera las viejas purgas al estilo de Mao en China; Pablo M. Díez, ABC 30.07.2023.
[11] Taiwan foreign minister warns of conflict with China in 2027. The Guardian, 21.04.2023.

y por tanto no ha decidido aún la invasión. Entretanto se siguen produciendo frecuentes violaciones del espacio aéreo y mar territorial de Taiwán por parte de las aeronaves y buques del PLA, con objeto de hacer patente su reclamación de dominio y de poner a prueba las capacidades taiwanesas.

- Pero la acción más preocupante por su trascendencia y peligrosidad, que aparentemente China está planeando y evaluando, sería un bloqueo total de la isla[12]. En agosto de 2022 China declaró seis áreas restringidas a la navegación alrededor de Taiwán, lo que provocó el temor a la posibilidad de un bloqueo. Recientemente las autoridades de Taiwán han acelerado los planes de obtención de medios satelitales de comunicaciones, navegación, e internet, para el caso de que se produjera una interrupción física de las líneas[13]. En caso de que se materializara el bloqueo, el suministro de la isla, tanto de productos de primera necesidad, energéticos, o de defensa, sería sumamente complicado, aún recurriendo con anterioridad al pre-posicionamiento.
- Taipei también ostenta la soberanía de varios grupos de pequeñas islas e islotes, algunos en la inmediata proximidad de la costa de China Continental y cuya defensa sería imposible de garantizar.

Fig 8. Taiwan Exclusion zones. Al Jazeera

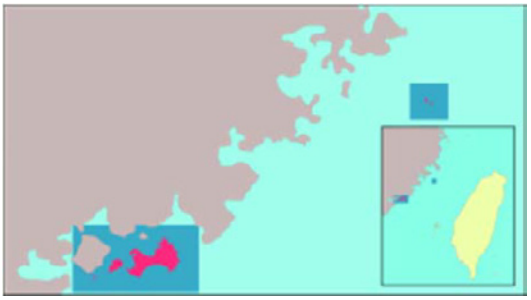


Fig 9. Kinman-Taiwan-China.map. Vagabond Journey

[12] Analysis of the Air and Maritime Blockade Operations Against Taiwan by the People's Liberation Army. SSF https://www.spf.org/japan-us-taiwan-research/en/article/kawakami_01.html

[13] TAIPEI, March 15 (Reuters) - Taiwan is scrambling to secure its communications with the outside world against an attack by China, but even in peacetime cannot quickly repair critical undersea internet cables and lacks suitable satellite backups, experts and officials say.

- Esta acción directa se complementa con las agresiones del PLA hacia quienes violan los espacios aéreos y navales en disputa, sobre los que han declarado su derecho de soberanía, en la que puede ser violación de las Leyes[14] que regulan la libre circulación y el sobrevuelo por las aguas y espacios aéreos internacionales, como un ejemplo más de su desafío al orden mundial basado en reglas, si se opone a sus intereses y objetivos.
- Pero en la disputa donde más claramente se manifiesta la política agresiva expansionista del PCC hacia la extensión de su dominio, es en su reclamación sobre el Mar de la China Meridional. La línea de puntos que aparece en el mapa de la dinastía Qing del Imperio chino ostensiblemente garantiza a China la soberanía sobre cerca del 90% de ese mar, invadiendo los derechos soberanos de los países ribereños de Vietnam, Malasia, Filipinas, Brunei e Indonesia. La importancia de este espacio geográfico no sólo se deriva de su interés geoestratégico, sino que las reservas energéticas y su capacidad de control sobre un 60%[15] del tráfico naval global justifican sobradamente la ambición china. En julio de 2016 el Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya emitió resolución[16] favorable a Filipinas en su demanda contra China según la legislación de UNCLOS.

[14] Art 58 UNCLOS que permite el libre paso "inocente" por las aguas territoriales (12 NM), la zona contigua (24 NM), y la Zona Económica Exclusiva (240 NM). Analysys of the Air and Maritime Blockade Operations Against Taiwan by the People's Liberation Army.
[15] How much trade transits the South China Sea? CSIS China Power. https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/
[16] Territorial disputes in the South China Sea. Global Conflict Tracker 26.06.2023.

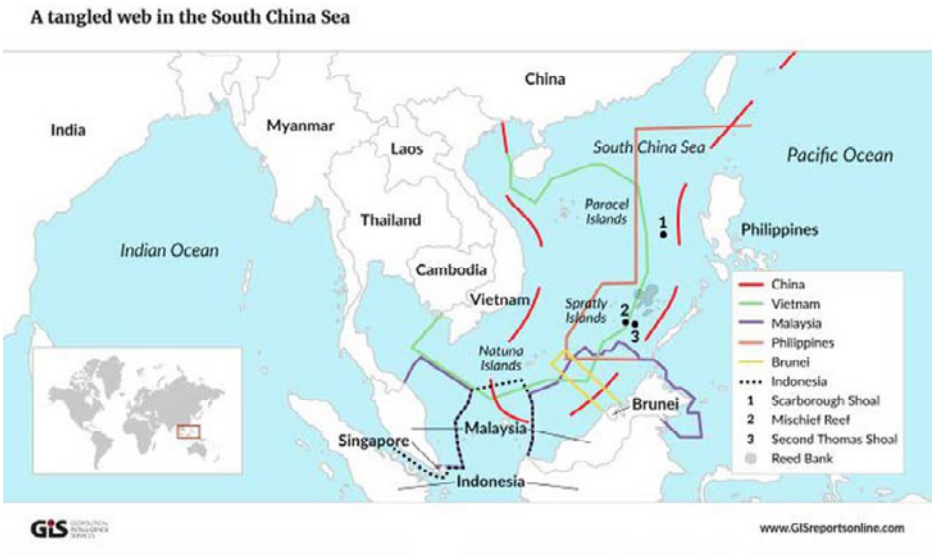


Fig 10. A tangled view in the South China Sea. GIS

Otras Disputas Territoriales:

- Aunque en la declaración conjunta con ocasión de los juegos olímpicos de invierno de Pekín los líderes de Rusia y China manifestaron su "amistad sin límites", lo que probablemente se interpretó desde Moscú como un cheque en blanco para la invasión de Ucrania, las relaciones entre las dos superpotencias no siempre han sido tan cordiales. El conflicto fronterizo chino-soviético de 1969 fue un enfrentamiento militar no-declarado de siete meses que siguió a la ruptura entre ambos sistemas comunistas. Las hostilidades en Manchuria y Sinkiang, con considerables bajas por ambas partes, que pusieron al mundo al borde del conflicto nuclear, terminaron con un acuerdo de alto el fuego y el retorno a los límites originales sin dejar resuelta la disputa.
- La mitad de la población mundial depende de los ríos que nacen en el Himalaya. No es de extrañar entonces que la potencia revisionista china y su contrincante emergente la India, tengan intereses territoriales confrontados en esta zona, que periódicamente intentan dirimir con enfrentamientos armados, incluso de forma tan rústica como *'a palos*'; así fue en la última ocasión el pasado 15 de diciembre de 2022 a través de la acordada Línea Actual de Control; lo que no es óbice para que

ambas naciones hayan desplegado sus mejores medios a ambos lados de la frontera, lo que podría evolucionar hacia un nuevo caso de aplicación de la Trampa de Tucídides.

- China plantea disputa también por las islas Senkaku, entre Japón y Taiwán, una serie de pequeñas islas e islotes cuya principal utilidad reside en la redefinición de las aguas territoriales, y por ende de los derechos pesqueros.

Fig 11. The disputed border between

Fig 12. Resolving the China-Japan DisputeChina and India. DW. Japan Focus

El desafío sistémico:

- El tratamiento de la competición entre grandes potencias de EE.UU. y China, así como el desafío sistémico con Europa son de una complejidad tal que superan ampliamente el objeto de este trabajo; y puesto que el caso de China se ha tratado ya, solamente se incluirán las líneas de acción políticas recientes más relevantes por parte de EE.UU. y Europa.
- La atención especial de EE.UU. se centra en las disputas comerciales, el respeto a la propiedad intelectual, la reciprocidad en el acceso al mercado chino, las acciones contra derecho en el Mar de la China Meridional y la represión política Interna en China, en especial en Sinkiang. Sus líneas de acción estratégicas se pueden sintetizar en: 1. INVERTIR en el fortalecimiento interno de la propia nación, en especial en lo relativo a la tecnología, Fuerzas Armadas y defensa, desarrollo industrial y comercial. 2. ALINEAR los esfuerzos con los aliados, lo que indirectamente se ha visto facilitado por la agresión rusa; aunque no todo fluya sin

discrepancias, como en el caso del IRA, o la incoherencia entre el desacoplamiento de China de EE.UU. y la reducción de riesgos Europea. Y por último, 3. COMPETIR en la defensa de los intereses, los valores y la construcción de una visión de futuro.

- En el caso de Europa, el énfasis se aplica a los valores, la seguridad económica equilibrada, la seguridad de Taiwán y de Ucrania, la reducción de la dependencia de materiales críticos y estratégicos, así como en la limitación de riesgos ya mencionada. No obstante, y a pesar de esos objetivos comunes, todavía permanece muy abierto el debate sobre el tratamiento del problema chino; entre la necesidad de evitar fisuras en el respaldo al aliado trasatlántico en su confrontación geopolítica y la defensa de los valores occidentales por una parte, y los acuciantes intereses comerciales por otra. En algunos países se produce incluso el caso de la condena por el apoyo a la agresión rusa de Ucrania y la declarada promoción de las relaciones comerciales, con la cesión del control de puertos estratégicos.
- En cuanto a la preparación para un posible futuro conflicto. a pesar de lo que indica la tozuda realidad de la guerra de trincheras en la agresión rusa a Ucrania, visionarios y estrategas coinciden en la predicción de que la próxima guerra se luchará en el campo de batalla de las altas tecnologías. Sensores y computadores cuánticos, biotecnología, redes de comunicaciones seguras y redundantes, baterías de altas características, sensores basados en el espacio, inteligencia artificial-aprendizaje de las máquinas, y robótica, serán las tecnologías que darán la victoria a quienes sobresalgan en su dominio.
- A falta de la profundidad estratégica que proporcionaría el dominio de los mares, China ha definido dos cadenas de islas en las que planea el despliegue de sus medios para que le proporcionen la necesaria defensa A2/AD contra medios convencionales en caso de conflicto; y los acuerdos para el establecimiento de bases militares chinas en alguna de esas islas representa ya una amenaza potencial para el despliegue de los EE.UU. en el Pacífico Oriental . Hoy China dispone de una Armada superior a la de E.E.UU. en términos de tonelaje total, y una flota de caza-bombarderos J-20 furtivos en oposición a los F-35, además de crecientes capacidades en los demás dominios.

Figura 1. Fuente: Army University Press, 2020

Fig 13. Tsland Chain Strategy. Army University Press

- En el caso de EE.UU. se ha diseñado una red de alianzas, capacidades e instalaciones que pretende poner cerco a la libertad de acción china. No faltan quienes, tanto en EE.UU. como en China, especialmente en los ámbitos de la defensa, proclaman la inevitabilidad del conflicto armado entre ambas superpotencias como resultado ineludible de la *'Trampa de Tucídides'*; aunque de igual forma se anticipa que el resultado sería fatal para ambas potencias, e incluso para el futuro de la humanidad. De hecho, las más recientes iniciativas indican un posible esfuerzo de acercamiento y relajación de tensiones, pero las espadas siguen en alto[17].

[17] Secretary of State Antony J. Blinken traveled to Beijing, the People's Republic of China for meetings with President Xi Jinping, Director of the CCP Central Foreign Affairs Office Wang Yi, and State Councilor and Foreign Minister Qin Gang from June 18-19.

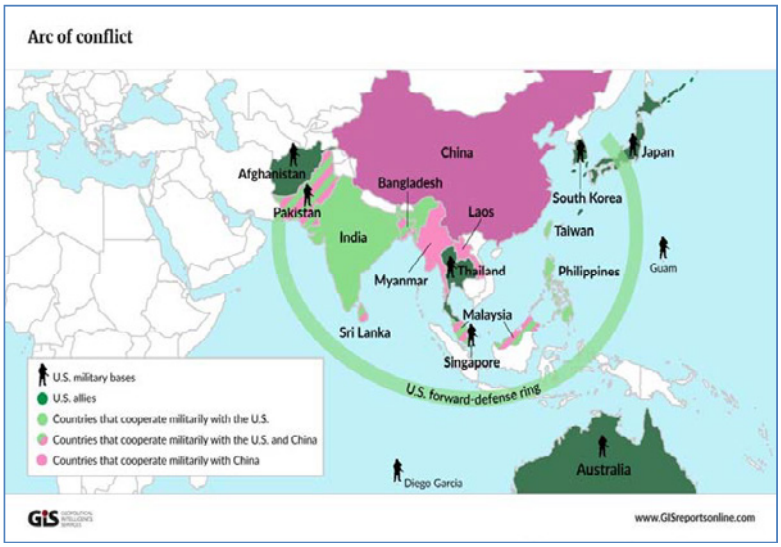


Fig 14. The PRC Expansion Plans. Jewish Policy Center

- Los países europeos incluyen entre sus debates periódicos de la UE, y en la OTAN los que son miembros, la posibilidad y conveniencia de apoyar la intervención en el Indo-Pacífico, así como las modalidades de participación en los acuerdos y en sus diferentes arquitecturas de seguridad del espacio Indo-Pacífico. Es cada vez más común ver medios europeos participando en misiones y ejercicios en ese entorno estratégico y suministrando armamento de la última tecnología a los países del área.

China en la organizaciones internacionales:

- De forma equivalente a la regulación que la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado establece para nuestra política exterior, la **Ley de Relaciones Exteriores China** del 1.07.2023[18], establece el marco normativo y político del PCC por el que se ha de regir la futura política exterior del gigante chino. A reserva de las opiniones informadas de expertos sobre la Ley, en nota al final se incluye el enlace a los comentarios críticos de Bonnie Glaser y ell Dr Moritz Rudolf publicada por el GMF[19].

[18] Foreign Relations Law 38.06.2023. https://www.chinalawtranslate.com/en/foreign-relations-law/
[19] Interpreting China's New Foreign Relations Law by Bonnie Glaser, Dr. Moritz Rudolf 18.07.2023. https://www.gmfus.org/download/article/22342

- Después de muchos años sin tener necesidad de ella, nace ahora la ley probablemente en respuesta a las sanciones occidentales, pero principalmente por su creciente ambición de influencia mundial, así como de proporcionar a esa ambición el marco legal necesario tanto para los fines de la política interna, como a nivel internacional. En resumen, la Ley pone los intereses de seguridad y desarrollo chinos y el ascenso global en el centro de sus relaciones con el mundo. La nueva Ley ha sido ampliamente interpretada como la base legal para el conflicto de Beijing contra lo que denomina una estrategia de contención[20] por parte de los EE.UU. y sus aliados, y contra las interferencias y sanciones exteriores, así como contra lo que denomina el «largo brazo de la jurisdicción» americana[21].
- Como principio rector, no es de extrañar que en un buen número de ocasiones, China prefiera recurrir a las **relaciones bilaterales**, especialmente cuando su condición de gran potencia le pueda proporcionar ventajas negociadoras; así lo intenta en el caso de las naciones europeas cuyos intereses particulares frecuentemente no coinciden exactamente con los de la Unión. Como ejemplo, para jugar el papel que pretende en la agresión rusa a Ucrania, es del dominio público que el Presidente chino ha marcado claramente las diferencias entre el trato concedido a los mandatarios europeos convocados, con el que ha otorgado a los representantes de Bruselas.
- Pretendiendo encubrirlo bajo el paraguas preferentemente económico, la red de comunicaciones que representa la **nueva ruta de la seda** (BRI), es un instrumento esencial de la política exterior china que juega un papel mucho más ambicioso que el puramente comercial, como el que representaba en el imperio romano la red de vías, con sus implicaciones políticas, militares, y es preciso reconocerlo, hasta culturales.
- Aunque sus principales relaciones comerciales se desarrollan con los países de ASEAN, EE.UU. y Europa, los cimientos de su ascenso global están soportados en sus relaciones de todo tipo con **África** e **Iberoamérica**, con amplios programas

[20] "Contención" término utilizado por los estrategas americanos en relación con la URSS durante la Guerra Fría, hoy sustituido por el de "*desacoplamiento*" y bajado de nivel en Europa en los últimos Consejos como "*reducción de riesgos*".
[21] Por "el largo brazo de la jurisdicción" americana, se podría entender la extraterritorialidad de EE.UU. pero también la reciente experiencia de Vladimir Putin y la orden de arresto (arrest warrant) emitida por la ICC.

de cooperación comercial, financiera, y tecnológica; el retorno se produce principalmente por medio de materias primas y energéticas, pero la acumulación de deuda, el aumento de costes en los mercados de capitales, y la espiral inflacionaria provocada por la agresión rusa a Ucrania, están aumentando considerablemente los riesgos de impago, condonación de deuda, y consiguientes números rojos para las finanzas chinas. En paralelo, **Rusia** mantiene políticas agresivas en el continente africano por medio de despliegues de sus PMC y enfocados así mismo a los recursos naturales. La UE con el programa **Global Gateway** y el G7 con el **B3W** se han lanzado a neutralizar las influencias china y rusa, pero encuentran dificultades notables por el impacto del recuerdo de las potencias coloniales y la condena del atribuido *'doble estándar'* occidental en el tratamiento de los conflictos internacionales.

Imports and Exports of Goods by Major Countries and Regions, the Growth Rates and Proportions in 2022

Country or region	Exports (100 million yuan)	Increase over 2021 (%)	Proportion of the total (%)	Imports (100 million yuan)	Increase over 2021 (%)	Proportion of the total (%)
ASEAN	37907	21.7	15.8	27247	6.8	15.1
European Union	37434	11.9	15.6	19034	-4.9	10.5
United States	38706	4.2	16.2	11834	1.9	6.5
Republic of Korea	10843	13.0	4.5	13278	-3.7	7.3
Japan	11537	7.7	4.8	12295	-7.5	6.8
Taiwan, China	5423	7.2	2.3	15840	-1.8	8.8
Hong Kong, China	19883	-12.0	8.3	527	-16.0	0.3
Russia	5123	17.5	2.1	7638	48.6	4.2
Brazil	4128	19.3	1.7	7294	2.6	4.0
India	7896	25.5	3.3	1160	-36.2	0.6
South Africa	1615	18.6	0.7	2173	2.0	1.2

Fig 15. Gobierno de España, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; fichas comercio exterior, abril 2023

- Según el último inventario, China es miembro de **55 organizaciones internacionales** principales y sus departamentos, además del CS de la ONU; pero se puede decir que actualmente las más relevantes en relación con el interés para su política exterior serían: BRICS, G20, SCO, y sin ser miembro, la ASEAN.

  - **BRICS**: este concepto tuvo un origen ajeno a finales de 2001 en un estudio de Goldman Sachs en el que se predecía que estos países alcanzarían un alto nivel económico a finales de siglo. A raíz de ese estudio prospectivo, los países

decidieron coordinarse en 2009, y más tarde institucionalizarse. Los miembros juegan papeles diversos, pues mientras China, Rusia y la India son preferentemente importadores de materias primas los otros dos son sus suministradores. El grupo mantiene su vigencia en tanto produzca dividendos a sus miembros como consecuencia de sus coincidencias y divergencias políticas, económicas y sociales.

La reciente invitación a la ampliación de sus miembros en la cumbre de Sudáfrica en lo que se conoce como BRICS-plus y su apoyo decidido por China manifiestan la prioridad que le asigna para sus fines, en especial en comparación con su menor implicación en el G20 que se menciona en el siguiente apratado.

Arabia Saudita, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Argentina, Egipto y Etiopía están listos para unirse al club. Con excepción de Argentina y Etiopía, todos están en el Medio Oriente rico en petróleo, una región que es importante para China en la lucha de poder contra Estados Unidos, sobre todo porque estos últimos recientemente han perdido influencia allí.

- **G20**: tuvo su origen en 1999 y es el principal foro económico internacional. A sus reuniones asiste España como invitado permanente. China es uno de los más importantes actores del grupo en el que juega un rol especial, ya que por una parte como mayor país en desarrollo y potencia emergente tiene la responsabilidad de salvaguardar los intereses de los países en desarrollo, mientras que como segunda economía mundial tiene que promover la cooperación con los países desarrollados.

  Si económicamente el interés del G20 queda fuera de toda duda, su punto débil es la falta de cohesión política. En la cumbre de Delhi no se espera alcanzar un acuerdo de condena para la agresión a Ucrania por la que presiona Europa, principalmente por la oposición de China, cuyo dirigente Xi Jinping, con su ausencia ha puesto de manifiesto su menor valoración del grupo en comparación con los BRICS-plus. Asímismo, de nuevo Putin se ha abstenido de asistir por el riesgo de aplicación de la orden de la ICC. Y por último, en el anecdotario, no se puede dejar de mencionar que el Presidente del Gobierno español se ha visto impedido de asistir por haber dado positivo en COVID.

- **SCO**: en línea con las teorías de Halford J. Mackinder sobre la 'tierra corazón' en 2001 se fundó en Shanghai esta organización formada por ocho estados miembros, cuatro observadores interesados en adherirse como miembros, y seis asociados en el diálogo, todos ellos menos Sri Lanka continentales del espacio euroasiático.

  Como suele ser habitual en estos foros, sus fines consisten en el reforzamiento de las relaciones de mutua confianza y buena vecindad; así como en la cooperación política, económica, tecnológica, cultural, educativa, energética, de transporte, turística, de protección de la naturaleza, y otros fines. El interés de China evidentemente es completar por el continente, el círculo cercano de sus esferas de influencia.

- **ASEAN**: Probablemente sea la organización más relevante para China, no sólo porque sus países son el destino principal de su comercio exterior en términos de volumen total, sino porque representan un área geográfica preferente para su influencia política y de seguridad. Las relaciones institucionales permanentes de alto nivel se establecen a través del Consejo CSP en cuya edición de mayo, que celebraba el 20º aniversario de la organización, China declaró que significaba un hito para la centralidad de la organización en los mecanismos regionales de relación y la mejora de la zona china de libre comercio[22].

  China no puede aspirar a ser la gran potencia que pretende si antes no alcanza la hegemonía regional. Pero a pesar de las declaraciones oficiales, varios países de la ASEAN se encuentran de hecho enfrentadas con China por su política expansionista en disputa por las aguas de soberanía y sus recursos, representando en la práctica una amenaza potencialmente agresiva por los despliegues militares chinos, incluso con la creación de bases militares en islas artificiales.

- Enfrente se encuentra con las asociaciones QUAD y AUKUS, especialmente en materias de defensa y contestadas por una crecientemente asertiva China, la primera por ir progresivamente elevando la capacidad militar de contención, y la

[22] ASEAN, China affirm commitment to enhanced partnership

segunda como contraria a las políticas de no proliferación, mientras que antes China no ha movido un dedo para limitar los claramente agresivos desarrollos nucleares de su protegido Kim Jong-un.

- De lo anterior se pueden extraer dos corolarios principales: a) la complejidad del entramado de organizaciones en las que al mismo tiempo se juegan los papeles de asociado y competidor, e incluso de enemigo potencial; y b) el utilitarismo de un sistema en el que la adhesión a sus fines y reglas depende en su mayor medida de los intereses particulares de los participantes.

India un vecino incómodo y un posible competidor futuro

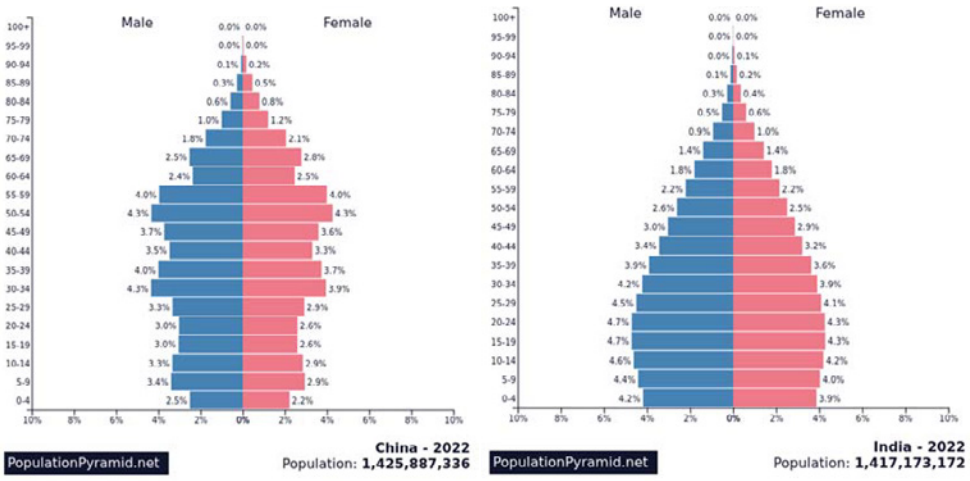


Fig 16. China vs India, Population Pyramids. PopulationPyramid.net

- La India juega un papel ascendente en la esfera internacional basada en las mismas potencialidades que originaron el despegue chino, pero con un impulso especial en la tecnología, por lo que junto a Vietnam se está convirtiendo en destino preferido para la deslocalización de empresas por el empeoramiento de las condiciones en China, de forma similar a como esta se benefició antes del mismo proceso con respecto a empresas procedentes de Occidente. Por otra parte, su implantación en gran parte del Sur Global es mucho anterior a la china y despierta menos recelos por su falta absoluta

de agresividad. Los indicadores de su economía indican un ritmo creciente, de forma que podría alcanzar a la china en algún momento de la segunda mitad del presente siglo.

Conclusión

La declaración conjunta de los presidentes chino y ruso con ocasión de los Juegos Olímpicos de Invierno de 2022 en Pekín, es el documento donde se promulga el compendio de las profundas diferencias conceptuales entre la interpretación de los conceptos de democracia, libertad y estado de derecho, tal como se entienden en occidente y lo que significan en oriente, en base a las diferencias culturales. El principio de que los estados deben 'priorizar' las categorías de derechos humanos encubre una lectura interesada de las tradicionales prioridades de las autocracias: la comunidad prevalece sobre el individuo, y el fin justifica los medios[23].

Con varios conflictos y disputas territoriales o de soberanía sin cerrar, en la mayoría de los cuales aparece como iniciador, difícilmente se puede aceptar la pretensión del PCC para que se considere a China como el promotor de la paz universal.

Como no se puede concluir un trabajo como éste sin el necesario contenido de prospectiva, bien que tenga un carácter parcialmente personal, se podría afirmar que:

1. A corto plazo China parece estar ganando la batalla del relato, especialmente en el Sur Global,
2. A medio plazo sus potencialidades parecen superar a sus debilidades y riesgos,
3. A largo plazo la India puede convertirse en un competidor más serio que EE.UU. o
4. Europa.

Diferentes sistemas persiguen objetivos que no necesariamente son incompatibles, pero lo que genera indefectiblemente la confrontación no son las diferencias en las

[23] Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development. President of Russia, 4.02.2022

aproximaciones para resolver los mismos problemas, sino la tendencia a imponer su sistema a los demás por medio de la coerción o la fuerza; y ha sido así con casi todos los imperios, desde el origen de los tiempos.

«Someter al enemigo sin luchar es la suprema excelencia»

Sun Tzu

TG (R.) EAE D. Juan Antonio del Castillo Masete
Asociación Atlántica Española
Vocal de la Junta Directiva

ANEXO A: Índice de Siglas

Sigla	Significado
A2/AD	Anti Access/Area Denial
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ASEAN	Association of South East Asian Nations: Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, the Philippines, Singapore, Thailand, and Vietnam.
AUKUS	Australia, UK y US
B3W	Build Back Better World
BRI	Belt and Road Initiative
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
Dr.	Doctor
CCP	Chinese Communist Party
CIA	Central Intelligence Agency
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
COVID	Corona Virus Disease
CS ONU	Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.
CSP	Comprehensive Strategic Partnership: China-ASEAN
EE.UU.	Estados Unidos de América del Norte
G7	Canada, France, Germany, Italy, Japan, the UK, and the US
G20	Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, Republic of Korea, Mexico, Russia, Saudi Arabia, South Africa, Türkiye, the United Kingdom, the United States, and the European Union
GMF	German Marshall Fund
ICC	International Criminal Court

IRA	Inflation Reduction Act
MAC	Mutual Assured Confusion (nuclear)
MAD	Mutual Assured Destruction (nuclear)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCC	Partido Comunista Chino
PLA	People's Liberation Army
PMC	Private Military Company
QSD	Quadrilateral Security Dialogue (QUAD); Australia, India, Japan, US.
SCO	Shanghai Cooperation Organization; China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.
UE	Unión Europea
UK	United Kingdom
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
US	United States

ANEXO B: Índice de Figuras

Figura	Título
1	China to Leapfrog 56 Nations During Quarter-Century Income Surge Bloomberg
2	What language is spoken in China? Ilovelanguages.com
3	15 inch isohyet and China population, density.Chenchen Zhang on X
4	Deuda de los Estados Unidos en manos de China. Cinco Días-El País
5	The Belt and Road Initiative Silk Road briefing.
6	Aprobaciones del AIIB por sectores. Publicaciones periódicas.
7	El Trilema de Roubini. Composición propia.
8	Taiwan Exclusion zones. Al Jazeera
9	Kinman-Taiwan-China.map. Vagabond Journey
10	A tangled view in the South China Sea. GIS
11	The disputed border between China and India. DW
12	Resolving the China-Japan Dispute. Japan Focus
13	Island Chain Strategy. Army University Press.
14	The PRC Expansion Plans. Jewish Policy Center.
15	Gobierno de España, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; fichas comercio exterior, abril 2023
16	China vs India, Population Pyramids. PopulationPyramid.net.

*Autor **
Pie de firma (Arial 11 – normal)
@puede_introducir_aquí_su_twitter

La nueva pugna de las potencias. ¿Hacia un mundo…?

Pedro Sánchez Herráez

¡¿ El punto de inflexión¡?

La invasión rusa de Ucrania ha traído a primera plana, de una forma brutal y contundente, el hecho de que el planeta se encuentra en una etapa de reconfiguración geopolítica.

Y, en el marco de dicha reconfiguración, todas las naciones del mundo se ven afectadas, directa o indirectamente, participando de manera activa en el conflicto, apoyando con mayor o menor intensidad a uno u otro de los «bandos» enfrentados, o, simplemente, sufriendo las consecuencias del mismo que se generan a escala planetaria –desde el encarecimiento de la energía a la de los alimentos, por citar simplemente un par de cuestiones esenciales para la supervivencia de las naciones y de sus poblaciones-.

Amén de la muerte y destrucción generada en la contienda en curso, sin parangón desde la segunda guerra mundial, el conflicto pone de manifiesto que la guerra, la guerra convencional, la guerra en sentido «clásico» –donde se emplean cañones, buques de guerra, aviones y carros de combate, etc.- no solo no ha desaparecido, sino que, tristemente, sigue entre nosotros –realmente nunca se fue, solo quedó un tanto «olvidada» ante la avalancha de enfrentamientos -y de análisis al respecto- donde el conflicto pasaba a ser asimétrico, híbrido o de baja intensidad… pero la guerra clásica no ha muerto. Como no han muerto los intereses nacionales.

Pese al proceso creciente de globalización –en diferentes oleadas y ámbitos, que ya alcanzan lo que se ha dado en denominar «globalización 4.0»- ese proceso de flujos crecientes, materiales e inmateriales, que circunvalan a velocidades crecientes el planeta atravesando mares, continentes y fronteras, y pese al proceso de asociacionismo y multilateralismo creciente –en afán de intentar solventar juntos, en lugar de por separado, los viejos y nuevos problemas y riesgos que siguen constituyendo una amenaza para la mayor parte de las naciones-, lo cierto es que los países, los Estados… siguen teniendo intereses pura y exclusivamente nacionales. El principio westfaliano de «razón de

estado» sigue siendo una realidad y, ante dicho argumento, las demás razones, argumentos y acuerdos palidecen.

Ciertamente, desde el fin de la Guerra Fría, desde la caída del muro de Berlín en el año 1989 y la posterior desaparición de la Unión Soviética, una de las dos superpotencias planetarias, parecía que una etapa de paz y prosperidad, de cooperación y colaboración internacional se enseñoreaba del planeta. Acabada la amenaza de la destrucción mutua asegurada –de una guerra nuclear a escala planetaria- y finalizadas las grandes disputas por el modelo económico-político que debía imperar en el planeta -capitalismo frente a marxismo-, sólo cabía, por tanto, la cooperación y el beneficio mutuo.

Lamentablemente, no es, no ha sido así ¿y eso por…?

¿Pero no se había terminado ya la era de confrontación?

Tras la caída del muro de Berlín una profunda y poderosa oleada de optimismo y de idealismo recorrió el planeta. Así, en la Carta de París, documento fruto de la reunión de Jefes de Estado o de Gobierno que participaron en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa en noviembre de 1990, se señalaba en su parte inicial «Una nueva era de democracia, paz y unidad», que el momento era de profundos cambios e históricas esperanzas, que la era de la confrontación y división en Europa había terminado y que, de ahora en adelante, las relaciones se basarían en el respeto y la cooperación. Todo un canto a la paz y a la cooperación y todo un canto a los valores.

Y, abundando en este sentimiento que embargaba a muchas de las naciones del planeta, poco después el libro de Francis Fukuyama «El fin de la Historia» –en el que se señalaba que las disputas serían solo económicas, que la historia entendida como una secuencia de guerras había llegado a su fin y que se produciría el triunfo de la democracia- ponía blanco sobre negro esa percepción, que aparentemente iba a ser la dominante en el planeta y que refleja, en gran medida, tras milenos de luchas y de guerras, el triunfo del idealismo.

Ese planteamiento vital, tanto de personas como de sociedades en relación al núcleo central de la existencia y de las relaciones con los demás –individuos o naciones- estructurado sobre la base de valores, parecía, incluso se extendía el convencimiento de que también podría, por fin, constituir el nuevo paradigma de las relaciones

internacionales, ante la nueva coyuntura global surgida y ante la esperanza, casi kantiana, de paz perpetua.

La globalización, esa interconexión creciente a escala planetaria, va creciendo en intensidad y alcance; y si siempre las personas, las mercancías y las ideas han recorrido el planeta, los avances en medios de transporte y, sobre todo, las nuevas tecnologías de información, especialmente tras la «popularización» de internet, llevaron a esas interconexiones a niveles no vistos jamás en la historia. La aldea global, aparentemente, es cada vez más un hecho, las industrias se deslocalizan, las cadenas de valor se alargan y buscan la máxima eficiencia económica –lo cual permite que los mercados se vean inundados de productos a unos costes impensables solo unos años antes- y la mutua dependencia en recursos, materias primas, patentes es también creciente. Y, además, una serie de valores asociados a derechos humanos, democracia, libertad, inherentes al ser humano, van implantándose y «exportándose» a toda la humanidad, a todos los pueblos y continentes… Para los idealistas –para muchas personas y sociedades- si esto no es el «Fin de la Historia» que preconizaba Fukuyama, se le parecía mucho.

Pero no todo el mundo, no todas las personas comparten esa visión tan idealista –o tan idealizada, argumentan- de la vida y, por tanto, de las relaciones interpersonales e internacionales. Afirman que no son los valores, sino los intereses, los auténticos motores de las personas y de las naciones, y que la búsqueda y salvaguarda de esos intereses constituyen el motor de la existencia y de las relaciones al nivel que se considere. Esta visión se denomina, con carácter general –pues existen varias escuelas al respecto-, realista. Y las disputas entre los posicionamientos idealistas y realistas, con esos u otros nombres similares, son disputas que no hacen sino reflejar cosmovisiones extremas –entre las que caben, obviamente, muchos estadios intermedios- y que posibilitan explicar, o justificar, determinadas acciones o inacciones, en definitiva la forma de proceder pues, como reza el adagio, «el pensamiento es la semilla de la acción».

Según avanza esa nueva era de «democracia, paz y unidad» y si bien se van consiguiendo logros por todo el planeta, también se producen señales, indicios y hechos de que, quizás, la historia no haya llegado, de momento, a su fin; la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) deja tras de sí una secuela de guerras –como simple muestra, basta recordar la de Chechenia- y, al año siguiente de

firmar la Carta de París, una guerra étnica brutal sacudió Yugoslavia -¡en plena Europa!- , desapareciendo la otrora gran nación y generando un ciclo de brutalidades, incluyendo el genocidio acontecido en la ciudad bosnia de Srebrenica en el año 1995, no vistas desde la segunda guerra mundial.

La «gobernanza mundial», imprescindible para la «paz perpetua», no consigue estabilizar el planeta (necesario es recordar que esos órganos de gobernanza mundial, como las Naciones Unidas, no son más que lo que las naciones que las forman quieren que sean, pues en definitiva no tienen más que el poder y la capacidad que sus miembros le confieren); y, de hecho, y al margen de esa gobernanza mundial, otra organización internacional, regional en este caso, como es la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) bombardea durante casi ochenta días Serbia -nación soberana procedente de la desaparición de Yugoslavia- sin autorización del Consejo de Seguridad, ataca al margen de la legalidad y legitimidad, con una argumentación que, aún hoy, sigue siendo objeto de controversias.

Y los valores globales, universales, sufren un duro varapalo (uno más) cuando el 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos sufren el mayor ataque terrorista de su historia, ejecutado por terroristas islámicos. Esto no solo desencadena una serie de guerras constantes por todo el planeta –la “guerra global contra el terror-, sino que pone sobre el tapete una teoría que había pasado relativamente desapercibida, el «choque de civilizaciones» de Samuel Hungtinton –recogida en un artículo en 1993 y un libro en 1996- , en la que se señala que, nucleadas esencialmente en torno a la religión, las diferentes civilizaciones, en muchas ocasiones, emplearán la violencia unas contra otras.

Incluso la globalización deja de ser percibida como algo intrínsecamente bueno… se plantea que no es más que el intento de mantener el control a escala planetaria de determinada capacidad productiva o de ciertos bienes y recursos, que pretende –entre otras cuestiones, por la dolarización de la economía- mantener un sistema que solo beneficia a ciertas naciones, y que ese afán por modernizar las sociedades, que ese tan cacareado progreso lo que pretende, simplemente, es una occidentalización de las sociedades, cambiar los valores de muchas naciones del planeta… e incluso, los propios valores, sean del tipo que sean, cada vez son más cuestionados y discutidos en unas sociedades que, al menos en parte del planeta, especialmente en occidente, comienzan a ser definidas como “líquidas”.

Aparentemente, el mundo no se acercaba hacia el fin de la confrontación ¿entonces?

Entonces… ¿es cosa de las potencias?

Ante estos hechos, y ante la situación existente en un planeta que sigue sin encontrar estabilidad y en proceso de cambio, parece que son los intereses, más que los valores, los motores de dicho cambio, la guía y referencia para abordar la nueva reconfiguración del planeta. Por ello, las teorías realistas van escalando puestos en los modelos para explicar lo que está aconteciendo.

Las diferentes escuelas y teorías realistas presentan matices diferentes, obviamente; pero su núcleo doctrinal se basa –la obra «Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz», de Hans Morgenthau, escrita en 1948 lo desarrolla con un alto grado de detalle- en que el elemento esencial en las relaciones internacionales viene definido por el concepto de interés, entendido en clave de poder; los actores esenciales, las piezas clave de esas relaciones son los Estados; y el afán de los Estados por lograr ese interés constituye la directriz que señala el camino a la política exterior de los mismos.

Y si bien ese interés puede mutar, en una cierta medida, con el transcurrir del tiempo, ciertamente esa intención permanente por lograr el interés –interés en sentido amplio- motiva que dicha política exterior, las relaciones internacionales de un Estado sean, en un cierto grado, predecibles. Tanto es así que se suele decir que el realismo constituye una corriente impopular, más allá de por ciertas cuestiones o argumentos, por la tendencia que tiene a acertar en las predicciones formuladas bajo las premisas de dicha teoría.

Dentro de las escuelas realistas, existe el llamado «neorrealismo», corriente que manteniendo esencialmente los postulados antes señalados, expresa que de los tres niveles a considerar –individuos, Estados y sistema internacional-, el que presenta un mayor grado de preponderancia es, precisamente, el sistema internacional. Dicho sistema se encuentra conformado por una serie de Estados que interactúan entre sí; y considerando que no existe ninguna estructura de gobierno mundial que sea realmente eficaz y coercitiva, y considerando también que es el concepto de interés el que mueve esencialmente a cada uno de los Estados –y el interés de los diferentes Estados no

siempre es coincidente, en ocasiones es incluso excluyente- ello motiva que el sistema internacional tenga un poderoso componente anárquico.

Consecuentemente, las posibilidades de cada uno de los Estados en el sistema internacional de alcanzar su interés vendrán directamente condicionadas por su capacidad de acción... por su poder, en suma. Lo cual lleva a la conclusión, según los neorrealistas, de que en el sistema internacional, los Estados más poderosos, las llamadas «potencias» constituyen los elementos principales para estructurar el "orden" internacional. De hecho, la definición del modelo de orden internacional, en múltiples ocasiones, se acuña sobre la base de las grandes potencias existentes: así, es habitual hablar de un orden mundial unipolar, bipolar, multipolar… en función de las potencias dominantes.

Por tanto, y aceptando como marco teórico este planteamiento, si el sistema internacional es anárquico y caótico, si muta al compás del interés de las grandes potencias y si, real o aparentemente, el mundo se encuentra en una etapa de reconfiguración geopolítica… ¿Cuántas de estas potencias pueden existir simultáneamente, cual es el mejor modelo de "orden mundial" para que se genere un grado suficiente de paz y estabilidad global?

¿Y si solo hay una?

Parece razonable pensar que, si solo hay una gran potencia, una superpotencia, un hegemón, un «campeón» en ese sistema internacional anárquico, el sistema será estable, pues ninguna nación podrá derrotarla, ninguna tendrá el abanico de capacidades suficiente para poder hacerla frente,

Este orden mundial «unipolar» -pues así es como se le denomina- cuenta con representación en ciertas etapas y momentos de la historia; así, la Roma imperial, considerando que el «mundo conocido» acababa en Finisterre, llegó a estructurar un mundo unipolar, como también puede definirse de esa manera determinadas etapas del Imperio español en sus momentos de esplendor.

Ya en una era más contemporánea, suele señalarse que, tras el fin de la Guerra Fría, la desaparición de la Unión Soviética dejó como única superpotencia a los Estados Unidos, y que, por tanto, desde entonces, el planeta se adentra en un orden unipolar.

Sin embargo, Samuel Huntington, en un artículo –The lonely superpower- publicado en el año 1999 introducía un matiz al respecto del concepto unipolar tremendamente interesante. Señalaba que, realmente, el mundo tras la Guerra Fría era un mundo «unimultipolar». La diferencia respecto al término «unipolar» hace mención a que si bien el hegemón lo es en cualquier caso -unipolar o unimultipolar-, y contando con unas capacidades que hacen que ninguna nación pueda plantarle cara con probabilidades de éxito, ni siquiera una cierta coalición de naciones, el matiz diferencial es que, en un mundo unimultipolar, el hegemón, pese a su abrumadora superioridad, no tiene capacidad, por sí solo, de tomar acción y conducir cualquier situación según sus intereses, requiriendo el apoyo, o al menos no tener que confrontar, con otras potencias menores. Lo acontecido con la invasión de Irak en el año 2003 o en Afganistán durante dos décadas, dan fe de esta realidad.

Sin embargo, en un mundo unipolar, la superpotencia hace y deshace, no precisa necesariamente el apoyo de nadie más y cualquier cuestión significativa del mundo requiere de su acción o de su inacción, en función de sus intereses hegemónicos, para llegar a conclusión. Y si bien las grandes potencias, las superpotencias no son imbatibles –de nuevo, basta recordar los Imperios caídos del pasado- ciertamente se precisa una coalición poderosa de fuerzas, una gran alianza de potencias de segundo y tercer orden y un esfuerzo –y nivel de desgaste- muy elevado y durante mucho tiempo para poder derrotar, o degradar suficientemente, al hegemón, a efectos deje de serlo.

En un mundo unimultipolar –como el que Huntington señala que existe desde el fin de la Guerra Fría- las capacidades y grado de desgaste para degradar al hegemón son mucho menores. Una coalición de naciones, un poderoso esfuerzo sostenido durante un plazo medio podría conseguir que la superpotencia dejara de serlo y que la estructura del orden mundial dejara de ser «uni» y deviniera en un modelo diferente.

Por ello, en un mundo unimultipolar, el hegemón intenta por todos los medios incrementar su poder y sus capacidades y minorar el de sus adversarios, recurriendo a todas las herramientas a su alcance –diplomáticas, políticas, informativas, militares, económicas…- ¿e incluso llegando a la guerra abierta? para que el modelo devenga en unipolar. Y las potencias de segundo orden, a su vez, actúan de la misma manera, dado que las posibilidades de éxito son mayores que en el caso de un mundo puramente unipolar.

Por ello, considerando la actual reconfiguración planetaria, y siempre en el ámbito de la conjetura… ¿la guerra en Ucrania se puede corresponder con el intento de pasar de la unimultipolaridad a la unipolaridad? ¿o en un intento de acabar con un mundo «uni» y pasar a otro orden donde coexistan más grandes potencias de primer nivel?

Sea como fuere, parece que el que exista un hegemón no garantiza la paz.

¿Y si son dos?

En mundo bipolar –cuyo referente más inmediato está constituido por la Guerra Fría, pero pueden encontrarse ejemplos en el pasado, como de nuevo en ciertas etapas de la España imperial frente al Imperio otomano- dos superpotencias compiten por el control del planeta; pero, habida cuenta de que existe un cierto equilibrio de fuerzas, el enfrentamiento directo entre ambas podría conducir a la destrucción mutua, agotadas en la pugna ante el poderoso rival… y fueran desplazadas de su estatus por potencias de segundo orden que hubieran permanecido al margen.

Por ello, en este tipo de orden mundial la pugna suele librarse en terceros países, pues el propósito es lograr una cohorte de estados aliados o satélites que permitan no solo incrementar las capacidades propias, sino negar la de dichos Estados al adversario, de tal modo que en una suerte de «ajedrez planetario» se llegue a dar «jaque mate» al rival sin necesidad de que estalle una conflagración global, una guerra total mundial de resultado absolutamente impredecible.

Esto no es sinónimo de ausencia de guerras y disputas; durante la Guerra Fría se produjeron más de cien conflictos armados y se totalizaron más de veinte millones de muertos, conflictos en muchos casos ligados a la disputa Estados Unidos-Unión Soviética. La bipolaridad, pese a lo que pueda parecer, no es sinónimo de paz, especialmente para terceros países que se convierten en la palestra de las dos grandes potencias.

En el año 2011 China se convirtió en la segunda potencia económica mundial, con el objetivo declarado de, en el año 2049, centenario del nacimiento de la República Popular China, convertirse en la primera potencia mundial, lograr la unidad de China – es decir, que Taiwán pase a ser parte de la misma- y a superar lo que Pekín denomina “el siglo de la vergüenza” o “de la humillación” -periodo que abarca desde el primer tercio del siglo

XIX hasta 1949, centuria en la cual las potencias occidentales intervinieron y sojuzgaron a la milenaria nación-. Y esto se repite constantemente y abiertamente.

Y para lograrlo, desde hace décadas China ha trazado un plan que sigue milimétricamente, con paciencia oriental, y que le ha llevado, como simple ejemplo, de ser un país milenariamente apartado del mar a construir una flota de guerra capaz de rivalizar, en breve, con la más poderosa del planeta, la de los Estados Unidos.

Washington, ya en ese año 2011 realizó lo que se denomina «viraje hacia Asia-Pacífico», pasando a ser esta su zona de interés primordial en el globo; y la preocupación estadounidense es tal que en la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2022 señala que China es el único competidor con la intención de reconfigurar el orden internacional y, de manera creciente, con el poder para hacerlo.

Por otra parte, y considerando que Moscú y Pekín han sido enemigos seculares pero que, desde hace años, comparten un nivel de cooperación sin precedentes en una suerte de alianza con la que se pretende modificar el orden global liderado por Estados Unidos, y, considerando la actual reconfiguración planetaria y siempre en el ámbito de la conjetura… ¿la guerra en Ucrania se puede corresponder con el intento de pasar a la bipolaridad, por medio del desgaste del hegemón aspirante en un tercer país? ¿o se puede corresponder con el intento de evitar la aparición de dicha bipolaridad, por medio de la eliminación de potenciales aliados del aspirante a nueva superpotencia?

Por lo tanto, la bipolaridad tampoco garantiza la paz. ¿y si hubiera un equilibrio de poder entre potencias?

¿Y si son muchas?

Un mundo multipolar –policéntrico según la terminología rusa- aparentemente proporciona un equilibrio de poder que aparentemente dificultaría que una potencia intentase la hegemonía, pues las demás, coaligadas, conseguirían vencerla sin demasiada dificultad (aparente) y restaurar de nuevo el equilibrio. De hecho, como narrativa en relación al orden mundial más adecuado, suele ser la que sale victoriosa frente al mundo «uni» o bipolar.

De nuevo la historia proporciona ejemplos de esta situación: desde la China de los Cinco Reinos combatientes –de la cual surgió el conocido Sun Tzu y su «Arte de la Guerra»- hace más de 2000 años al Directorio de Potencias (europeas en este caso, dado que en el siglo XIX este continente era el que regía los destinos del planeta), la existencia de un equilibrio de poder se ha presentado como la mejor alternativa para lograr la paz, para lograr alcanzar el interés por medio de la diplomacia y evitando la guerra.

Pero la realidad ha sido otra: las pugnas eran constantes, bien directamente, bien en otros espacios y lugares… hasta que, finalmente, una potencia «vieja» lograba la hegemonía o una nueva ocupaba parte del vacío creado en esa pugna. China quedó unificada bajo la égida de uno de los cinco reinos, y la primera guerra mundial acabó con la desaparición de cuatro imperios (otomano, ruso, alemán, austrohúngaro) el debilitamiento de otros dos (británico y francés) y la subida de muchos enteros como potencia global de los Estados Unidos.

Rusia constantemente vincula la guerra en Ucrania a la construcción de un nuevo orden mundial, distinto del actual, liderado hegemónicamente por los Estados Unidos. Y los discursos de Putin, el líder ruso, al respecto de la necesidad de cambiar esta situación son constantes.

De nuevo, y en el ámbito de la conjetura… ¿la guerra en Ucrania se puede corresponder con un intento de avanzar hacia la multipolaridad (o de evitarla)?

La multipolaridad tampoco garantiza la paz… ¿entonces?

¿Conclusión?

No solo existen potencias en el planeta, pues en la actualidad el mundo cuenta con casi dos centenares de naciones, si bien, lógicamente con muy diferentes capacidades. Pero, también lógicamente, no todas las naciones pueden devenir en potencias, por mucho que se esfuercen; entonces, y en ese caso, en ese orden global, aparentemente solo queda la posibilidad de ser aliado, satélite, o de intentar ser neutral… lo cual tampoco garantiza la paz. Incluso, y en cualquier opción, puede convertirse en terreno donde las potencias dirimirán sus disputas.

Para ser actor global es preciso tener grandes capacidades; y eso requiere, salvo para las grandes potencias, la necesidad de coaligarse, de crear autenticas uniones de naciones que, compartiendo intereses, sean capaces de estar en la arena y «pelear» por los mismos frente a esas grandes potencias.

La Unión Europea constituía, ¿constituye?, un modelo de ese tipo de asociación. Solo siendo fuerte en todos los órdenes, incluido el militar, se puede hacer valer el interés en clave de poder, y más en una etapa realista como la que vivimos.

Y solo estando en la palestra, entre los grandes, sea el modelo de orden mundial que sea, solo en ese caso Europa puede seguir haciendo referencia a la primacía de los valores –propios y ajenos-, e intentar avanzar hacia el idealismo en un mundo en paz y prosperidad.

Puede que la guerra en Ucrania lleve a esa conclusión… ¿o no?

Bibliografía

BAUMAN, Zygmunt. “Modernidad líquida”, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004.

BILLINGTON, Michael O., ”The Cold Wars vs. the Non Aligned Movement”, Executive Intelligence Review, vol. 25, nº 30. 31 de julio de 1998. Disponible en https://larouchepub.com/eiw/public/1998/eirv25n30-19980731/eirv25n30-19980731_060-the_cold_war_vs_the_non_aligned.pdf

FUKUYAMA, Francis. “El fin de la Historia y el último hombre”, Free Press, Nueva York, 1992.

HUNTINGTON, Samuel P. “The lonely superpower”, Foreign Affairs, vol. 78, nº 2, marzo-abril de 1999.

KAUFMAN, Alison A. “The “Century of Humilliation” and China’s national narratives”. 10 de marzo de 2011. Disponible en https://www.uscc.gov/sites/default/files/3.10.11Kaufman.pdf

MORGENTHAU, Hans. “Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz”, 1948.

OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa), "Carta de París para una nueva Europa", París, 1990. Disponible en https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf

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

TASS. "Unipolar world order is gone: US Russia back to Cold War". 6 de diciembre de 2022. Disponible en https://tass.com/politics/1546541?utm_source=google.es&utm_medium=organic&utm_campaign=google.es&utm_referrer=google.es

THE WHITE HOUSE. National Security Strategy. octubre de 2022, Disponible en https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

WALT, Stephen M. "Why do people hate realism so much", Foreign Policy, 13 de junio de 2022. Disponible en https://foreignpolicy.com/2022/06/13/why-do-people-hate-realism-so-much/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=Editors

Pedro Sánchez Herráez
Coronel de Infantería. Analista del IEEE

Opciones para las potencias medias

Coronel Ángel Adán García

Resumen:

Mientras una gran potencia es un actor global, es decir, naciones con gran potencial diplomático, militar y económico y con voluntad de proyectar su poder globalmente, una potencia media se confina voluntariamente en la región física y/o económica en la que se encuentra y, como mucho, trata de sostener sus intereses en el orden internacional liberal pero sin capacidad de imponer.

Cuatro serían sus características: los estados se encuentran en una región geográfica limitada que normalmente coincide con una región de seguridad, disponen de una capacidad económica, militar y de capital humano superior a sus estados vecinos, su mayor estatus desde un punto de vista cultural e histórico, y que sus objetivos no son globales sino limitados.

La estrategia para influir globalmente seguiría cuatro pasos: definición concreta de los objetivos a conseguir por un pequeño grupo de estados, involucrar a organizaciones no gubernamentales, disponer de un foro informal para consultas entre estados que hayan apoyado el proyecto, evitar el peligro que supone que las campañas iniciadas se conviertan abiertamente en anti-americanas.

Palabras clave:

Potencia media, BRICS, multipolar, Turquía, China, Sudáfrica, Rusia, Brasil, India, Estados Unidos.

Options For Middle Powers

Abstract:

While a super power is a global actor, that is, nations with great diplomatic, military and economic strengths and with the will to project globally their power, a middle power is confined voluntarily within the geographic and/or economical region where it is located, that generally coincides with a security region. Its maximum capacities allow to hold its interests in the international arena but unable to impose them.

Four would be its characteristics: States are located in a limited geographic region, they have economic, military capabilities and human potential greater than their neighborhood, their higher status from cultural and historical point of view and their objectives are not global but limited.

The strategy to influence globally would follows four steps: concrete definition of the objectives to be achieved by a small group of nations, include non-governmental organizations, create an informal forum for consultations among the states supporting the project, avoid information campaigns evolve into anti-American campaigns.

Keywords:

Middle Power, BRICS, multipolar, Turkey, China, Brazil, South Africa, Russia, India, United States.

Opciones para las Potencias Medias

El fin del mundo bipolar de la Guerra Fría dio paso a un mundo multipolar en el que las potencias medias parecía que podrían tener una mayor responsabilidad y un mayor protagonismo en la configuración del orden mundial. Sin embargo, de nuevo parece que el orden internacional transita hacia un nuevo bipolarismo (o tripolarismo) en el que las potencias medias no desean ni deben quedar relegadas a las decisiones de las grandes potencias.

Mientras una gran potencia es un actor global, es decir, naciones con gran potencial diplomático, militar y económico y con voluntad de proyectar su poder globalmente, una potencia media se confina voluntariamente en la región física y/o económica en la que se encuentra y, como mucho, trata de sostener sus intereses en el orden internacional liberal pero sin capacidad de imponer.

No existe una definición aceptada de forma generalizada de potencia media, pero parece claro que debe tener algunas características que serían comunes a todos los estados que podrían ser denominados como tales. El Instituto por la Paz y la Diplomacia[1] establece cuatro características. La primera es que los estados se encuentran en una región geográfica limitada que normalmente coincide con una región de seguridad. La segunda sería que disponen de una capacidad económica, militar y de capital humano superior a sus estados vecinos, lo que le da una mayor capacidad de influencia. La tercera característica es su mayor estatus desde un punto de vista cultural e histórico. Son estados con personalidad cultural e histórica propia y mantenida en el tiempo, lo que les da una estabilidad en muchas ocasiones mayor que la de su entorno. Y la cuarta es que sus objetivos no son globales sino limitados. Su falta de capacidad para ser actores globales circunscribe su ambición a su «vecindario cercano», pero su credibilidad se basa en que estos intereses no cambian en el tiempo.

Sin embargo, existen otras formas de definir las potencias medias que ayudan igualmente a establecer un punto de partida común. Según la Singapore Management University[2], una potencia media vendría determinada por una combinación de las siguientes características: la capacidad como estado, su posición en el orden mundial,

[1] Moeini, Arta (2022) *Middle Powers in the Multipolar World.* White Paper. The Insitute for Peace & Diplomacy.
[2]Jordaan, Eduard (2003) *The Concept of Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers. Singapore Management University.*

la organización social interna, los intereses propios como estado y la capacidad de influencia de su política exterior.

En resumen, las potencias medias tienen un mayor poder que sus vecinos de la región. No solo se trataría de un mayor «hard power» regional sino también de su «soft power». Es decir, no sería solo disponer de una mayor capacidad diplomática y militar, sino también el potencial uso de sus grandes empresas y fundaciones privadas, del prestigio de sus sociedades o de la contribución a los grandes desafíos internacionales como la paz, la lucha contra el hambre o la desigualdad.

No todas las potencias medias son iguales. Una clasificación de las mismas no es inmediata pero podríamos englobarlas en función de dos variables: su permanencia en el tiempo y su visión del mundo actual. Según la primera, tendríamos potencias medias clásicas y potencias medias emergentes. Según la visión del mundo actual, se trataría de potencias medias reconocidas (apoyan el orden internacional actual) o revisionistas (consideran que su estatus no está suficientemente reconocido).

Las potencias medias clásicas son democracias estables y consolidadas. Sin embargo, las potencias medias emergentes, en general, son democracias débiles basadas en sociedades divididas sobre bases étnicas (Nigeria, Sudáfrica) o clases sociales (Brasil, India, Sudáfrica) y con un menor respeto a los derechos humanos o pluridad política.

Las potencias medias clásicas adquirieron su estatus en la Guerra Fría mientras que las emergentes lo han adquirido después, cuando los fuertes condicionantes de seguridad de la Guerra Fría dieron paso a condicionantes económicos.

Otra de las diferencias notables entre ambas es su estructura social. Las primeras son sociedades igualitarias con una distribución justa de la riqueza entre sus habitantes (países nórdicos, Australia), mientras que no ocurre lo mismo en las segundas (Turquía, Brasil).

Las potencias medias clásicas son economías desarrolladas e integradas en el sistema económico mundial (Canadá, Italia) y sus habitantes disfrutan de los niveles de vida más altos del mundo. Las potencias medias emergentes se encuentran en un proceso de integración económica (Turquía) o ni siquiera lo han iniciado (Irán). Además, su población carece de un nivel de vida elevado con la excepción de sus élites.

En relación con su entorno geográfico, si bien se ha indicado anteriormente que las potencias medias tienen mayor poder que sus vecinos, cuando se compararan las potencias medias clásicas y emergentes conviene matizar. En el caso de las clásicas, no siempre sucede claramente tal y como se puede observar en Europa, pero en el caso de las emergentes, su mayor poder en la región es evidente (Nigeria, Sudáfrica, Malasia, Brasil).

Además de las características reseñadas, las potencias medias también pueden ser revisionistas o considerarse reconocidas. En el caso de las clásicas, mayoritariamente se consideran reconocidas internacionalmente y en su entorno geopolítico y mantienen una buena relación con el hegemón que mantiene el orden mundial actual: Estados Unidos.

Un número importante de las potencias medias emergentes podrían considerarse, por el contrario, como revisionistas. Son estados que se consideran agraviados por el sistema internacional actual. Consideran que no tienen el protagonismo que merecen dado su peso histórico y geopolítico en la región en la que se encuentran y su creciente capacidad económica. Desafían a otras potencias medias o incluso a la potencia global líder en su región (Irán, Turquía, India, Brasil).

Según propone Paris[3] la estrategia que tendrían que seguir las potencias medias para tener éxito debería seguir ciertos pasos. El primero sería la definición concreta de los objetivos a conseguir por un pequeño grupo de estados que formarían el core. Una vez definida una ruta concreta a seguir se buscarían nuevos estados para aumentar su capacidad de influencia. Así, dependiendo de la naturaleza del proyecto se podrían incluir potencias medias reconocidas clásicas y emergentes o incluso revisionistas si el sustrato ideológico es amplio como el cambio climático o el control de armas.

El siguiente paso sería involucrar a organizaciones no gubernamentales. La historia ha demostrado que estas organizaciones pueden ser aliadas muy poderosas como sucedió en el proceso de aprobación del Tratado de Prohibición de Minas Terrestres, los acuerdos sobre el cambio climático, o el fomento de las vacunaciones mundiales en los años 90. En asuntos económicos, el apoyo de las grandes corporaciones es fundamental

[3] Paris, Roland (2019). *Can Middle Powers Save the Liberal World Order?*. Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.

pues finalmente estarán sujetas a los cambios que se realicen, y su valor económico es superior al PIB de muchos estados.

El tercer paso sería disponer de un foro informal para consultas entre estados que hayan apoyado el proyecto. Es decir, se necesita un procedimiento para dirimir disputas, elaborar nuevas líneas de acción, etc.

El cuarto paso es evitar el peligro que supone que las campañas iniciadas se conviertan abiertamente en anti-americanas, siendo precisamente Estados Unidos (a diferencia de China o Rusia) la gran potencia defensora del mundo liberal. Las potencias medias son activas en el orden mundial e intentan influir en las decisiones globales, en particular en asuntos como la prevención de conflictos o la lucha contra las desigualdades, como veremos después.

Durante la Guerra Fría algunas de estas potencias medias se unieron al Movimiento de Países No Alineados manteniéndose alejadas de la política de Bloques. Países como India, Indonesia, Sudáfrica o Yugoslavia, pudieron elegir la neutralidad (aunque nunca fue tal pues oscilaron entre una mayor amistad con EEUU o la Unión Soviética en función de sus políticas domésticas), y lo pudieron hacer porque eran sociedades generalmente poco desarrolladas y economías cerradas. Es decir, carecían de las palancas necesarias para anclarse en el mundo económico de uno de los Bloques.

Con el final de la Guerra Fría se vivieron unos años donde parecía que había llegado “el fin de la historia” y el mundo iba a pivotar alrededor del hegemón: Estados Unidos. Sin embargo, el auge de Rusia y China principalmente y otras potencias regionales nos ha llevado a un mundo multipolar donde las potencias medias ya no quieren ser espectadores pasivos de la evolución de las relaciones internacionales.

La globalización de las últimas décadas propició economías abiertas con una interdependencia energética, comercial y tecnológica de la que ya nadie se puede evadir. En las últimas décadas la riqueza ha crecido exponencialmente en muchos países que antes no se alineaban y que ahora necesitan buscar nuevos mercados y alianzas comerciales. Y este crecimiento lo ha sido principalmente en las potencias medias, ya sean las clásicas o las emergentes, como se ha comentado anteriormente.

Hay que tener en cuenta que las potencias medias tienen poder: Japón, Alemania, UK, Francia, Canadá, Australia y Korea del Sur suman por sí mismas 1/5 del PIB mundial. Pero no llegan al 15% en gastos de defensa.

Si hay algo que une a las potencias medias no revisionistas (la mayoría) es el interés en preservar el orden internacional liberal. Con países como Rusia, China y algunas administraciones norteamericanas intentando volver a un orden regido por las superpotencias, las potencias medias tienen la oportunidad y la necesidad de actuar para evitarlo.

Las potencias medias no revisionistas son las principales interesadas en mantener «vivas» las instituciones regulatorias del orden internacional, como la Organización Mundial del Comercio, la OTAN o las Naciones Unidas, como único contrapeso a las grandes potencias.

En este sentido el Alto Representante de la Unión Europea, Josep Borrell, afirmaba: «Tenemos tres objetivos a la hora de configurar el multilateralismo: consolidar lo que funciona, reformar lo que ya no funciona y ampliar el alcance del multilateralismo a nuevos ámbitos»[4].

Evidentemente las grandes potencias también defienden sus propios intereses y como consecuencia de ello se puede observar que en la casi totalidad de los foros multilaterales que intentan mantener las actuales reglas de juego del mundo liberal internacional también incluyen a Estados Unidos, China, Rusia o la Unión Europea.

Un ejemplo de lo anterior se resume en las declaraciones del secretario de Asuntos Exteriores indio Vijay Gokhale, en 2019: «…la India ha abandonado su no alineamiento del pasado. La India es hoy un Estado alineado, pero —aclaró— en función de los temas…»[5].

Tal vez uno de los éxitos más notables del multilateralismo (y del éxito de las potencias medias) fue la firma de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción, más conocido como el Tratado de Otawa. Más de 1400 organizaciones no gubernamentales, Naciones Unidas y Cruz Roja Internacional, junto con el apoyo decisivo de diferentes

[4] Accesible en ¿Cómo reactivar el multilateralismo en un mundo multipolar? | EEAS (europa.eu)
[5] Accesible en India is no longer 'non-aligned', says Foreign Secretary Vijay Gokhale (theprint.in)

países, consiguieron que más de 150 estados lo ratificaran, mientras que Estados Unidos, Rusia o China no lo han hecho a fecha de hoy. Es decir, se consiguió articular unas normas internacionales al margen de las superpotencias globales.

Cuando la Administración Trump norteamericana decidió retirar el compromiso norteamericano de cumplimiento de lo acordado en la Cumbre del Clima de París, muchos observadores pensaron que era el fin de dichos acuerdos. Sin embargo, fueron muchos los países que sumaron su poder político, diplomático y económico para seguir adelante con los compromisos alcanzados aunque las potencias globales no estuvieran por la labor de hacerlo.

Algo similar sucedió con el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP). Firmado en el año 2016 por Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, Méjico, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam, buscaba la rebaja de las barreras comerciales entre los estados firmantes. Sin embargo, la Administración Trump se retiró del Tratado y de nuevo parecía que con esta retirada el Acuerdo quedaría en «papel mojado». Sin embargo, los países firmantes, a instancias de Japón, y conscientes de su potencial económico y político, siguieron adelante renombrando el tratado.

En el ámbito de la seguridad internacional, las iniciativas y/o apoyos de las potencias medias a la prevención y resolución de crisis internacionales ha sido fundamental para «arrastrar» a otros estados al mismo compromiso. Un ejemplo de lo anterior fue la Coalición Global contra el Daesh[6]. Los más de ochenta países que la forman no lo harían si la iniciativa hubiera sido únicamente de Estados Unidos sin el apoyo, en su día, de las potencias medias no revisionistas. Similar razonamiento se puede aplicar al apoyo de más de cuarenta países a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) de Afganistán liderada por la OTAN.

Más recientemente, la guerra de Ucrania ha dado pie a iniciativas llevadas a cabo por potencias medias como Turquía o Arabia Saudí, con éxito desigual, para conseguir acuerdos sobre la exportación de grano o las conversaciones de paz sobre la guerra de Ucrania y mantenidas en Yeda y que han conseguido reunir a más de cuarenta países.

Los ejemplos anteriores ilustran cómo potencias medias reconocidas (clásicas y emergentes) han unido su potencial para asegurar la supervivencia de organizaciones

[6] Accesible en The Global Coalition Against Daesh | Home

internacionales y para influir en un orden internacional liberal. Son precisamente las potencias medias no revisionistas las más aptas para formar ese core que impulse nuevos proyectos, pues no pretenden subvertir el orden internacional liberal actual basado en los derechos humanos, la libertad de expresión o la responsabilidad de los estados, si no que pretenden mejorarlo.

Sin embargo, hay otros ejemplos protagonizados por potencias medias emergentes revisionistas que también han cosechado cierto éxito en el sentido contrario. Un ejemplo sería la asociación de los BRICS que agrupa a potencias medias revisionistas como Sudáfrica, Brasil, India pero también a las potencias globales Rusia y China. Los BRICS pretenden ser los representantes de las economías emergentes al margen de las actuales potencias económicas representadas en el G7[7], arrogándose una representatividad que en la actualidad no tienen. Conviene tener en cuenta que los BRICS suponen el 43% de la población y el 30% del PIB mundial.

En el año 2014, lanzaron el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) con una capitalización cercana a 50 mil millones de dólares. Este Banco nació como una alternativa al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, quienes normalmente prestan dinero de forma ventajosa a países emergentes, pero sujetos a reformas estructurales que, en algunas ocasiones, son impopulares en las sociedades de dichos países. De ahí la tentación de acudir al nuevo banco de los BRICS como demuestra que en el año 2021, países como Egipto, Emiratos árabes Unidos, Uruguay y Bangladesh se unieran.

En abril de 2023, la recientemente nombrada presidenta del NBD, la expresidenta de Brasil Dilma Rousseff, anunció que al menos el 30% de los préstamos se harían en monedas locales de los BRICS para ayudar a los países de Sur Global. Todo ello en un intento de alejarse gradualmente del dólar. Para países emergentes esta fórmula podría ser ventajosa pues soluciona el problema de conseguir dólares para pagar sus deudas y las condiciones de los préstamos no son tanto la exigencia de reformas internas, sino el acceso principalmente a las materias primas.

Evidentemente es inmediato deducir que la moneda local principal en los préstamos no sería ni el real brasileño, ni la rupia india, ni el rand sudafricano, ni el rublo ruso, sino el yuan chino.

[7] Alemania, Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Japón, Italia, Canadá y la Unión Europea.

Los BRICS buscan un sistema económico internacional al margen del actual y para ello buscan un liderazgo político en el ámbito internacional usando como principal arma el Nuevo Banco de Desarrollo. Conviene remarcar que ni India, ni Brasil, ni China, ni Sudáfrica forman parte de las sanciones impuestas a Rusia tras su invasión de Ucrania.

La cumbre de los BRICS de finales de agosto en Johanesburgo ha presentado luces y sombras. Es cierto que se confirma la adhesión en 2024 de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Egipto, Etiopía y Argentina, pero por otro lado afloran las rivalidades internas entre China e India. O entre Irán y Arabia Saudí; Rusia ha perdido prestigio por la guerra de Ucrania y Brasil y Sudáfrica parecen espectadores de segunda clase. Pekín y Nueva Delhi quieren liderar el llamado Sur Global y compiten entre ellos mediante inversiones en terceros países y tienen disputas territoriales en el Himalaya de importancia.

Tal vez la única potencia media que puede tener un papel en solitario es precisamente la India, si es que se le quiere mantener en esta clasificación. País singular, por su potencial humano, económico y situación geográfica, opta por el concepto de «autonomía estratégica»[8], como una forma práctica de mantener buenas relaciones con Rusia, China y Estados Unidos de manera simultánea. Así, la India renuncia una vez más a ser un actor global permaneciendo en la categoría de potencia media. Su ambición parece que se centra en lo comercial más que en temas de seguridad internacional liderando foros muy concretos y regionales económicos en el Golfo de Bengala.

El futuro de las potencias medias dependerá del grado de multilateralismo de las relaciones internacionales del futuro. Una vuelta a la geopolítica de bloques traerá como consecuencia un papel menos relevante para las potencias medias. Un mayor multilateralismo les dará posibilidades nuevas de influencia en las relaciones internacionales sumando esfuerzos como se ha comentado anteriormente. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la influencia internacional se basa en la combinación del hard power y del soft power y las potencias medias prácticamente solo pueden influir realmente con el segundo dada la asimetría entre su poder político-económico y el militar.

[8] https://www.thehindu.com/news/national/pm-affirms-indias-strategic-autonomy/article24061287.ece

La neutralidad o el no-alineamiento no será una opción realista para una potencia media que se verá obligada a contribuir, con su mayor o menor poder, a la construcción de las reglas donde asentar las relaciones internacionales.

Las potencias medias revisionistas deben ser escuchadas pues su percepción de no ser suficientemente reconocidas en el orden internacional puede estar bien fundamentada. Sin embargo, el mundo ha evolucionado hacia una mayor riqueza global gracias a unas reglas de juego que rigen un orden mundial liberal, basado en democracias efectivas y derechos humanos, junto con organizaciones internacionales que vigilan esas reglas de juego. La gran responsabilidad de las potencias medias radica en fortalecer esas reglas de juego evitando la tentación de las grandes potencias de volver a una geopolítica de bloques.

Coronel Ángel Adán García
Delegado de Defensa de Comunidad Valenciana

Turquía y OTAN: relaciones al son de una autonomía buscada

Frederik Mertens

Cuando Turquía ingresó en la OTAN en 1952, rompió definitivamente con la política de neutralidad y la estricta independencia militar turco iniciada en 1945 por medio de su declaración de guerra a la Alemania nazi.

En el mismo año, la denuncia del tratado de amistad turco-soviético por Stalin llevó Turquía a solicitar la protección de Reino Unido y Estados Unidos. El presidente US H. Truman incluyó a Turquía en el mundo libre e hizo del apoyo a Turquía una necesidad para contener la expansión soviética.

Como resultado, Turquía pasó a formar parte del espacio político y económico occidental, como demuestra su ingreso en la Organización Económica de la Comunidad Europea (OEEC) en 1948, concebida para distribuir la ayuda estadounidense en el marco del Plan Marshall, así como su pertenencia al Consejo de Europa y su estatus de miembro asociado de la Comunidad Europea en 1963.

Este anclaje atlantista se vio ciertamente facilitado por el contexto de la Guerra Fría, pero no debemos pasar por alto el deseo declarado de las élites políticas turcas de adoptar formas políticas y normas culturales europeas.

En la década de 1950 surgió la percepción de que Turquía estaba muy alineada con la política internacional estadounidense; la participación de un total de 15.000 soldados turcos en la guerra de Corea es un buen ejemplo.

A partir de entonces, Turquía ocupó una posición central en la arquitectura defensiva occidental, desempeñando un papel similar al que tuvo el Imperio Otomano a partir de la guerra de Crimea (1853-1856) frente a las pretensiones expansionistas del Imperio Zarista hacia los mares cálidos.

Como flanco oriental de la OTAN, en la encrucijada de Europa y Asia, Turquía es un eslabón esencial en la doctrina estadounidense de contención. Como tal, Ankara firmó el Pacto de los Balcanes de 1953 con Atenas y Belgrado, y participó en la creación del Pacto de Bagdad en 1955 con el Reino Unido, Irak, Irán y Pakistán, asegurando así la

continuidad geográfica y estratégica con los países de la Organización del Tratado del Sudeste Asiático creada en 1954.

Más allá de este periodo, las relaciones turco-turcas han experimentado una serie de reveses, salpicados, por un lado, por golpes militares que distanciaron al país de las normas políticas occidentales y, por otro, por la decisión unilateral de invadir Chipre en 1974, que provocó el desconcierto de todos los socios occidentales y dio lugar a un embargo estadounidense de armas a Turquía.

Como represalia, Turquía negó a Estados Unidos el acceso a sus bases, desbaratando así el flanco sur de la OTAN. Aunque se trató de una crisis sin precedentes, no comprometió la naturaleza de la política turca de alianzas militares, ya que la existencia de la URSS no permitía la aparición de otra división que estructurase el alineamiento estratégico de Turquía.

El acceso a las bases se restableció en 1976 y el embargo se levantó en 1978. La llegada al poder en 1983 de un primer ministro turco americanófilo, Turgut Özal, contribuyó a mejorar las relaciones entre Estados Unidos y Turquía, en un contexto de desestabilización en Oriente Medio, provocada por la revolución iraní y la invasión soviética de Afganistán en 1979.

Aunque Turquía sigue siendo la segunda fuerza armada de la OTAN, el final de la Guerra Fría ha alterado profundamente la naturaleza de la alianza militar de Turquía con sus socios occidentales y, en particular, europeos.

Al igual que la guerra, tal y como la describió Clausewitz, se basa en una trinidad de elementos económicos, militares y políticos, la calidad de las alianzas militares se expresa a través de estos tres pilares. Por tanto, debemos analizar estos tres pilares para descifrar la política de alianzas de Turquía.

En 1991, con el colapso de la URSS, desapareció el principal vínculo político entre los miembros de la OTAN y resurgió la divergencia de intereses nacionales entre ellos, lo que provocó divisiones sobre la dirección política que debía darse a la Alianza Atlántica.

El cambio en el panorama estratégico internacional fue favorable para Turquía, que se encontró en contacto con las dos principales zonas de conflicto de la década de 1990: Irak y los Balcanes.

Como resultado, Turquía mantuvo su centralidad dentro de la OTAN, mediante el suministro de bases y equipos en el caso de Irak, y mediante la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes.

Mientras que la primera Guerra del Golfo (2 de agosto de 1990-28 de febrero de 1991) atestigua la reorientación de los intereses estratégicos estadounidenses hacia Oriente Medio, la guerra de Bosnia (1995) atestigua sobre todo la transformación del papel político de la OTAN en el «brazo armado» de la ONU.

Para Turgut Özal, Presidente de la República de Turquía de 1989 a 1993, la afirmación política de su país presuponía, por una parte, un alineamiento estratégico con Estados Unidos, pero también, por otra, un aumento de los vínculos económicos con la Unión Europea (UE) y los países de Oriente Próximo, con el fin de hacer de Turquía el canal a través del cual el liberalismo occidental penetrara en Oriente Próximo.

Fue a través de este paradigma que Turquía entró en una unión aduanera con la UE en 1995, tras haber solicitado la adhesión a la UE en 1987.

Como parte de la transformación de la OTAN, Turquía intenta implicarse en la política de seguridad europea promoviendo una estrecha cooperación entre la OTAN y la UE. Es uno de los aliados que rechaza la duplicación de estructuras y recursos militares, lo que condujo a los acuerdos de Berlín de 1996 que permitían a la Unión Europea Occidental (UEO) utilizar los recursos logísticos y de planificación de la OTAN para sus propias operaciones militares.

Sin embargo, los numerosos escollos entre la UE y Turquía, especialmente en torno a la cuestión chipriota, cambiaron esta dinámica desde finales de los años noventa. Cuando se lanzó la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en 1999, Turquía condicionó el acceso de la UE a los activos de la OTAN al pleno acuerdo de todos los miembros de la Alianza.

En la práctica, estos acuerdos denominados «Berlín plus» garantizaron que Turquía no incluyera a Chipre, entonces candidato a la adhesión a la UE, en las operaciones militares de la Unión. La Alianza se convirtió así en el foro de expresión de las diferencias políticas estructurales entre los países europeos y Turquía.

Turquía también utiliza la OTAN para aumentar su influencia regional, especialmente en el Mar Negro. Tras desarrollar la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro

(BSEC) en 1992, Ankara apoyó posteriormente las solicitudes de ingreso en la OTAN de algunos de los países socios de la organización, como Bulgaria y Rumanía, que se adhirieron en 2004, y Albania, que lo hizo en 2009, añadiendo una amplia cooperación militar a la integración económica con estos países.

En 2001, cuando la OTAN propuso ampliar una operación marítima al Mar Negro, Turquía prefirió crear su propio grupo de cooperación naval denominado que reúne a todos los países ribereños del Mar Negro. Para Turquía, la OTAN se ha convertido en una herramienta para incluir o excluir a determinados socios de la participación en los asuntos políticos y militares europeos.

La década de 2000 fue testigo de la aplicación de la política de "cero problemas con los vecinos" teorizada por Ahmet Davutoglu y caracterizada por un deseo de emancipación estratégica de Estados Unidos.

La llegada al poder en 2002 del Partido de la Justicia y el Desarrollo – el partido de Erdogan - vino acompañada del ascenso de una nueva élite conservadora anatolia, favorable al islam político, y de un crecimiento económico sostenido a lo largo de la década. Estos dos factores permitieron al Estado turco plantearse una política exterior más autónoma.

De este modo, la doctrina de Ahmet Davutoğlu retoma las orientaciones económicas de la política exterior de Turgut Özal, pero difiere en la lógica civilizatoria en la que basa su visión estratégica y su retórica.

Desde esta perspectiva, no se trata tanto de integrar a Turquía en el mundo occidental como de distinguirla de él para situarla mejor a la cabeza del mundo islámico. El islam se considera un recurso político y cultural que, si se moviliza, debería permitir a Turquía imponerse en la escena regional.

Esta política condujo a un acercamiento a Siria, que culminó entre 2008 y 2010, cuando Turquía desempeñó el papel de mediador en las conversaciones sirio-israelíes. En el mismo periodo, se calmaron las relaciones entre Ankara y Teherán, e incluso Recep Tayyip Erdoğan acudió en mayo de 2010 para evitar a Irán una nueva serie de sanciones estadounidenses por su programa nuclear.

Por último, toda la década de 2000 estuvo marcada por un aumento del comercio económico turco con sus vecinos musulmanes, en particular con Arabia Saudí. Estas

buenas relaciones con el reino saudí condujeron al establecimiento de un diálogo estratégico con el Consejo de Cooperación del Golfo, así como a la firma de tres acuerdos militares entre Ankara y Riad en 2010, 2011 y 2013. También en este caso, los intercambios económicos y militares se entrecruzan para permitir el desarrollo de la estrategia de asociación de Turquía.

La renovada influencia de Turquía en su entorno regional le ha llevado a distanciarse de las posiciones políticas de Estados Unidos y la UE, consideradas perjudiciales para sus intereses. La invasión estadounidense de Irak provocó incluso una crisis de confianza el 1 de marzo de 2003, cuando el Parlamento turco se negó a permitir el estacionamiento y el paso por su territorio de las tropas estadounidenses que se dirigían a Irak.

Esta rebelión, verdadera sorpresa para Estados Unidos, fue el resultado de una divergencia entre su brutal política de cambio de régimen y la política turca de mantenimiento del statu quo en su ámbito regional.

La crisis se resolvió el 7 de octubre del mismo año mediante un acuerdo económico, gracias al cual Turquía se unió a la coalición internacional y obtuvo un préstamo de 8.500 millones de dólares de Estados Unidos. Turquía también se distanció de las posiciones occidentales en agosto de 2008, en el momento de la invasión rusa de Georgia.

Mientras las cancillerías europeas denunciaban unánimemente el reconocimiento ruso de las repúblicas de Osetia del Sur y Abjasia, Turquía no se pronunció al respecto e intentó mediar en el conflicto. Cabe señalar que la dependencia energética de Turquía respecto a Moscú favoreció una actitud más conciliadora hacia ella.

Con el mismo espíritu, Turquía también está utilizando el proyecto del gasoducto Nabucco para entablar una lucha de poder con Europa, aprovechando su posición geográfica en las rutas de Asia Central e Irán.

En la construcción e implementación de su política exterior, Turquía dio prioridad a sus intereses nacionales a lo largo de la década de 2000. En este sentido, las divisiones políticas con sus socios occidentales han adquirido un carácter estructurador en la medida en que la política turca en Oriente Medio ya no está alineada con la política occidental, sino que es objeto de un equilibrio de poder cuya intensidad refleja la emancipación estratégica de Turquía.

La Primavera Árabe de 2010 a 2012 y el apoyo de Ankara a los partidos islamistas en Egipto, Túnez, Libia y Siria provocaron un deterioro de las relaciones de Turquía con sus vecinos árabes. El deterioro del contexto de seguridad regional se vio acompañado, a partir de 2014, por el apoyo de los Estados occidentales a los kurdos en Siria e Irak, lo que puso de manifiesto el aislamiento político de Turquía.

La situación llegó a su punto álgido con la reanudación de las hostilidades contra el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) en 2015 y el fallido golpe militar de julio de 2016 atribuido a la cofradía de Fethullah Gülen. Este episodio provocó una crisis sin precedentes con Occidente, y el presidente Erdoğan acusó a Estados Unidos de fomentar el golpe.

Como consecuencia de la presidencialización de su sistema político, Ankara militarizó su diplomacia, desarrolló su industria de defensa, cuyo emblema es el avión no tripulado Bayraktar TB2, y se embarcó en un activismo regional sin cuartel.

Esto se caracterizó, por un lado, por numerosas provocaciones contra los países occidentales y, por otro, por varias operaciones exteriores fuera del marco de la OTAN, ambas basadas en una diplomacia virulenta y en una política de hechos consumados. La política exterior turca muestra así una deliberada ambigüedad estratégica respecto a la participación de la OTAN.

Las provocaciones de Turquía, destinadas a probar los límites del sistema internacional para hacerlo evolucionar en su beneficio, se basaban en la ambiciosa doctrina marítima de la «Patria Azul».

Bajo esta teoría, Turquía pretende aumentar su espacio marítimo para transformarlo en una zona pivote entre el Mediterráneo y el Indo-Pacífico, al tiempo que se dota a Turquía de un excedente de recursos estratégicos. La reiterada presencia de fragatas turcas en aguas griegas son ejemplos de provocaciones que demuestran los límites del marco de la OTAN para Turquía.

Las operaciones militares llevadas a cabo en Siria, Irak, Libia y Nagorno-Karabaj son medios para emancipar a Turquía de la tutela militar y diplomática de la Alianza Atlántica. Para ello, Turquía ha forjado una alianza política con Rusia, movida por el deseo común de marginar a Occidente del teatro de operaciones de Oriente Próximo. De hecho, los

acontecimientos en los teatros sirio, libio y caucásico parecen estar ahora estructurados en gran medida por la rivalidad ruso-turca.

A pesar de todo, Turquía sigue siendo una potencia regional emergente en busca de reconocimiento. La búsqueda de autonomía estratégica no tiene tanto como objetivo abandonar la OTAN, fuente de importantes garantías de seguridad, como afirmar mejor su lugar dentro de la Alianza y desempeñar un papel de intermediario entre Occidente y Oriente Medio. En este sentido, Recep Tayyip Erdoğan ha logrado recientemente varios éxitos notables.

En Siria, en el momento de la ofensiva Fuente de Paz, en octubre de 2019, las tropas estadounidenses se retiraron por decisión del presidente Trump, confiando entonces Estados Unidos a Turquía la misión de impedir que se reconstituyeran las capacidades de la organización Estado Islámico. Cuando las tropas occidentales se retiren de Afganistán, en agosto de 2021, se espera que Turquía conserve el control del aeropuerto de Kabul, aunque el asunto aún se está negociando con los talibanes.

Por último, desde la entrada de las fuerzas rusas en Ucrania, el presidente Erdoğan se ha presentado como el único líder de la OTAN capaz de mediar entre el presidente ruso Vladimir Putin y su homólogo ucraniano Volodymyr Zelensky.

Para Turquía, la OTAN parece ahora tácticamente funcional pero estratégicamente deficiente. Gestionar hábilmente su compromiso sin cruzar nunca ninguna línea roja sigue siendo la mejor forma de que Ankara resuelva esta contradicción y le permita afirmarse políticamente a la sombra del paraguas nuclear estadounidense.

Aunque la guerra de Ucrania haya vuelto a centrar a la OTAN en su actividad principal, lo cierto es que la naturaleza de las relaciones entre la OTAN y Turquía ha cambiado desde que Ankara convirtió sus vínculos con la Alianza en palancas de acción de su política exterior. Por estas dos razones - garantía de seguridad y palanca de actuación - la OTAN sigue siendo esencial para la autonomía estratégica de Turquía, aunque a costa de una calculada ambigüedad estratégica.

A pesar de la definición de los nuevos conceptos estratégicos de la OTAN en la Cumbre de Madrid (2022), el conflicto ruso-ucraniano ha proporciona a Turquía un escenario óptimo para ejercer y resolver su nueva rivalidad con los países europeos, especialmente Grecia y Francia. Al debilitar ambos países, Ankara pretende mantener su estatuto de

Estado clave en las alianzas geopolíticas y militares que afectan la región Intercontinental euroasiática.

Ahora bien, además de su deseo declarado de suavizar las relaciones con los Estados del Golfo, el presidente turco también dio un paso hacia Occidente en julio de 2023 al apoyar la adhesión de Ucrania a la OTAN y aceptar el ingreso de Suecia. Aunque Ankara llevaba más de un año bloqueando el ingreso de Suecia, este cambio de postura en la política exterior turca tiene algunas razones.

Turquía tenía que aceptar el ingreso de Suecia en la OTAN. En las negociaciones internacionales, es una táctica diplomática habitual de Turquía «subir la apuesta" y estirar al máximo sus exigencias sobre una línea dura, para luego aceptar un compromiso en el último minuto.

La sorpresa llegó con la petición de Recep Tayyip Erdoğan de vincular el apoyo de su país a la adhesión de Suecia a la OTAN a la reactivación de las negociaciones de adhesión con la Unión Europea, congeladas desde hace varios años. Aunque no hubo relación directa entre ambas cuestiones, surgieron algunos compromisos sobre la revisión del acuerdo de unión aduanera que une a Turquía y la UE, por un lado, y sobre la supresión de visados para los ciudadanos turcos que deseen viajar a la UE, por otro.

El acuerdo sobre la adhesión de Suecia ha demostrado una vez más que Turquía sigue concediendo gran importancia a su pertenencia a la organización transatlántica, ya que constituye su mejor seguro de seguridad. Contrariamente a lo que algunos observadores explicaban, sobre todo en 2019-2020, Turquía nunca tuvo intención de abandonar la OTAN. Sigue siendo un aliado turbulento y a menudo incómodo, pero un socio esencial.

Desde luego, Moscú no ve con buenos ojos la orientación de la política exterior turca hacia los miembros de la Alianza atlántica, justo cuando el acuerdo sobre los cereales ucranianos, que permitía a Kiev mantener sus exportaciones a través del mar Negro, expiraba el 17 de julio de 2023.

Ankara ha sido identificada como mediadora entre Ucrania y Rusia, aunque en varias cuestiones recientes, las diferencias entre Moscú y Ankara son manifiestas. La calurosa acogida de Zelensky en Estambul a principios de julio de 2023, el apoyo a la solicitud de Ucrania de ingresar en la OTAN, la aceptación por Ankara del ingreso de Finlandia y

luego de Suecia, todo lo cual aumenta el cerco a Rusia, son factores que han irritado a Vladimir Putin.

No obstante, se han mantenido contactos regulares entre Putin y Erdoğan. El presidente turco fue también uno de los primeros en prestar su apoyo a su homólogo ruso durante el vodevilesco intento de golpe de Estado de Prigogine.

Los rusos comprenden perfectamente que Turquía es un elemento de mediación que necesitan, y Turquía por su parte se beneficia de este papel de mediador potencial. Sin embargo, Erdoğan no es omnisciente, como demuestra la decisión de Rusia de no renovar el acuerdo sobre exportación de cereales, en el que el presidente turco había invertido mucho tiempo y esfuerzo. Como se desprende de estos últimos acontecimientos, Turquía sigue desplegando su diplomacia de 360 grados y se propone llevar a cabo una política que la haga ineludible. El resultado de una autonomía estratégica de la diplomacia turca.

Frederik Mertens *
Profesor Titular de Relaciones Internacionales
Universidad Europea de Valencia

Documento Marco

10/2023 20/12/2023

Rafael García Pérez

España en la red global de cables submarinos

España en la red global de cables submarinos

Resumen:

Este artículo estudia la red de cables submarinos de España y su conexión a las redes globales. En particular, es analizada la profunda transformación que actualmente experimenta en España el sector del cable como consecuencia de la conexión con los nuevos sistemas de cables de gran capacidad. También se examinan los efectos que se derivan de estos cambios en la seguridad de la red, dada la creciente competencia geopolítica en la escena internacional. Por último, se pasa revista al tratamiento normativo que reciben en España los cables submarinos, identificando aquellas áreas que deben ser reforzadas.

Palabras clave:

Cables submarinos, seguridad marítima, infraestructuras críticas, centros de datos, competencia geopolítica.

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.

Spain in the global network of submarine cables

Abstract:

This article studies the Spanish submarine fiber-optic cable system and their connection to global networks. Analyzing the profound transformation, the cable sector is currently undergoing in Spain, the linking with the new high-capacity cable systems is underscored as a main driver. Considering the increasing geopolitical competition on the international arena, the effects of these changes on network security are also examined. Last but not least, the article aims at identifying the areas to be reinforced by the governmental further regulation.

Keywords:

Submarine cables, maritime security, critical infrastructures, data centers, geopolitical competition

Introducción[1]

La red global de cables submarinos se ha convertido en objeto público de atención estratégica, y de preocupación por su seguridad, desde hace poco tiempo. Fue en octubre de 2020 cuando los ministros de Defensa de los Estados miembros de la OTAN discutieron un «informe completo sobre el estado de nuestra infraestructura crítica»[2] que incluía una relación exhaustiva de estas instalaciones (puertos, aeropuertos, suministros de combustible, alimentos y telecomunicaciones), donde se detallaba la red de cables submarinos transatlánticos con especial relieve. Este protagonismo era debido a la percepción de creciente amenaza que representan las actividades de la flota rusa en este océano[3]. Pero también era una respuesta al control adquirido por empresas extranjeras (específicamente chinas) sobre algunas de esas infraestructuras, de las cuales depende el funcionamiento de nuestras sociedades, al igual que nuestra defensa.

Desde entonces se ha producido una notable actividad investigadora en medios académicos y de análisis estratégico[4], en muchos casos como material clasificado. Y también se han empezado a adoptar algunos documentos de planeamiento estratégico que proponen desarrollar planes de contingencia y una cooperación más estrecha y sistemática entre los socios atlánticos y la propia Unión Europea (UE) sobre ámbito tan sensible. En enero de 2023, la OTAN y la UE crearon un grupo de trabajo conjunto para proteger estas infraestructuras críticas. Y un mes después la OTAN creó una Célula de Coordinación de Infraestructura Submarina Crítica adscrita al Comando Marítimo[5].

Los cables submarinos están perdiendo la «invisibilidad»[6] en la que se encontraban y comienzan a recibir una atención acorde con su extraordinaria relevancia estratégica.

---

[1] Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 13 de noviembre de 2023. Agradezco a Antonio Notario y a Miguel del Cañizo los comentarios que han realizado al borrador de este texto.

[2] OTAN. «Online press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the first day of the meetings of NATO Defence Ministers». 22 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178946.htm?selectedLocale=en

[3] HINCK, G. «Evaluating the Russian Threat to Undersea Cables», *Lawfare*. 5 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.lawfaremedia.org/article/evaluating-russian-threat-undersea-cables

[4] BUEGER, Ch., LIEBETRAU, T. y FRANKEN, J. *Security threats to undersea communications cables and infrastructure – consequences for the EU*. European Parliament, Bruselas, 2022. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/702557/EXPO_IDA(2022)702557_EN.pdf

[5] OTAN. «NATO stands up undersea infrastructure coordination cell». 15 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_211919.htm

[6] WALL, C. y MORCOS, P. «Invisible and Vital: Undersea Cables and Transatlantic Security». Center for Strategic and International Studies (CSIS), 11 de junio de 2021. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/invisible-and-vital-undersea-cables-and-transatlantic-security

Importancia de la red

Los cables submarinos de fibra óptica son la infraestructura crítica central de la era digital. Son la vía a través de la cual transita entre el 95 y el 99 % de las comunicaciones digitales que se producen a diario. Frente a otras tecnologías alternativas para la transmisión de datos (inalámbricas o satelitales), los cables ofrecen ventajas comparativas imbatibles en cuanto a capacidad, velocidad y seguridad de transmisión, gracias, entre otras razones, al desarrollo tecnológico reciente que permite la instalación de una nueva generación de cables submarinos de alta capacidad, única tecnología que posibilita atender el extraordinario incremento de demanda de ancho de banda que se está generando (fig. 1) como consecuencia del uso a gran escala de almacenamiento de información en la nube, el desarrollo de redes 5G, el «internet de las cosas» y la inteligencia artificial[7].

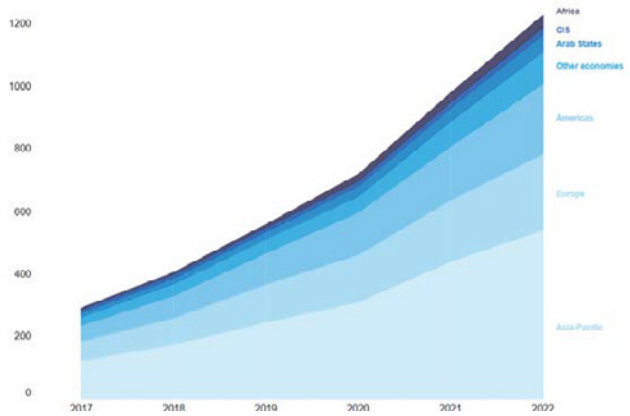


Figura 1. Uso de ancho de banda internacional, por regiones (en Tb/s)[8]
Fuente: https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2022/11/24/ff22-international-bandwidth-usage/

Actualmente, se estima que existen en funcionamiento unos 530 sistemas de cable submarino en todo el mundo —más del doble que en 2013—, cuyo crecimiento no cesa[9].

[7] SUBMARINE TELECOMS FORUM. *Industry Report 2022/2023*. Disponible en: https://issuu.com/subtelforum/docs/submarine_telecoms_indsutry_report_issue_11
[8] El terabit por segundo (Tb/s) es una unidad que mide la tasa de transferencia de los datos (1 Tb/s equivale a 1000 gigabits por segundo). No se debe confundir con el terabyte (TB), que es una unidad que mide la capacidad de almacenamiento de datos.
[9] TELEGEOGRAPHY. «Submarine Cable Map». 2023. Disponible en: https://www.submarinecablemap.com/

Estructura de un sistema de cable submarino

Los sistemas de cables submarinos conforman «ecosistemas» complejos en los que participan instalaciones, tecnologías y empresas muy especializadas y muy diferentes entre sí. Fabricantes, instaladores y reparadores conviven con los propietarios y gestores de los sistemas, junto con las grandes tecnológicas, principales suministradoras de los datos que transitan por la red.

El cable, en sí mismo, tiene el calibre aproximado de una manguera. La fibra óptica de su interior va recubierta por sucesivas capas de protección (fig. 2.a). En las zonas más próximas a las costas o de poca profundidad, los cables son recubiertos por una suerte de armadura que los protege de impactos exteriores (los daños producidos por las anclas de los barcos o las labores de pesca son los accidentes más comunes) (fig. 2.b). La capacidad de transmisión de los cables (ancho de banda) ha crecido también de forma exponencial en la última década. Hoy en día suelen estar compuestos por 24 pares de fibras, lo cual habría permitido pasar de una velocidad de transmisión de 4 Tb/s a finales del siglo XX a unos 15 Tb/s en 2012 y, finalmente, a 480 Tb/s en la actualidad.

A B

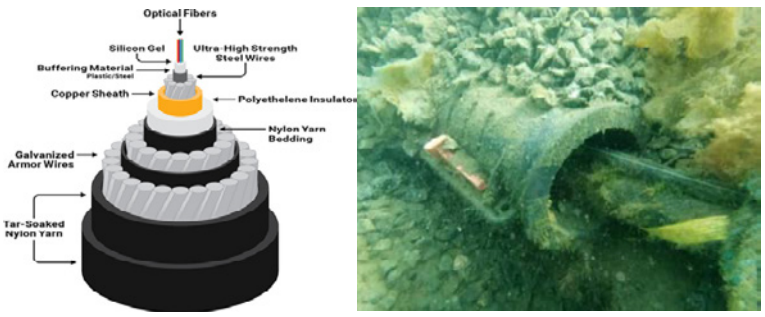


Figura 2. Sección de cable submarino y protección exterior
Fuente: (A) https://www.viavisolutions.com/en-uk/submarine-cable-networks y (B) https://greenpipegroup.com/area-of-use/sub-sea-cable/.

Los sistemas de cable submarino constan de dos partes (fig. 3). La «húmeda» o sumergida está integrada por el propio cable, los repetidores instalados a lo largo de su recorrido para amplificar la señal y las unidades de derivación. La parte «seca» o terrestre es el recorrido que hace el cable en superficie y suele constar de un punto de enlace (registro de playa) que conecta con la estación de desembarco, el lugar físico donde se realiza la conexión con las redes terrestres y donde residen las capacidades

de gestión del cable y los equipos que suministran la electricidad que necesita el sistema para funcionar (los sistemas de larga distancia requieren una capacidad de alimentación de 15.000 voltios)[10]. En sus proximidades suelen instalarse los «puntos de presencia» (*point of presence*, PoP)[11], que se encuentran alojados en los centros de datos *(data centers),* verdadero origen y destino de los cables submarinos.

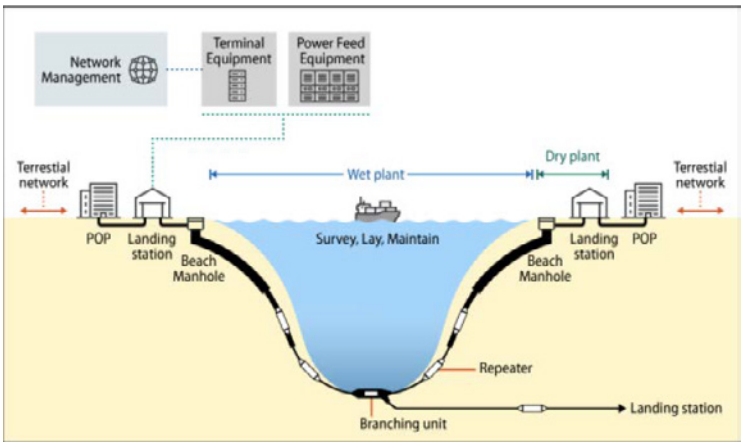


Figura 3. Estructura de un sistema de cable submarino
Fuente: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47237

Las ventajas que ofrece la transmisión de datos a través de cable son incuestionables. En comparación con los satélites ofrece una mayor resistencia ante inclemencias meteorológicas, una latencia[12] significativamente menor y un ancho de banda incomparable, lo cual convierte a esta infraestructura en más fiable, duradera y de mayor capacidad. No obstante, para conectar regiones remotas y sin salida al mar, los satélites representan una opción viable. Empresas como Amazon o SpaceX están desplegando sus propias redes satelitales. Esta última prevé lanzar hasta 12.000 satélites en los próximos años (habrá que ver cómo se resuelven los problemas que planteará semejante

[10] KANEKO, T. *et al.* «Power Feeding Equipment for Optical Submarine Cable Systems», *NEC Technical Journal,* vol. 5, n.º 1. 2010, pp. 28-32. Disponible en: https://www.nec.com/en/global/techrep/journal/g10/n01/pdf/100107.pdf?nid=gihoEN017

[11] Un PoP es un punto de interfaz de red que permite la interconexión entre los usuarios locales y los proveedores de servicios de internet. Los PoP normalmente albergan servidores, enrutadores, conmutadores de red, multiplexores y otros equipos de interfaz de red. Suelen ubicarse en los centros de datos.

[12] La latencia es el tiempo que tarda en transmitirse un paquete de datos dentro de la red. Esto es, el tiempo que transcurre desde que un usuario hace una solicitud al servidor y el momento en que recibe la respuesta.

saturación en las órbitas disponibles). En todo caso, estos satélites estarán conectados a los puntos de interconexión de internet (*Internet exchange point,* IXP), que suelen estar localizados, como los PoP, en las cercanías de los puntos de desembarco de los grandes sistemas de cables submarinos. La función de los cables submarinos, como red troncal de transmisión, parece por el momento insustituible[13], lo cual determina el extraordinario crecimiento que se augura a este sector en la presente década[14].

Seguridad de la red

Los sistemas de cable submarinos son infraestructuras vulnerables a distintos tipos de amenazas: físicas, digitales y, recientemente, también las derivadas de la competencia geopolítica.

Cada año se producen más de un centenar de accidentes que afectan a la integridad del sistema. Se trata de casos en los que los cables se dañan o se cortan por completo, lo que afecta a su capacidad de transmisión. La mayor parte de estos accidentes son causados por actividades pesqueras, dragados o por el impacto de anclas. Existe una industria específica destinada a la reparación de cables submarinos, cuyos servicios son demandados constantemente para el mantenimiento de las redes, lo cual conduce a una saturación de los barcos que prestan estos servicios, con la consecuente repercusión sobre tarifas y plazos para realizar las reparaciones[15]. Los fenómenos geológicos (terremotos o erupciones volcánicas) son más infrecuentes, pero sus consecuencias sobre la red suelen ser más trascendentes.

[13] BOBIS, T. «¿Satélite o cables submarinos?», *MCPro.* 4 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.muycomputerpro.com/2020/03/04/satelite-o-cables-submarinos-el-futuro-de-internet-es-la-interconexion.

[14] Se prevé que el mercado mundial de cables submarinos de fibra óptica, estimado en 18.200 millones de dólares en 2022, alcance los 48.000 millones de dólares en 2030, con un crecimiento cercano al 13 % anual durante el periodo 2022-2030 (GLOBAL INDUSTRY ANALYSTS. *Submarine Optical Fiber Cables: Global Strategic Business Report.* Enero de 2023. Disponible en: https://www.researchandmarkets.com/reports/2666991/submarine_optical_fiber_cables_global_strategic)

[15] BURNETT, D.R. «A Reboot of Wartime Submarine Fiber Optic Cables», *SubTel Forum Magazine,* n.º 127. 2022, p. 56. Disponible en: https://issuu.com/subtelforum/docs/subtel_forum_127

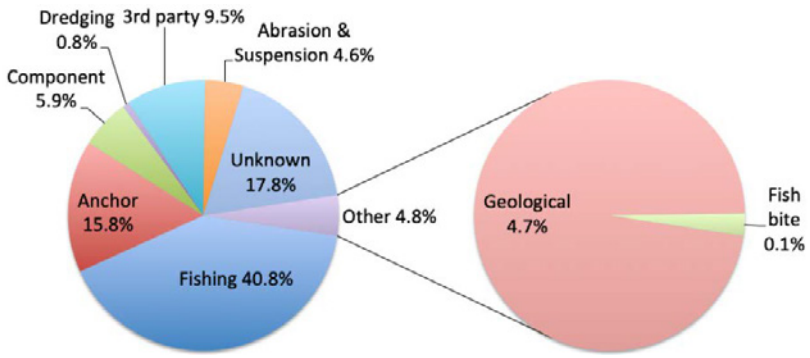


Figura 4. Causas de accidentes en los cables submarinos (1959-2021)
Fuente: https://www.iscpc.org/publications/submarine-cable-protection-and-the-environment/ICPC_Public_EU_March%202021.pdf

Existen también acciones deliberadas para dañar los sistemas de cables. Estas acciones pueden ser realizadas por actores no estatales, normalmente se centran en ataques cibernéticos y son llevadas a cabo por activistas *hackers* o grupos organizados de delincuencia digital (grupos de *ransomware*)[16]. En general, representan una amenaza de menor entidad, pero no por ello desdeñable[17], para las redes y sistemas operativos de los cables submarinos.

El principal desafío lo representan aquellas otras amenazas que encarnan las acciones de sabotaje y espionaje perpetradas por actores estatales. El posible impacto de estos ataques, que pueden ser considerados de «zona gris», resulta muy variable: desde interrupciones intermitentes del servicio hasta cortes completos del tráfico que pueden tardar días o semanas en resolverse. El ataque contra el gaseoducto submarino Nord Stream, perpetrado en septiembre de 2022 por los servicios de inteligencia ucranianos[18], supuso la destrucción completa de esta infraestructura. En el caso de los cables, la resiliencia de la red global depende fundamentalmente de la redundancia de los sistemas

[16] El *ransomware* es un tipo de virus informático o código malicioso que impide la utilización de los sistemas que infecta. El ciberdelincuente toma el control del sistema infectado y lo «secuestra», exigiendo el pago de un rescate por su restitución.
[17] El único ejemplo conocido de ciberataque contra cables submarinos se produjo en abril de 2022, cuando el Gobierno de Estados Unidos reveló que había frustrado un ataque contra uno de los cables que conectan Hawái (TEMPLE-RASTON, D. y POWERS, S. (2022). «Who tried to hack Hawaii's undersea cable? », *The Record*. 27 de abril de 2022. Disponible en: https://therecord.media/who-tried-to-hack-hawaiis-undersea-cable).
[18] EUROPA PRESS. «Una investigación apunta a que un oficial militar ucraniano coordinó el ataque al gaseoducto Nord Stream». 12 de noviembre de 2023. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-investigacion-apunta-oficial-militar-ucraniano-coordino-ataque-gaseoducto-nord-stream-20231112051830.html

en funcionamiento (esto es, de la existencia de cables alternativos para transmitir la información) y de la protección y resistencia de la propia red. Los ataques pueden producirse en toda la extensión del sistema, tanto en la zona sumergida como en la terrestre (especialmente en el entorno de las estaciones de aterrizaje), siendo estas zonas las más expuestas a las acciones de sabotaje físico, dada su mayor accesibilidad[19].

La protección de los sistemas de cable al llegar a tierra no siempre cuenta con las garantías de seguridad necesarias. Las playas (una tormenta puede dejar al descubierto un tramo de cable sobre la arena), los registros de playa (semejantes a un registro de alcantarilla) y, en menor medida, las estaciones de desembarco suelen ser puntos extremadamente vulnerables a las acciones de sabotaje. A ello se suma el hecho de la concentración de cables en un mismo punto. Dado que los desembarcos deben realizarse en terrenos arenosos que reúnan unas características específicas, los diferentes sistemas tienden a concentrar sus enlaces con las redes terrestres en un único punto, donde convergen todas las instalaciones técnicas de la parte «seca» del sistema.

La fácil accesibilidad y la concentración de cables convierten a los puertos de desembarque en el elemento más vulnerable de los sistemas de cables. Ejemplo de ello fue la interrupción del servicio ocurrida en Marsella en 2022.

Por sus características geográficas específicas, Marsella se ha convertido en uno de los grandes nodos de la red global (ocupa la séptima posición en el tráfico mundial de datos). En su puerto desembarcan 15 sistemas de cable (17 si sumamos los cables que pasan por La Seyne-sur-Mer y Toulon) que conectan a 53 países, con una población total de 4500 millones de personas.

El 19 de octubre de 2022 tres cables[20] fueron cortados en las proximidades de Marsella[21], en una arqueta terrestre. El sabotaje no llegó a producir interrupciones de

[19] LONG, M. L. «Information Warfare in the Depths: An Analysis of Global Undersea Cable Nerworks», *Proceedings*, vol. 149/5/1.433. Mayo de 2023. Disponible en: https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/may/information-warfare-depths-analysis-global-undersea-cable-networks

[20] Los cables que unen Marsella y Lyon, Marsella y Milán y el cable submarino Marsella-Barcelona (UPDATE NEWS. «Varios cortes de cables submarinos en Marsella provocan fallos en internet». 25 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.upday.com/es/varios-cortes-de-cables-submarinos-en-marsella-provocan-fallos-en-internet).

[21] Unos meses antes se había producido el corte de otros tres cables en Île-de-France y Fresnes-en-Woëvre (Grand Est), siguiendo procedimientos semejantes (01NET. «Des câbles sabotés provoquent

tráfico, aunque causó pérdidas de paquetes de datos y un aumento de latencia. El servicio pudo restablecerse en pocas horas al conservar la compañía gestora el control sobre el sistema y la capacidad para redirigir el tráfico.

A medida que crece el volumen de información que transita por los cables y, en consecuencia, la importancia estratégica de la red global, crece también la competencia entre las grandes potencias por su control, que proyectan sobre esta infraestructura sus designios geopolíticos. Los actores estatales pueden determinar qué sistema de cable se construye o cuál no, qué regiones enlazan o qué proveedores y socios participan. Siguiendo una lógica de dependencia y exclusión, dos actores relevantes, Estados Unidos y China, dirimen su competencia geopolítica también en este ámbito. Dado que el sector se encuentra en manos de compañías privadas, la influencia política sobre las empresas resulta determinante para llevar a cabo sus propósitos, preservando la integridad de la red propia y la seguridad de los datos transmitidos, al tiempo que se trata de convertir en vulnerables las del competidor.

Estados Unidos ha identificado a China y Rusia como fuente de posibles amenazas a la red de cables submarinos[22]. Cada uno de estos actores entraña desafíos de distinta naturaleza.

La creciente relevancia mundial alcanzada por empresas chinas como HMN Technologies (antes Huawei Marine), uno de los principales fabricantes de cable submarino, u operadoras como China Mobile, China Telecom y China Unicom, todas ellas de titularidad estatal, hace temer a Washington posibles cambios en los patrones de enrutamiento en la red, lo cual tendría un efecto directo sobre el tráfico al favorecer el acceso a determinados contenidos, y también sobre los negocios internacionales, pudiendo generar dependencia tecnológica entre los países que enlazan los sistemas de cables[23].

---

des problèmes de connexion à Internet dans plusieurs villes de France». 27 de abril de 2022. Disponible en: https://www.01net.com/actualites/des-cables-sabotes-provoquent-des-problemes-de-connexion-a-internet-dans-plusieurs-villes-de-france-2056037.html).

[22] SCHADLOW, N. y HELWIG, B. «Protecting undersea cables must be made a national security priority», *Defense News.* 1 de julio de 2020. Disponible en: https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/07/01/protecting-undersea-cables-must-be-made-a-national-security-priority/

[23] SHERMAN, J. (2021). *Cyber Defense Across the Ocean Floor: The Geopolitics of Submarine Cable Security*. Atlantic Council. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/wp-

Las autoridades estadounidenses se muestran convencidas de que existe la capacidad tecnológica para interferir las comunicaciones a través de la red por medio de «puertas traseras» *(backdoors), software* malicioso insertado en los sistemas de cable durante el proceso de fabricación e instalación. O incluso extrayendo directamente los datos desde el fondo del mar. Esta última posibilidad resulta tan difícil con los medios técnicos disponibles que no existe conocimiento público de que ningún país pueda hacerlo en la actualidad[24], pero, al existir el antecedente de la operación Ivy Bells[25], no puede descartarse por completo.

Por su parte, Rusia plantea un tipo de amenaza más convencional sobre la integridad de la red de cables. Ha sido minuciosamente documentada la atención que la Marina rusa presta a los cables submarinos en el Atlántico Norte[26]. Y se atribuye a una acción suya el corte de la red de investigación marina de un observatorio oceánico noruego (en 2021) capaz de registrar el paso de submarinos furtivos por el mar del Norte[27].

Rusia, aunque también China, dispone de los medios precisos para realizar un ataque contra cables submarinos en aguas profundas: submarinos, embarcaciones sumergibles, embarcaciones de superficie con capacidad para cartografiar y alcanzar el fondo oceánico desplegando sumergibles autónomos o tripulados[28]. Un ataque coordinado, a gran escala, contra los cables que unen a Europa con Estados Unidos tendría un gran impacto en la economía y la seguridad de los Estados miembros de la OTAN[29].

content/uploads/2021/09/Cyber-defense-across-the-ocean-floor-The-geopolitics-of-submarine-cable-security.pdf

[24] WALL, C. y MORCOS, P. *Op. cit.*

[25] La operación Ivy Bells fue una misión estadounidense de espionaje llevada a cabo durante la Guerra Fría que permitió realizar escuchas telefónicas en las líneas de comunicación submarinas soviéticas en el mar de Ojotsk (SONTAG, S. y DREW, *Blind Man's Bluff: The Untold Story of American Submarine Espionage*. Harper Collins, Nueva York, 2000).

[26] HINCK, G. *Op. cit.*

[27] Los cables que unen los sensores con las estaciones de control en tierra fueron cortados y luego extraídos, lo cual alimentó las sospechas de que se trataba de un sabotaje deliberado (NEWDICK, T. «Norwegian Undersea Surveillance Network Had Its Cables Mysteriously Cut», *The Drive*. 11 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.thedrive.com/the-war-zone/43094/norwegian-undersea-surveillance-network-had-its-cables-mysteriously-cut).

[28] INSIKT GROUP. *The Escalating Global Risk Environment for Submarine Cables. Recorded Future*. 27 de junio de 2023, pp. 13-15. Disponible en: https://go.recordedfuture.com/hubfs/reports/ta-2023-0627.pdf

[29] MATIS, M. *The Protection of Undersea Cables: A Global Security Threat*. U. S. Army War College (Strategy Research Paper), 2012. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA561426.pdf

«Guerra fría» chino-estadounidense por los cables submarinos

En el plano estratégico, lo que está en juego es la integridad de la red de cables ante los daños que pueda recibir por ataques deliberados de actores estatales o no, bien como sabotaje, en un contexto de acciones encubiertas de «zona gris», bien como ataque en el marco de un conflicto armado. Pero en el plano geopolítico lo que se dirime es que Estados Unidos siga siendo el principal centro mundial de tráfico en la red.

A comienzos del siglo XXI la mayor parte del tráfico mundial de internet se canalizaba a través de Estados Unidos[30], en 2019 representaba el 23 %[31]. El descenso progresivo de la primacía estadounidense ha ido en paralelo al incremento del acceso de otros países a la red global (tabla 1).

Las empresas estadounidenses han tratado de responder a este desafío construyendo nuevos sistemas de mayor capacidad y procurando controlar las rutas que albergan los principales tráficos, al tiempo que intentan excluir la participación de compañías chinas[32].

[30] WINSECK, D. «The Geopolitical Economy of the Global Internet Infrastructure», *Journal of Information Policy*, vol. 7. 2017, pp. 228-267. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/10.5325/jinfopoli.7.2017.0228

[31] STRONGE, T. «Does 70% of the World's Internet Traffic Flow through Virginia?», *TeleGeoghaphy Blog*. 30 de mayo de 2019. Disponible en: https://blog.telegeography.com/does-70-of-the-worlds-internet-traffic-flow-through-virginia#:~:text=We%20think%20the%20Loudoun%20County,Mauldin's%20SubOptic%202019%20mythbusting%20session

[32] HILLMAN, J. E. *Securing the Subsea Network A Primer for Policymakers*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 2021. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210309_Hillman_Subsea_Network_1.pdf?1c7RFgLM3w3apMi0eAPl2rPmqrNNzvwJ

Tabla 1. Uso mundial de internet en 2023 (estimación respecto población, en %)

Regiones	% población mundial	Tasa de Penetración	Crecimiento 2000-2023	% tráfico mundial Internet
África	17,6	43,2	13.233	11,2
Asia	54,9	67,0	2452	54,2
Europa	10,6	89,2	611	13,9
América Latina / Caribe	8,4	80,5	2858	9,9
América del Norte	4,7	93,4	222	6,5
Oriente Medio	3,4	77,1	6194	3,8
Oceanía / Australia	0,5	70,1	301	0,6

Fuente: https://www.internetworldstats.com/stats.htm

Un instrumento decisivo para lograrlo es el Comité para la Evaluación de la Participación Extranjera en el Sector de Servicios de Telecomunicaciones de los Estados Unidos (creado en 2020), más conocido como Team Telecom. Su misión oficial es proteger la seguridad nacional frente a la participación extranjera en el sector de las telecomunicaciones[33]. Pero en su corta existencia este comité ha realizado una labor implacable impidiendo las conexiones por cable con China desde territorio estadounidense (entre Los Ángeles y Hong Kong)[34] y excluyendo a las empresas chinas de la construcción de sistemas de cable internacionales (como ha sido el caso del SeaMeWe-6)[35].

[33] JALINOUS, F., BRADY, R. y CROWLEY, M. «Team Telecom Two-Year Anniversary», *White & Case*. 25 de abril de 2022. Disponible en: https://www.whitecase.com/insight-alert/team-telecom-two-year-anniversary

[34] El Pacific Light Cable Network (PLCN) fue una asociación entre Alphabet (Google), Meta (Facebook) y Peng Group, de China, para instalar un sistema de 12.800 kilómetros con una capacidad de 120 Tb/s, la ruta transpacífica de mayor capacidad en aquel momento. El cable se completó en 2018, pero, tras las advertencias del Team Telecom, las empresas estadounidenses se retiraron, abandonando la sección entre Luzón y Hong Kong y redirigiendo el cable hacia Singapur (LEPRINCE-RINGUET, D. «Facebook and Google drop plans for underwater cable to Hong Kong after security warnings», *ZDNet*. 11 de enero de 2022. Disponible en: https://www.zdnet.com/home-and-office/networking/facebook-and-google-drop-plans-for-underwater-cable-to-hong-kong-after-security-warnings/). Otros dos proyectos de cables fueron igualmente suspendidos.

[35] El consorcio que proyectó el cable SeaMeWe-6, de 19.000 kilómetros de longitud y que enlazará el sudeste de Asia con Europa, adjudicó el contrato a la estadounidense SubCom tras haber seleccionado

Aunque los argumentos esgrimidos por las autoridades estadounidenses para justificar tales decisiones se centran en los riesgos de seguridad que entrañan, no debería descartarse una lógica económica subyacente a la referida estrategia, dirigida a excluir del mercado a un competidor tecnológico directo. Hay evidencias de que estas acciones de boicot han logrado frenar la expansión extraordinaria lograda por HMN Tech. De suministrar el 18 % de los cables submarinos que entraron en servicio en los últimos cuatro años, ha pasado a participar actualmente en el 7 % de los cables en desarrollo en todo el mundo[36].

Existe un riesgo real de que la rivalidad estratégica entre grandes potencias por el control de las tecnologías de vanguardia, desde los chips[37] hasta los cables submarinos, pueda crear una suerte de división del mundo en bloques opuestos con una interconexión limitada, lo cual tendría consecuencias trascendentes para todos.

Como se ha señalado, la difusión de nuevas tecnologías va a impulsar la demanda global de ancho de banda en los próximos años. Este crecimiento será más significativo en las economías en desarrollo de regiones como África (una de las más desatendidas en las conexiones a la red), América del Sur u Oriente Medio. Un tercio de estos países carece aún de las infraestructuras básicas necesarias para su conexión a la red (cables, puntos de intercambio o centros de datos), por lo que cabe esperar un extraordinario crecimiento en los próximos años[38].

Su posición geográfica sitúa a la península ibérica en una encrucijada estratégica en las conexiones de cable submarino intercontinentales. Los recientes desarrollos, con la instalación de sistemas de última generación, están transformado la relevancia internacional de España y Portugal, convirtiendo a ambos Estados en un nodo importante

inicialmente a la empresa china HMN Tech (PREGO, C. «Los cables submarinos no se libran de la creciente tensión entre China y EEUU: Pekín da un paso atrás en el ambicioso Sea-Me-We 6», *Xataca.* 12 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.xataka.com/otros/cables-submarinos-no-se-libran-creciente-tension-china-eeuu-pekin-da-paso-atras-ambicioso-sea-me-we-6).

[36] Las estimaciones se basan en la longitud total del cable tendido, no en el número de proyectos (SUBMARINE TELECOMS FORUM. *Industry Report 2022/2023,* n.º 11. 23 de octubre de 2022. Disponible en: https://issuu.com/subtelforum/docs/submarine_telecoms_indsutry_report_issue_11).

[37] MILLER, Ch. *La guerra de los chips. La gran lucha por el dominio mundial*. Península, Barcelona, 2023.

[38] Por ejemplo, el potencial de África en este campo es significativo. Con el 17 % de la población mundial, solo alberga el 1 % de la capacidad de los centros de datos instalados (ABUDHO, B. y BEARD, S. *Africa Horizons 2023-2024*. Knight Frank, 2023, pp. 8-9. Disponible en: https://content.knightfrank.com/research/1741/documents/en/africa-horizons-202324-10427.pdf).

de interconexión de la red global, susceptible de conformar un gran *hub* digital en el sur de Europa.

La red española de cable submarino (nacional y regional)

En la actual red de cable submarino de fibra óptica que opera en territorio español se pueden distinguir dos estructuras que se complementan y corresponden a etapas de desarrollo diversas, con operadores distintos (nacionales e internacionales) y diferente alcance en sus conexiones (regional o intercontinental).

En la primera de estas estructuras se encuentran los cables ópticos tendidos entre finales del siglo XX y la segunda década del actual por empresas locales, cuya función es conectar los territorios extrapeninsulares con el continente. La segunda estructura (que se analiza más adelante) está formada por las conexiones peninsulares a los grandes sistemas de cables intercontinentales, promovidos en los últimos tiempos por las grandes empresas tecnológicas y que permiten una conexión directa de alta capacidad con América, África, Oriente Medio y Asia Oriental.

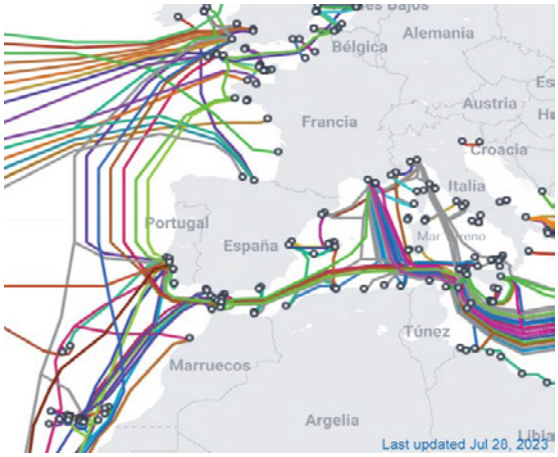


Figura 5. Cables submarinos que conectan la península ibérica
Fuente: https://submarine-cable-map-2023.telegeography.com/

Las principales empresas que operan en esta red son Telefónica (y su participada Telxius), Canalik, Islalink y GTD España. Su principal activo son los cables que conectan la Península con los archipiélagos y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Canarias

El archipiélago canario constituye una plataforma estratégica con múltiples conexiones a las redes global, nacional y regional de cables submarinos. En la red de cables interinsulares el principal operador es Telefónica, con cables que conectan a todas las islas entre sí. Tenerife y Gran Canaria cuentan con tres cables de interconexión de esta empresa.

Tras la liberalización del mercado de las comunicaciones, a partir de 1996, nuevos operadores comenzaron a tender y explotar sus propias líneas. La primera empresa en romper el monopolio fue la compañía balear Islalink, a través de la sociedad Canalink, que en 2013 fue adquirida por el Cabildo de Tenerife. Canalink conecta Tenerife y Gran Canaria a través de dos cables submarinos y cuenta con uno más entre Tenerife y La Palma. Esta empresa desempeña un papel crucial en el acceso del archipiélago a las redes globales. El tercer operador es la compañía Cable Submarino de Canarias (Subcan), con dos cables operativos entre Tenerife y Gran Canaria.

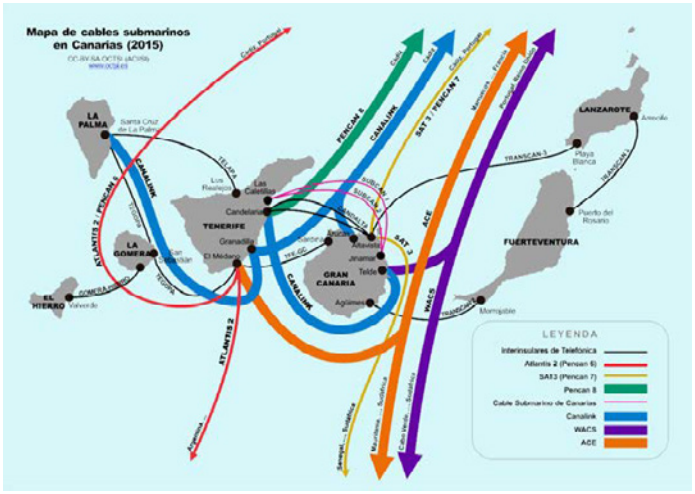


Figura 6. Mapa de los cables submarinos en el archipiélago canario (2015)
Fuente: https://www.octsi.es/datos/cables-submarinos-en-canarias

Las conexiones entre el archipiélago canario y la Península se realizan a través de dos operadores, Telefónica y Canalink, que explotan sus propias redes. Telefónica opera la red Pencan (Península-Canarias), que consta en la actualidad de tres cables.

Tanto Pencan-6 como Pencan-7 están concebidos como la sección española de los grandes sistemas transatlánticos, Atlantis-2 y SAT-3 respectivamente.

Atlantis-2 entró en servicio en marzo de 2000. Con una longitud total de más de 13.000 kilómetros, enlaza Argentina (Las Toninas) con Portugal (Lisboa) y cuenta con numerosos puntos de aterrizaje en diferentes países. Telefónica participó en el consorcio internacional promotor del sistema, asumiendo la sección española del proyecto. En el tramo comprendido entre El Médano (Tenerife) y Conil (Cádiz), el sistema resultante se denomina Pencan-6. Este cable está próximo a su obsolescencia.

Telefónica participó en un consorcio internacional semejante para construir el sistema de cable SAT-3, operativo desde 2002. Con una longitud superior a los 14.000 kilómetros, este cable conecta Portugal (Sesimbra) con Sudáfrica (Melkbosstrand) a través de la costa occidental africana. En el tramo comprendido entre Altavista (Las Palmas de Gran Canaria) y Chipiona (Cádiz), el sistema resultante es conocido como Pencan-7. Ambos cables (Pencan 6 y 7) son capaces de soportar una capacidad de 100 Gbit/s.

El más reciente de todos los sistemas que conectan el archipiélago con la Península es Pencan-8, operativo desde marzo de 2011. Se trata de un cable de 1347 kilómetros cuyas estaciones de aterrizaje se sitúan en Candelaria (Tenerife) y Conil (Cádiz). Este sistema de gran magnitud (320Gbit/s) triplica la capacidad total conjunta ofrecida por los anteriores cables.

Por su parte, la compañía Canarias Submarine Link cuenta con el cable Canalink, de alta capacidad (8Tb/s), operativo desde 2011. Este sistema, de 2000 kilómetros de longitud total, está compuesto por varias secciones. La primera de ellas enlaza Rota (Cádiz) con Granadilla (Tenerife) y Arucas (Gran Canaria). En marzo de 2012 se instaló un ramal de 150 kilómetros que enlazó Marruecos (en Asilah, Tánger) a través de una unidad de derivación submarina[39].

Además de los mencionados, en el archipiélago aterrizan otros cables internacionales, más modernos y de mayor capacidad. WACS (2012) parte de Londres y aterriza en Yzerfontein (al oeste de Ciudad del Cabo). Cuenta con catorce puntos de aterrizaje, doce a lo largo de la costa occidental de África (incluyendo Cabo Verde y las islas Canarias) y

[39] GUTIÉRREZ, J. J. «Tenerife echa el cable a África», *Diario de Avisos.* 21 de enero de 2012. Disponible en: https://www.diariodeavisos.com/2012/01/tenerife-echa-el-cable-a-africa/.

dos más en Europa (Reino Unido y Portugal). El cable es propiedad de un grupo de empresas sudafricanas.

ACE (Africa Coast to Europe), construido en 2012, es una iniciativa de France Telecom, que lidera un consorcio en el que participan sus filiares regionales y otros socios locales (veinte empresas en total). ACE conecta veinticuatro países, tres europeos (Francia, Portugal y España, en las islas Canarias) y el resto africanos, desde Mauritania hasta Sudáfrica.

Los sistemas Equiano y 2Africa, ambos de última generación y gran capacidad, son analizados más adelante.

Baleares

La red de cable submarino del archipiélago balear difiere de la existente en Canarias tanto por densidad como por su conexión internacional. Las diferencias referidas evidencian la relevancia que el factor geoestratégico tiene en la construcción de estas redes. A pesar de ocupar una posición privilegiada en el centro geográfico del Mediterráneo occidental, los principales cables que atraviesan esta región no disponen de puntos de desembarco en la costa balear, de forma que sus islas han quedado relativamente aisladas de la tupida red de cables que atraviesan el Mediterráneo.

Telefónica ha sido el proveedor tradicional de estos servicios en Baleares a través de los sistemas Penbal (Península-Baleares) en sus sucesivas versiones. En la actualidad se encuentran operativos Penbal 4 (1990), que enlaza Valencia con Ibiza y Mallorca, y Penbal 5 (1995), entre Gavá (Barcelona) y Ses Covetes (Mallorca). Ambos cables fueron actualizados a comienzos del presente siglo, aumentando su capacidad y su vida útil.

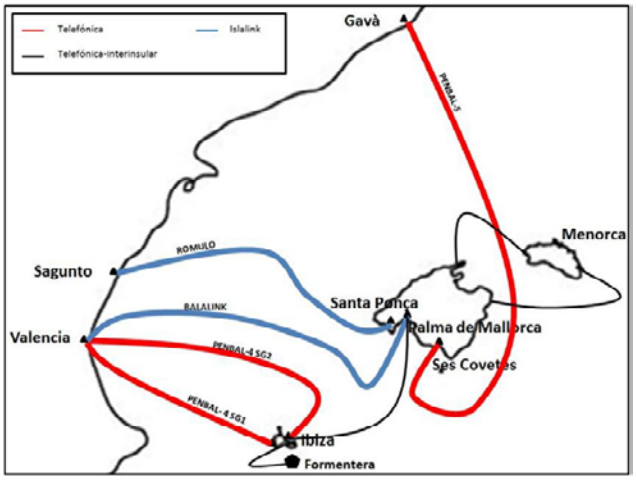


Figura 7. Mapa de los cables submarinos en el archipiélago balear (2017)
Fuente: https://blog.cnmc.es/2017/09/05/que-cables-submarinos-conectan-el-territorio-espanol-enganchados-a-los-cables-submarinos-ii/

El operador interinsular de cable submarino más importante es Red Eléctrica (Redeia es su denominación actual), a través de su participada Reintel, principal operador de fibra oscura de España. Redeia es el promotor del proyecto Rómulo, un enlace submarino para transportar electricidad desde la Península hasta las islas Baleares. El cable, que transporta una corriente eléctrica de alto voltaje, lleva asociado un sistema de fibra óptica en todo su recorrido, tanto sumergido como terrestre. En su primera fase (2012) conectó la subestación de Morvedre (Sagunto) con Santa Ponsa (Mallorca). El sistema fue ampliado hasta completar la interconexión entre todas las islas: enlaces Mallorca-Ibiza (2013), Mallorca-Menorca (2020) e Ibiza-Formentera (2023).

El tercer operador insular es la empresa balear Islalink, responsable de Balalink (2001), el primer sistema de cable submarino construido en España por un operador independiente. Este enlaza Valencia con Palma de Mallorca. Islalink cuenta además con dos sistemas adicionales que proporcionan en total tres rutas de conexión a la isla de Mallorca y dos rutas a Ibiza. El sistema se prolonga en tierra, creando una red que abarca todo el territorio mallorquín. Desde el sur de la isla parte también el cable ALPAL-2 (2002), que enlaza con Argel.

Ceuta, Melilla y norte de África

Las conexiones entre la Península y las ciudades de Ceuta y Melilla, Argelia y Marruecos se realizan a través de diversos sistemas de cables de fibra óptica. Telefónica es el operador tradicional de los cables que prestan servicio a las ciudades autónomas, con sendos sistemas redundantes para evitar posibles desconexiones, como las ocurridas en 2007 y 2010 tras ser seccionado el cable Almería-Melilla por accidentes de tráfico marítimo.

La conexión submarina a través del Estrecho resulta particularmente difícil, debido a las condiciones orográficas del fondo oceánico (hasta 1600 metros de profundidad), las fuertes corrientes y la intensa actividad de tráfico marítimo. Los accidentes resultan mucho más frecuentes en esta área que en el resto de la red española.

Ceuta cuenta con una densa red de conexión por cable. Telefónica dispone de dos sistemas: Lince (2008), que enlaza con La Línea de la Concepción, y CEE (2014), que enlaza con Estepona. En 2020, la empresa de matriz chilena GTD España construyó un moderno sistema de doble trazado y alta capacidad (460Tb/s), denominado Dos Continentes I & II, que refuerza la conexión de Ceuta enlazando con Tarifa (I) y La Línea de la Concepción (II). A esta red se le sumará en 2025 el cable de fibra óptica asociado al cable eléctrico submarino que la compañía Redeia proyecta construir entre San Roque y Ceuta, que permitirá reforzar el suministro energético de la ciudad, que depende hasta el momento de una central térmica alimentada por diésel.

Por su parte, Melilla cuenta con una interconexión de fibra óptica mucho más limitada, reducida a dos sistemas: el veterano ALME (1990), propiedad de Telefónica, cuya vida útil se ha logrado prolongar hasta la actualidad, y el enlace Roquetas de Mar-Melilla, propiedad del gobierno de la ciudad autónoma y del que es concesionario Telefónica por un periodo de treinta años. Se trata de un cable de alta capacidad (240 Gbt/s, frente a los 90 de ALME), en servicio desde 2014.

A pesar de la redundancia que ofrecen los dos cables, la conexión de Melilla con la Península resulta precaria por su vulnerabilidad. Esta situación podría mejorarse en caso de establecerse una conexión eléctrica submarina con un sistema de fibra óptica

asociado, infraestructura demandada desde la ciudad pero cuya realización no se contempla por el momento[40].

Las conexiones de cables a través del estrecho de Gibraltar se complementan con los escasos enlaces directos existentes entre España y Marruecos. Se reducen a tan solo dos sistemas, el construido por Maroc Telecom y Telefónica en 1994, que enlaza las localidades de Estepona y Tetuán, y la conexión marroquí al cable Canalink (2012), que une el archipiélago canario con la Península a través de Rota (Cádiz).

Más modernas y de mayor capacidad son las conexiones que enlazan con Argelia, que cuentan con el veterano sistema ALPAL-2 (2002), entre Mallorca y Argelia, y el nuevo sistema ORVAL (2020), de 40 Tb/s, promovido por Algerie Telecom, que une Orán con Valencia y cuenta con un ramal de desembarco en Argel.

Portugal

Los nuevos cables submarinos de alta capacidad tendidos en los últimos años han modificado el carácter nacional/territorial de los puntos de desembarco que hasta entonces distinguía a estas instalaciones. La proyección en tierra de estas conexiones submarinas hasta alcanzar su actual destino, que no son ya las redes telefónicas nacionales sino los centros de datos, ha trasformado a la península ibérica en una plataforma logística integrada para los servicios en la red, debido precisamente a la alta conectividad lograda, gracias a la conexión intercontinental ofrecida por estos nuevos cables, y a la interconexión establecida entre ellos gracias a la prolongación en tierra de los sistemas de cable. De esta forma, la Península se está convirtiendo en un nodo relevante de la red global, capaz de atraer la instalación de un creciente número de centros de datos. De aquí la necesidad de conocer también la conexión de Portugal a la red de cables submarinos, porque, en la práctica, estas conexiones actúan junto a las españolas como una plataforma única integrada.

El territorio peninsular de Portugal dispone de cuatro puntos de desembarco de cables internacionales: Sines (en el Alentejo Litoral), Sesimbra (junto a Setubal), Seixal (frente

[40] MELILLA HOY. «Melilla en Verde lamenta que ni la Ciudad ni el Estado planteen la conexión eléctrica con la Península». 17 de enero de 2023. Disponible en: https://melillahoy.es/melilla-en-verde-lamenta-que-ni-la-ciudad-ni-el-estado-planteen-la-conexion-electrica-con-la-peninsula/

a Lisboa, en la orilla meridional del estuario del Tajo) y Carcavelos (en las proximidades de Lisboa).

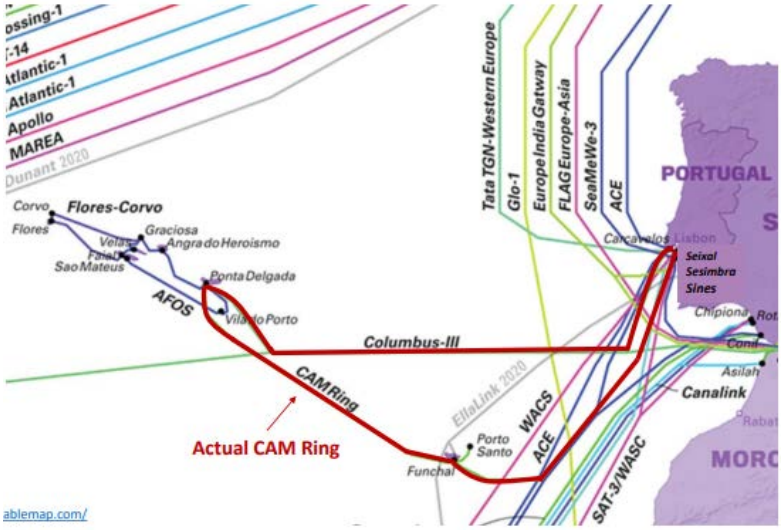


Figura 8. Mapa de los cables submarinos en territorio portugués (2021)
Fuente: https://anacom.pt/streaming/CabosSubmarinos_Aveiro_9abril.pdf?contentId=1615782&field=ATTACHED_FILE

En Sines los cables Ellalink y Medusa enlazan en sendas estaciones de amarre. La más reciente, propiedad de la empresa Start Campus, tiene previsto establecer un gran *hub* de centros de datos, con 495 MW de potencia instalada. La segunda estación de amarre se localiza en Sesimbra, donde desembarcan los cables SeaMeWe-3, SAT-3/WACS, Europe India Gateway y un segundo enlace de Medusa, así como también los nuevos grandes sistemas transatlánticos de Google: Equiano y Nuvem. Por su parte, Seixal recibe los cables Main One, SeaMeWe-3 y Tata TGN-Europa Occidental. Finalmente, en la estación de Carcavelos enlazan los dos cables que conectan el territorio peninsular con los archipiélagos de Azores (Columbus III Azores-Portugal, 1999) y Madeira (Continente-Madeira, 2000) y los cables ACE y 2Africa.

La extraordinaria localización estratégica de Portugal ha favorecido que fuera su territorio, y no el español, el que tradicionalmente acogiera los enlaces con los grandes sistemas internacionales de cable procedentes de los cuatro puntos cardinales, principalmente Asia Oriental (SeaMeWe-3, EIG) y África (SAT-3/WASC, Main One,

WACS, ACE), con sus prolongaciones hacia el Reino Unido, y también con el continente americano (Columbus III), aunque en este caso haya ocupado una posición periférica en los enlaces transatlánticos.

La llegada de los nuevos cables de última generación (Ellalink, 2Africa, Equiano y Medusa, a los que se sumará Nuvem en 2026) refuerza y mejora esa posición que tradicionalmente ocupaba Portugal en las conexiones del sur de Europa. Está prevista, además, la construcción de nuevos sistemas, que, a pesar de tener un alcance más limitado, no dejan de ser relevantes y densifican la red portuguesa, que gana en redundancia. Se trata de los proyectos Octopus y Pisces.

Octopus es un proyecto promovido por las empresas Abu Dhabi National Energy Company PJSC (Taqa) y Octopus Energy Group para tender el que será el cable eléctrico de alta tensión más largo del mundo entre Marruecos (en la región de Guelmim-Oued Noun, antiguo Sidi Ifni) y Reino Unido (Devon). El cable, cuya entrada en servicio no se ha precisado, está pensado para suministrar energía renovable generada en Marruecos al mercado británico, que afronta un grave problema para conectar sus propias fuentes renovables a la red eléctrica nacional. El sistema llevará asociado un cable de fibra óptica y su recorrido irá en paralelo a la costa de Portugal y a la cantábrica española. Aunque no han sido identificados posibles puntos de desembarco en la Península, se prevé que al menos uno se realice en territorio portugués.

El proyecto Pisces es una iniciativa promovida por el Gobierno irlandés para conectar el corredor norte de la red transatlántica de cables (situado al norte de las islas británicas, con destino a Escandinavia) con el corredor sur (península ibérica), convirtiendo así a Irlanda en un nodo de interconexión principal en las rutas atlánticas. El proyecto, que se encuentra en sus etapas iniciales, prevé el tendido de un cable troncal entre Galway y Sines, con una derivación para enlazar con Nantes y Bilbao.

En lo que respecta a la red nacional, Portugal presenta obvias similitudes con España al tratarse de Estados con territorios insulares. Esta circunstancia, multiplicada en el caso de España por su dispersión en tres costas, obliga a concentrar los esfuerzos en garantizar la conectividad con los territorios extrapeninsulares. En el caso de Portugal estas redes son algo menos densas y modernas que las españolas, pero se encuentran en proceso de renovación. En un futuro próximo está prevista la construcción por parte

del Gobierno portugués, a través de la empresa Infraestructuras de Portugal, de un nuevo anillo que permita modernizar la conexión entre los archipiélagos de Azores y Madeira y el continente (CAM-2). Se espera que este pueda entrar en servicio en 2024.

En la red portuguesa, en contraste con la española, destaca el tendido de cables submarinos que conectan localidades situadas en el propio continente (Bugio, Sagres y Olisipo), inexistentes en España. Acaso pueda atribuirse esta preferencia a la configuración del territorio, que hace más rentable la configuración submarina frente a las conexiones terrestres.

El más reciente de todos ellos es Olisipo, un sistema de cable submarino de altísima capacidad (4,3 Petabits/s, esto es, 4300 Tb/s) que unirá de forma directa los centros de datos de Sines con Altice, en Lisboa, a través de la estación de desembarco de Carcavelos. Contará también con dos enlaces con las estaciones de Sesimbra y Sexal. De esta forma, el cable conectará todos los puntos de aterrizaje de cables submarinos internacionales en Portugal con los principales centros de datos establecidos en el país creando una región *cloud* integrada, esto es, con independencia del canal empleado (cable o punto de desembarco) toda la información recibida o enviada desde Portugal actuará como un destino único, lo cual multiplica su capacidad para atraer a nuevos operadores.

Figura 9. Mapa del cable Olisipo (2023)
Fuente: https://ella.link/2023/07/18/olisiposubmarinecablesystem/

Las nuevas conexiones peninsulares a la red global y sus consecuencias

Portugal ha creado las condiciones necesarias para que los nuevos cables de última generación puedan seguir llegando a sus costas (Ellalink, 2Africa, Equiano, Medusa y Nuvem). La novedad radica en que esta nueva generación de cables también alcanza el territorio español (Marea, Ellalink, Grace Hopper, 2Africa, Medloop, Anjana, Medusa), lo cual supone un llamativo contraste con respecto de la situación existente hace tan solo una década. Se trata de un cambio transcendental que es consecuencia tanto la transformación de la industria del cable, fruto de nuevos desarrollos tecnológicos, como de la acción empresarial realizada por la industria de las telecomunicaciones para convertir a España, y por extensión a la península ibérica, en un nodo relevante de la red global en el sur de Europa.

Un dato técnico ofrece una de las claves para comprender la nueva centralidad que está adquiriendo España como destino preferente de los nuevos sistemas de cable submarinos. Las aplicaciones estándar de latencia máxima permitida se sitúan en 65 milisegundos, lo cual implica que pueden operar en una distancia media de unos 5500 kilómetros[41]. Si trazamos una circunferencia con ese radio tomando como centro la península ibérica, en su interior se incluyen partes importantes de América del Norte, América del Sur, el norte de África y la práctica totalidad de Europa.

A medida que se desarrollan redes de interconexión en unos mercados crecientemente descentralizados, la conectividad internacional tiende a concentrarse en determinadas áreas de acceso interregional, situadas a una distancia relativamente próxima. De esta forma, España y Portugal han logrado una posición estratégica en la red global tanto para la recepción de contenidos como para su distribución posterior a través de la red.

Hasta 2018 los cables que conectaban la península ibérica con el resto del mundo habían sido instalados a comienzos del siglo XXI. Teniendo en cuenta que la vida media estimada de estos sistemas es de unos veinticinco años, resulta inevitable su sustitución. Pero, aparte de su obsolescencia, el factor que contribuye a su inviabilidad operativa es la creciente demanda de datos, que obliga a disponer de un ancho de banda cada vez mayor. La respuesta que la industria está dando a este rápido y extraordinario crecimiento es la construcción de nuevos sistemas de cable con mucha más capacidad de ancho de banda. Y la península ibérica ha conseguido mejorar su posición competitiva

[41] GUILLEUMA, J. M. «Spain, The Data Center Kingdom», *Colliers.* 5 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.colliers.com/en-es/news/el-reino-de-los-data-centers

en los últimos años gracias al desembarco de estos cables en su territorio, hasta el punto que se estima que el 70 % de los datos que lleguen a Europa lo harán a través de España[42].

Al comparar la capacidad de transmisión de datos de una y otra generación de cables (tabla 2) se aprecia la magnitud del cambio que se está produciendo y se pueden avanzar las consecuencias de esta transformación revolucionaria, que ofrece las condiciones necesarias para que la península ibérica se convierta en un nodo significativo de la red global.

[42] LORENZO, A. «Irene Cano, directora general de Meta España y Portugal: "España es el destino preferido por los empleados de Meta para trabajar a distancia"», *El Economista.* 14 de junio de 2022. Disponible en: https://revistas.eleconomista.es/digital/2022/junio/irene-cano-directora-general-de-meta-espana-y-portugal-espana-es-el-destino-preferido-por-los-empleados-de-meta-para-trabajar-a-distancia-LG11423228

Tabla 2. Capacidad de los cables submarinos internacionales en España y Portugal (en Tb/s)

Anterior generación de cables					Nueva generación de cables			
Cable	**Amarres**	**Año**	**Tb/s**		**Tb/s**	**Año**	**Amarres**	**Cable**
FLAG Europa - Asia	RU-Japón Estepona	1997	10		224	2018	Virginia (EUA) - Sopelana	Marea
SeaMeWe-3	Corea del Sur - Australia - RU Portugal	1999	4,6		40	2020	Orán - Valencia	ORVAL
Columbus III	Florida - Sicilia Azores	1999	0,32		100 (inicial)	2021	Brasil - Portugal Tenerife	EllaLink
SAT-3/ WASC	Portugal - Sudáfrica	2001	0,8		352	2022	N, York - Sopelana	Grace Hopper
Tata TGN	RU - Portugal Bilbao	2002	3,84		144	2023	Sudáfrica - Portugal Tenerife	Equiano
ALPAL-2	Mallorca - Argelia	2002	0,16		480	2023	RU - Barcelona Tenerife y Gran Canaria	2Africa
Main One	Portugal-Sudáfrica	2010	10		400	2023	Génova - Barcelona	Medloop
EIG	RU - India Portugal	2011	28		480	2024	Carolina del Sur-Santander	Anjana
WACS	RU - Sudáfrica Portugal	2012	14,5		480	2025	Egipto - Portugal Barcelona	Medusa
ACE	Francia - Sudáfrica Portugal	2012	12,8		480	2026	Carolina del Sur-Portugal	Nuvem

Fuente: Elaboración propia.

Puntos de aterrizaje

La llegada de una nueva generación de cables submarinos exige la creación de infraestructuras terrestres compatibles con la hiperescala de capacidad que proporcionan. Ello requiere la construcción de nuevas estaciones de amarre, del tendido de una nueva red terrestre de alta capacidad y, finalmente, la creación y ubicación de centros de datos en los nuevos nodos de interconexión. Todos estos elementos completan el «ecosistema» de infraestructuras digitales que hace funcional la nueva red global de cables submarinos: un proceso de transformación vertiginoso impulsado por un conjunto de empresas particularmente activas y con singular protagonismo internacional, en el que España se encuentra sumida en la actualidad.

El territorio español dispone de numerosos puntos de aterrizaje para cables submarinos, pero las diferencias entre estas instalaciones son tan notables como las que separan los cables de última generación de los anteriores. En el formato tradicional, el tráfico del cable submarino concluía en el punto de aterrizaje en la costa, donde se conectaba a la red terrestre para enlazar con el punto de presencia (*point of presence,* PoP) del operador, normalmente localizado en un gran centro urbano. La red terrestre era independiente del sistema submarino.

El extraordinario aumento de capacidad de la nueva generación de cables ha modificado esta estructura tradicional. El ancho de banda que permiten los nuevos repetidores de gran capacidad *(ultra-large repeater bandwidth)* y la reducción del espaciado entre canales permiten conectar los sistemas submarinos con los terrestres directamente a través de las estaciones de desembarco (*cable landing stations,* CLS)[43].

Tales avances han permitido la creación de sistemas integrados (submarino y terrestre) que ofrecen una conexión directa de PoP a PoP, reduciendo la latencia de forma considerable. Este sistema híbrido necesita, en consecuencia, una estación de desembarque adaptada, que no requiere de grandes dimensiones, pero sí de una fuente de energía suficiente para alimentar los repetidores bajo el mar y asegurar, además, su suministro autónomo en caso de accidente.

[43] COURTOIS, O. y BARDELAY-GUYOT, C. «Architectures and management of submarine networks», en CHESNOY, J. (ed.), *Undersea Fiber Communication Systems* (2.ª ed.). Academic Press, 2016, pp. 343-380. Disponible en https://doi.org/10.1016/B978-0-12-804269-4.00009-X

Los nuevos sistemas híbridos de conexión directa entre PoP constan de tres segmentos en su enlace entre el cable submarino y la red terrestre:

a) El registro de playa *(beach manhole),* una pequeña arqueta enterrada, situada en la misma playa, donde termina el cable submarino y se une a un cable terrestre.

b) El tramo terrestre, normalmente muy corto, enlaza la playa con la estación de aterrizaje del cable.

c) Y, finalmente, la propia estación, donde se alojan el repetidor terrestre y los equipos de alto voltaje que alimentan el cable submarino y donde se produce la conexión al sistema terrestre que llega directamente al PoP. En su entorno se localizan los centros de datos, aunque estos también tienden a situarse en las cercanías de grandes centros urbanos, que pueden encontrarse a centenares de kilómetros (fig. 10).

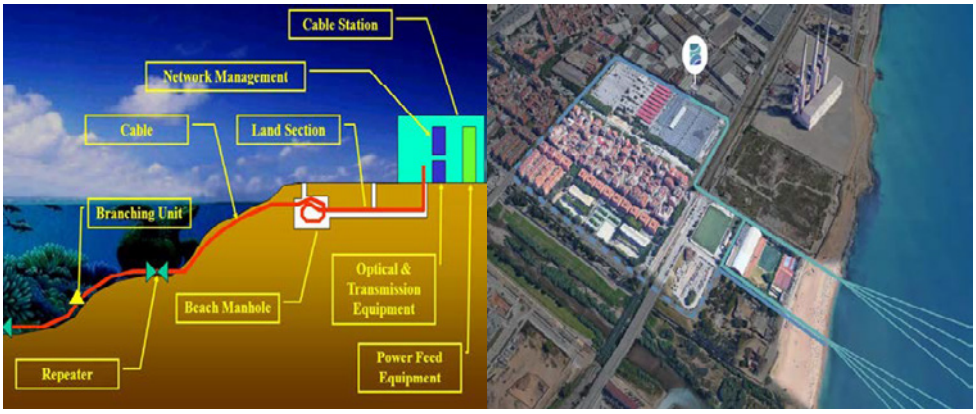


Figura 10. Esquema de tramo terrestre y localización de estación de desembarque
Fuente: https://barcelonacls.com/

En la península ibérica se han construido en los últimos años instalaciones de estas características para la conexión terrestre de los nuevos cables submarinos. En la costa cantábrica se encuentran en Sopelana, donde desembarcan los cables Marea y Grace Hoppe. Propiedad de Telxius, las citadas instalaciones están asociadas al centro de datos que esta misma compañía ha localizado en Derio, en las cercanías de Bilbao. En

el futuro, la estación de aterrizaje proyectada en Santander (Telxius) para acoger al cable Anjana también conectará con este centro.

Derio está concebido como un *hub* de comunicaciones que combina las funciones de una estación de amarre con las de un PoP internacional para prestar servicio a operadores, hiperescaladores y proveedores de contenidos, asegurando la conexión con las redes terrestres continentales que enlazan con los principales nodos europeos[44]. Se comunica también, de modo directo, con el centro de datos que Telxius posee en Virginia Beach (EE. UU.).

En la costa atlántica, la principal instalación se sitúa en Sines (Portugal), donde el tendido del nuevo cable Olisipo permite crear una región *cloud* que integra los puntos de aterrizaje de todos los cables que llegan a territorio continental portugués con los centros de datos.

En las islas Canarias destaca la estación de El Médano, propiedad de Canlink, cuya conexión con los nuevos sistemas Equiano y 2Africa está prevista. Esta se encuentra asociada al centro de datos D-ALIX, en Granadilla (Tenerife)[45].

En la costa mediterránea destaca la Barcelona Cable Landing Station (BCLS)[46], localizada en Sant Adrià de Besòs y propiedad de AFR-IX. Esta estación dispone de ocho puertos para recibir otros tantos cables submarinos[47] y de cuatro accesos distintos a las principales infraestructuras de telecomunicaciones de la ciudad. Sus instalaciones acogen un centro de control de la red (*network operation center,* NOC), desde donde se monitorizarán los cables de forma permanente para que no se produzcan incidencias y garantizar su seguridad.

También está planificada la construcción en el puerto de Alicante de una moderna estación de aterrizaje con capacidad para alojar cuatro cables submarinos y un centro de datos con 1,5 MW de potencia instalada. Medusa será el primer cable que albergue.

[44] TELXIUS. «Hub de comunicaciones Derio». Disponible en: https://telxius.com/
[45] En El Médano ya desembarcan los cables ACE, Atlantis 2-Pencan 6, Tegopa y Tenerife-Gran Canaria. Canalink (INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ENERGÍAS RENOVABLES (ITER). Disponible en: https://www.iter.es/portfolio-items/canalink/).
[46] LA VANGUARDIA. «La Barcelona Cable Landing Station de Sant Adrià de Besòs ya tiene su primer cliente». 10 de enero de 2023. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/local/barcelones-nord/20230110/8672854/barcelona-cable-landing-station-sant-adria-besos-primer-cliente.html
[47] Los desembarcos actuales son Medusa, en su derivación hacia Marsella; Medloop, directamente desde Génova, y 2Africa, el punto terminal de este gran anillo africano.

El proyecto tiene prevista su prolongación, mediante enlace terrestre, hacia Valencia y Madrid. El segmento submarino y el terrestre reciben el nombre común de Barracuda SCS[48].

Tanto en Sines como en Barcelona y El Médano-Granadilla, el proyecto se complementa con la instalación de plantas de generación de energía renovable[49] para satisfacer la alta demanda energética de los centros de datos. La combinación de conectividad con la red global y disponibilidad energética que ofrecen estas instalaciones les permite aspirar a convertirse en importantes puntos de localización de nuevos centros de datos.

La red terrestre

En la estructura de negocio tradicional, la explotación del cable submarino llegaba hasta la costa y la distribución de los datos por el territorio quedaba en manos de los socios locales, normalmente las compañías de telecomunicaciones tradicionales. Los nuevos cables, sin embargo, «se prolongan» tierra adentro, creando una continuidad física en la infraestructura cuyo destino final son los centros de datos. Para que ello sea posible, resulta necesaria la construcción de nuevas líneas terrestres de cable. Estas infraestructuras son desarrolladas, en la mayoría de los casos, por empresas especializadas, propietarias de las grandes redes troncales continentales y que en ocasiones se asocian con las compañías dueñas de los cables submarinos para su prolongación en tierra.

Las principales empresas de este sector con presencia en España son Exa, Colt y Telxius. En la figura 11 se muestran sus respectivas redes peninsulares.

[48] QIU, W. «VDPC to Build Barracuda Submarine Cable System and Cable Landing Station in Alicante». Submarine Cable Networks, 16 de abril de 2023. Disponible en: https://www.submarinenetworks.com/en/systems/asia-europe-africa/barracuda/vdpc-to-build-barracuda-submarine-cable-system-and-cable-landing-station-in-alicante

[49] 1,2 GW de generación fotovoltaica en Sines y 1,07 GW en Barcelona, y 10,5 MW de generación eólica en Granadilla.

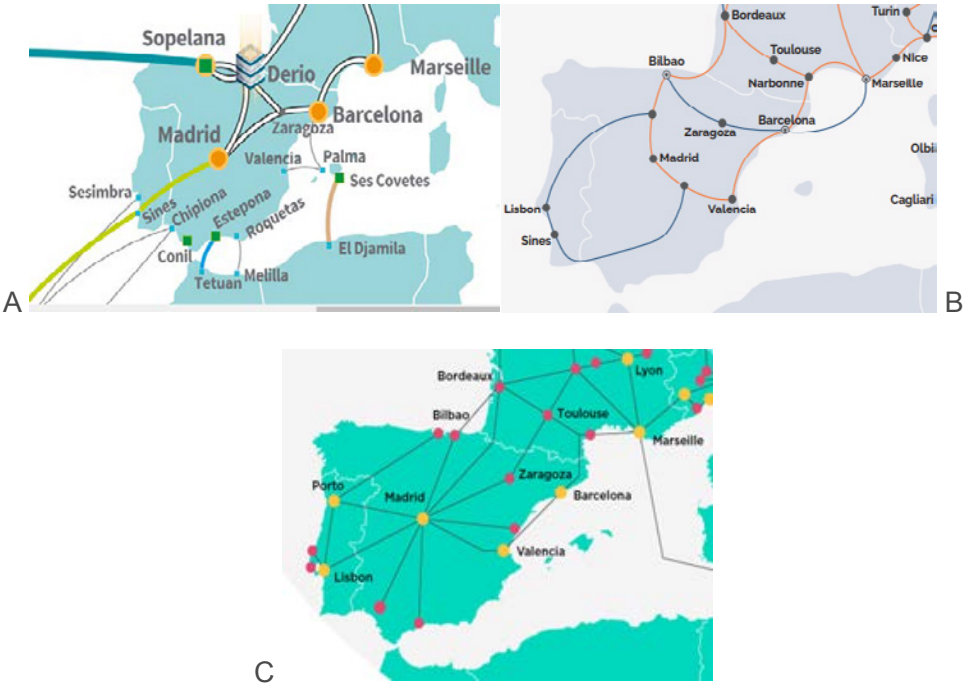


Figura 11. Redes terrestres de fibra óptica en la península ibérica
de las compañías Telxius (a), Exa (b) y Colt (c)
Fuente: https://telxius.com/network/Telxius_map.pdf; https://exainfra.net/media-centre/resources/exa-network-map/?gclid=Cj0KCQiAr8eqBhD3ARIsAIe-buMAzbViG4xvPlCcjAxThEtpr7KPP2uqM4aMo09oDgeaFD4KBjo_jp0aAnmaEALw_wcB; https://www.colt.net/es/our-network/coverage-maps/

Los centros de datos

Un centro de datos *(data center)* es una instalación que alberga los servidores físicos (o virtuales), conectados interna y externamente a través de redes de cable. Se trata de un espacio físico que sirve para almacenar, transferir y acceder a la información digital.

Los grandes centros de datos son las instalaciones nodales a través de las cuales se produce la interconexión de la red global de cables submarinos. En los últimos años, el número de estos centros ha crecido de forma significativa en los países del sur de Europa, convirtiéndose esta región en una alternativa a las localizaciones tradicionales en el continente, situadas en las ciudades de Fráncfort, Londres, Ámsterdam y París, conocidas como mercados FLAP (acrónimo de las iniciales de estas cuatro ciudades).

Los mercados FLAP han sido el punto de atracción dominante para la locación de los centros de datos, debido a la interconectividad que ofrecen, sus condiciones de mercado, la seguridad jurídica y la confiabilidad en el suministro energético. Si bien su capacidad

de atracción no manifiesta signos de debilidad, estas regiones enfrentan crecientes dificultades para satisfacer la demanda: escasez de terrenos adecuados para la construcción de nuevas instalaciones, precios elevados y falta de disponibilidad de energía renovable[50]. El resultado es que los plazos de construcción se alargan, la competencia por el suelo se recrudece y los costes se disparan. La creciente saturación permite explicar la emergencia que han experimentado otras regiones europeas como localización alternativa para estas instalaciones.

En este contexto, donde la península ibérica ocupaba una posición marginal hasta hace bien poco, España ha logrado adquirir una creciente importancia como punto de destino para la localización de centros de datos, debido a diversos factores[51]. El más determinante ha sido, sin duda, la conectividad ofrecida por los nuevos cables submarinos de última generación. La red que configuran estos cables convierte la Península en un destino favorable para la instalación de nuevos centros destinados a la prestación de servicio en el tráfico de datos entre Europa, América y África.

También hay que considerar la capacidad de nuestro país para ofrecer suministro eléctrico de generación renovable, en cumplimiento del objetivo europeo de reducir las emisiones de CO_2 en al menos un 55 % para 2030[52]. España ha logrado un extraordinario avance en este campo y podría alcanzar en 2023 el 50 % de la generación eléctrica total mediante energías renovables[53].

Los centros de datos son grandes consumidores de energía eléctrica, hasta el punto de que la unidad de medida que se ha adoptado para evaluar su capacidad es la potencia eléctrica que consumen. Se estima que el consumo medio de estas instalaciones supone cerca de 200 teravatios-hora por año. En la medida en que se prevé que sus necesidades de suministro eléctrico sigan creciendo, esta magnitud se elevará quince veces más en

[50] DATA CENTER DYNAMICS. «Are FLAP-D markets reaching saturation point and where's the next hot place to build?». 30 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.datacenterdynamics.com/en/broadcasts/building-at-scale-europe/2022/episode-3-ondemand/
[51] CBRE. *Data Centers en España. Informe 2021*. Disponible en: www.cbre.es/insights/reports/informe-data-centers-espana-2021
[52] CONSEJO EUROPEO. Pacto Verde Europeo, objetivo 55. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/
[53] RED ELÉCTRICA. «Las energías renovables podrían alcanzar el 50% del 'mix' de generación eléctrica en España en 2023» (nota de prensa). 23 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.ree.es/es/sala-de-prensa/actualidad/nota-de-prensa/2023/03/las-energias-renovables-podrian-alcanzar-50porciento-del-mix-de-generacion-electrica-en-espana-en-2023

2030 y los centros de datos se convertirán en un elemento crítico de la red eléctrica al representar un 8 % de la demanda total[54].

Entre 2016 y 2021 los mercados FLAP duplicaron su capacidad instalada y alcanzaron de forma conjunta los 2000 MW, siendo Londres el nodo principal con 711 MW. La potencia instalada en España en la actualidad asciende a 113 MW, de los cuales 103 MW están localizados en el área metropolitana de Madrid. Se estima que en los próximos años se producirá un incremento medio anual del 43 %, lo cual permitiría a esta metrópoli alcanzar los 621 MW en 2026, registrando un crecimiento muy superior a la media estimada para los FLAP[55].

En 2021 el Reino Unido era el país europeo con más centros de datos (452), seguido de Alemania (443). España, con 122 centros, se sitúa entre los diez primeros países de Europa[56], destacando Madrid como principal nodo por delante de otras ciudades europeas como Dublín, Estocolmo, Milán, Varsovia o Zúrich, que también se han convertido en enclaves alternativos a los FLAP. El sector en España se encuentra en plena expansión. Se estima que atraerá una inversión directa superior a los 10.000 millones de euros hasta 2026, de los cuales más de un 60 % se localizarán en Madrid[57].

Esa preferencia por la capital se explica por su posición geográfica, por la conectividad ganada con la llegada de los nuevos cables submarinos y por la interconexión a través de la red terrestre que ofrece (fig. 12).

[54] RIBALTA, D. «¿Cómo se mide la eficiencia energética en un *data center*?», *Adam Blog*. 23 de enero de 2020. Disponible en: https://adam.es/blog/como-medir-eficiencia-energetica-data-center/#:~:text=%C2%BFC%C3%B3mo%20se%20calcula%20el%20PUE,IT%20dentro%20del%20data%20center

[55] JIMÉNEZ, M. «El sector del *data center* eleva a 6837 millones su inversión directa en nuevos centros en España hasta 2026», *Cinco Días.* 31 de marzo de 2022. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/03/31/companias/1648738965_952353.html

[56] ESTATISTA. «Número de *data centers* en los países de Europa 2021». Disponible en: https://es.statista.com/estadisticas/1223845/centros-de-datos-en-los-paises-de-europa/

[57] MILLÁN ALONSO, S. «Madrid absorberá una inversión directa en centros de datos por más de 6120 millones», *Cinco Días.* 23 de mayo de 2023. Disponible en: https://cincodias.elpais.com/companias/2023-05-23/madrid-absorbera-una-inversion-directa-en-centros-de-datos-por-mas-de-6120-millones.html

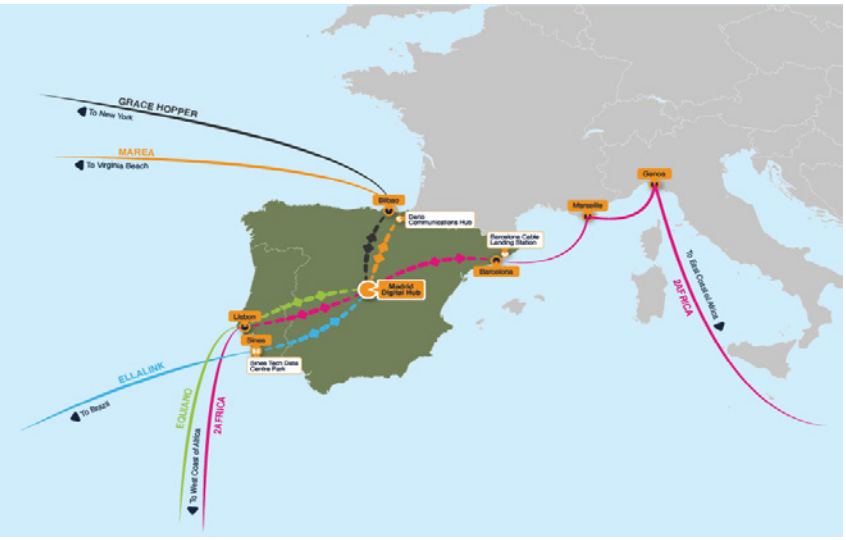


Figura 12. Conectividad de cables submarinos en la península ibérica
Fuente: https://www.interxion.com/es/blogs/2021/02/cables-submarinos-la-transformacion-digital-de-la-peninsula-iberica

Madrid se sitúa en el centro de un aspa que permite conectar las terminales de los puntos de aterrizaje de los principales cables submarinos que unen la Península con América del Norte, desde Sopelana (Vizcaya) —Marea y Grace Hopper— y próximamente también desde Santander —Anjana— y Sines —Nuvem—; América del Sur, desde Sines (Portugal) —Ellalink—; África, desde Lisboa —Equiano y 2Africa—, y el África índica y el Mediterráneo oriental —2Africa— a través de la conexión en Barcelona.

Gracias a la combinación de sistemas de cable submarino y terrestre que permiten las nuevas estaciones de desembarco, se consigue una comunicación directa de ciudad a ciudad o, lo que es lo mismo, de centro de datos a centro de datos. Tomemos como ejemplo el cable Ellalink. Este sistema permite enlazar Sao Paulo y Río de Janeiro con Lisboa y Madrid a través de una conexión directa cuyo destino final en la Península son tres áreas donde se concentran múltiples centros de datos: Sines, Lisboa y Madrid. Solo en esta última ubicación, un centro de datos, propiedad de la empresa Interxion, permite la conexión con más de 150 redes y proveedores de contenidos[58]. Todo ello con un nivel de latencia particularmente bajo.

[58] DATA CENTER MARKET (DCM). «El cable Ellalink establece su punto de interconexión en Madrid». 20 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.datacentermarket.es/mercado/el-cable-ellalink-establece-su-punto-de-interconexion-en-madrid/

De esta forma, Madrid se ha convertido en un gran puerto de interconexión donde convergen los cables submarinos de gran capacidad que alcanzan las costas peninsulares. Esta localización privilegiada ha determinado que las grandes compañías tecnológicas hayan elegido el centro de la Península para instalarse: Amazon Web Services (AWS), Microsoft Azure, Google Cloud, IBM y Meta (esta última en Talavera de la Reina), así como Oracle, que también ha elegido Madrid para instalar una de las dos bases (la otra se encuentra en Alemania) de su denominada «nube soberana europea» en asociación con Telefónica[59]. Al igual, grandes proveedores de contenido, como Netflix o Disney, han decidido establecer sus centros en el centro peninsular[60].

Estas grandes empresas tecnológicas han elegido el área metropolitana de Madrid para establecer sus centros creando con ello una región *cloud*, esto es, un conjunto de centros de datos desplegados dentro de un área geográfica limitada que actúan de forma independiente y que están interconectados a través de una red regional, lo cual les permite disponer de una latencia muy baja en la transferencia de datos.

La llegada de la nueva generación de cables submarinos ha favorecido el crecimiento del número de centros de datos en nuestro país y ha reforzado la posición regional de los puntos neutros de intercambio (*internet exchange point*, IXP) ya instalados[61].

Desde 2016, el ancho de banda del sur de Europa ha triplicado su capacidad[62]. Y seguirá creciendo a mayor ritmo cuando entren en servicio los cables de alta capacidad en construcción. Estos desarrollos han convertido a la península ibérica en un nodo estratégico de interconexión en la red global y abren la posibilidad de que pueda convertirse en un *hub* que ofrece nuevas rutas y una interconexión creciente, diversificada y de baja latencia.

[59] EUROPA PRESS. «Oracle implantará en España una de las dos regiones de su nube soberana europea de la mano de Telefónica». 15 de junio de 2023. Disponible en: https://www.europapress.es/economia/noticia-oracle-implantara-espana-dos-regiones-nube-soberana-europea-mano-telefonica-20230615131012.html
[60] INTERXION. «En Madrid no hay playa, pero hay puerto digital». 6 de julio de 2022. Disponible en: https://www.interxion.com/es/blogs/2022/07/madrid-puerto-digital
[61] Los puntos neutros son centros a través de los cuales los proveedores de servicios de internet intercambian datos entre sus respectivas redes. Los principales centros en España son ESpanix, DE-CIX, CATnix y Nixval.
[62] TELEGEOGRAPHY. «The Interconnection Landscape in Southern Europe». 2021. Disponible en: https://www.de-cix.net/en/resources/white-papers/the-southern-european-interconnection-landscape

Los cables submarinos en los documentos estratégicos de España y la protección de las redes terrestres

Pese a tratarse de una infraestructura crítica relevante, la reflexión estratégica de España sobre los cables submarinos es reciente y fragmentada: el país no dispone de una visión integral sobre su seguridad que contemple las partes tanto «húmeda» como «seca» de los sistemas, ni su indudable aportación a la prosperidad y riqueza nacional. En todo caso, esta situación no constituye ninguna excepción con respecto a los países de nuestro entorno y guarda relación con la «invisibilidad» en la que ha permanecido la red de cable submarino hasta que la OTAN llamó la atención sobre su seguridad a finales de 2020.

Puede afirmarse que la atención estratégica prestada a los sistemas de cables submarinos se ha centrado hasta fechas recientes en la protección de las infraestructuras físicas en tierra, la integridad de la red de comunicaciones y la ciberseguridad, con un tratamiento disperso que requiere de una perspectiva integrada.

Comencemos por analizar los documentos estratégicos españoles[63]. La primera referencia relevante a los cables submarinos se produce en 2013 en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (p. 14), donde son mencionados en una relación de los intereses nacionales en el ámbito naval que deben ser atendidos. Pero en la Estrategia de Seguridad Nacional de ese mismo año no se incluye referencia alguna, aunque sí que se habla sobre ellos en la actualización de 2017 de este mismo documento, donde los cables son mencionados en relación con la vulnerabilidad del espacio marítimo a propósito del tráfico de información digital (p. 66). Hasta la versión de 2021, la Estrategia de Seguridad Nacional no prestará una atención específica a la seguridad de los cables submarinos frente a los ataques cibernéticos (p. 33) y para preservar la integridad física de la infraestructura (p. 62).

En los informes anuales de Seguridad Nacional se aprecia una secuencia temporal semejante. Los cables submarinos aparecen mencionados por primera vez en la edición de 2017, en el apartado correspondiente a la seguridad marítima, primero para categorizar la protección de los cables submarinos como un reto genérico para la

[63] Los documentos citados a continuación están disponibles en la página del Departamento Nacional de Seguridad (DNS) de Presidencia del Gobierno: https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones

seguridad (p. 57) y, a continuación, para destacar la relevante atención mostrada por el G7. Vuelven a ser mencionados los cables submarinos en la edición de 2020. Primero asociados a las amenazas de potenciales ataques cibernéticos (p.124), pero también al hablar de la responsabilidad del Estado en la protección de los espacios de soberanía (p. 150). En la edición del *Informe de Seguridad Nacional* de 2021 vuelve a haber una referencia, que destaca su relevancia estratégica en las comunicaciones y los tráficos financieros (p. 123). Pero será en la edición de 2022, con la guerra de Ucrania ya iniciada, cuando el número de referencias se multiplique (pp. 9, 55, 109 y 112). A las amenazas identificadas se le suman los efectos de la competencia geopolítica. El texto, haciéndose eco del informe del Parlamento Europeo, reclama una actuación colectiva para mejorar «la gobernanza europea de la protección y la resiliencia de los cables»[64].

La creciente preocupación por la red de cables submarinos queda reflejada en la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea revisada y su Plan de Acción, recientemente aprobados por el Consejo en octubre de 2023[65], documentos a los que deberá seguir, posiblemente antes de concluir 2023, la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de España[66], donde sin duda se recogerán las líneas estratégicas definidas a escala europea. La UE identifica seis «objetivos estratégicos» y fija una línea de acción «clave» con el propósito de «aumentar la resiliencia y la protección de las infraestructuras marítimas críticas, como gasoductos, cables submarinos, puertos, instalaciones de energía en alta mar y terminales de gas natural licuado (GNL) presentes en todas las cuencas marítimas de la UE, así como intensificar la cooperación en el desarrollo de un plan regional de vigilancia de las infraestructuras submarinas y en alta mar»[67].

[64] BUEGER, Ch., LIEBETRAU, T. y FRANKEN, J. *Op. cit*., p. 9.
[65] UNIÓN EUROPEA. Consejo de Asuntos Generales. 24 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac/2023/10/24/
[66] Así fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Marítima (DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. Reunión del Consejo Nacional de Seguridad Marítima. 10 de noviembre de 2022. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/gl/actualidad/sala-prensa/reuni%C3%B3n-del-consejo-nacional-seguridad-mar%C3%ADtima-4).
[67] CONSEJO EUROPEO / CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Seguridad marítima: el Consejo aprueba la Estrategia revisada de la UE y el Plan de Acción» (Comunicado de prensa). 24 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/24/maritime-security-council-approves-revised-eu-strategy-and-action-plan/#

Este Plan de Acción viene a reforzar las recomendaciones emitidas por el propio Consejo a finales de 2022[68]. El documento reconoce la necesidad de que los Estados realicen evaluaciones de riesgo específicas para los cables submarinos y valoren las opciones disponibles para mitigar esos riesgos (II.10). También se invita a la Comisión a que realice un estudio «exhaustivo» para cartografiar sus capacidades y duplicaciones, identificar sus puntos vulnerables, las amenazas y los riesgos para la disponibilidad de los servicios y evaluar el impacto de la interrupción en el funcionamiento de los cables submarinos transatlánticos para los Estados miembros y la Unión en su conjunto (II.21a). Obviamente, manteniendo esta información protegida, dada la sensibilidad de los datos. Finalmente, se recomienda a los Estados que «sean conscientes» de la necesidad de cooperar con «proveedores y socios de confianza» en el tendido y mantenimiento de los cables y de planificar la sustitución de los sistemas de mayor antigüedad para garantizar la prestación del servicio (III.27).

Por parte de la UE estas recomendaciones ya se han empezado a aplicar. La Agencia de Ciberseguridad de la UE ha publicado un informe[69] sobre la seguridad de los cables submarinos. Aunque en él se reconoce que apenas existen evidencias sobre ataques deliberados contra los sistemas de cables, se recomienda realizar un seguimiento de las actividades marítimas civiles, identificando comportamientos anómalos a través de la vigilancia naval, tanto submarina como en superficie, para prevenir posibles ataques físicos y ciberataques. Destacan también en el informe la vulnerabilidad de los puntos de estrangulamiento, donde se concentran un gran número de cables (como son los puntos de desembarco), y la alerta sobre las limitadas capacidades de reparación con las que se cuenta en caso de un sabotaje a gran escala.

A la vista de este despliegue normativo, puede afirmarse que los Estados europeos y, en general, los aliados de la OTAN han identificado los cables submarinos como una vulnerabilidad estratégica y están poniendo los medios necesarios para protegerla convenientemente. Desde el sabotaje al Nord Stream, la OTAN ha intensificado las

[68] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022 sobre un enfoque coordinado en toda la Unión para reforzar la resiliencia de las infraestructuras críticas (2023/C 20/01)», *Diario Oficial de la Unión Europea,* C 20/2. 20 de enero de 2023.
[69] ENISA. «Subsea Cables – What is at Stake?». European Union Agency for Cybersecurity, 2023. Disponible en: https://www.enisa.europa.eu/publications/undersea-cables

patrullas en el mar Báltico con vuelos de vigilancia y reconocimiento marítimo, aviones AWACS, drones y una flota de cuatro cazaminas[70].

Esta reciente atención se corresponde con una preocupación por asegurar la protección integral de los sistemas de cables, incluyendo la hasta ahora desatendida zona «húmeda». La parte correspondiente a la infraestructura física de la llamada zona «seca» sí ha recibido una atención específica (aunque insuficiente) desde comienzos de siglo, tras los atentados de 2001 en Estados Unidos y de 2004 en Madrid. En el caso de España, resulta necesario, y urgente, que los sistemas de cables submarinos reciban una consideración formal en tanto «infraestructura crítica»[71].

La protección de las instalaciones consideradas como «críticas» se encuentra regulada por la Ley 8/2011 (que traspone la Directiva 2008/114/CE del Consejo, sobre identificación y designación de infraestructuras críticas europeas) y el Real Decreto 704/2011, de 20 de Mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Protección de las Infraestructuras Críticas[72], donde se identifican doce sectores estratégicos[73] y se crea un Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas[74], de carácter secreto.

La protección de estas instalaciones corresponde a los denominados «agentes críticos», que forman parte del Sistema Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas, coordinado desde el Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC). Entre ellos se encuentran los «operadores críticos», que son las entidades u

[70] OTAN. «NATO steps up Baltic Sea patrols after subsea infrastructure damage». 19 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_219500.htm.
[71] La Ley 8/2011 define las «infraestructuras críticas» como aquellas «infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales» (Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la Protección de las Infraestructuras Críticas, *BOE,* n.º 102, de 29 de abril de 2011).
[72] Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, *BOE,* n.º 345, de 23 de diciembre de 2008; Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de protección de las infraestructuras críticas, *BOE,* n.º 121, de 21 de mayo de 2011.
[73] Administración, alimentación, energía, espacio, sistema financiero y tributario, agua, industria nuclear, industria química, instalaciones de investigación, salud, transporte y tecnologías de la información y las comunicaciones (CARO BEJARANO, M. J. «La protección de las infraestructuras críticas» [Documento de Análisis IEEE, 21/2011]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA21_2011ProteccionInfraestructurasCriticas.pdf).
[74] El Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas es el registro administrativo que contiene información completa sobre todas las infraestructuras estratégicas ubicadas en el territorio español. Se nutre de la información que los operadores de infraestructuras facilitan al Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (Ley 8/2011, art. 4).

organismos (tanto del sector público como privado) responsables de las inversiones o del funcionamiento diario de la instalación, red o sistema (Ley 8/2011, art. 2.m). Estos operadores se encargan de la elaboración de los Planes de Seguridad del Operador y de los planes de protección específicos de sus empresas, además de prestar asistencia técnica a la Secretaría de Estado de Seguridad[75].

Dentro de este marco normativo, disponemos desde 2017 de un Plan Estratégico Sectorial de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación[76], donde no se mencionan los cables submarinos. Se trata de un plan único que incluye los múltiples servicios que engloban las TIC: telecomunicaciones, comunicación audiovisual e informática y sociedad de la información. Pese a prestar servicios diferenciados, los tres subsectores se interconectan a través de las redes de telecomunicaciones, que son comunes y transversales a todos ellos. Desde la perspectiva que adopta el Plan Estratégico Sectorial, la infraestructura de redes no es considerada como un subsector específico, sino que es englobada en el conjunto de elementos físicos íntimamente relacionados con los agentes que participan en el sector de las TIC.

En el tercer capítulo del plan se efectúa un análisis estratégico del conjunto de amenazas potenciales que suponen un riesgo para la tipología de infraestructuras identificadas como básicas en la provisión de servicios esenciales, y se incluye un mapa de vulnerabilidades. El cuarto capítulo ofrece una orientación sobre las medidas estratégicas (organizativas, técnicas, de continuidad de operación y de recuperación ante desastres) que pueden adoptarse para mitigar el riesgo y alcanzar un óptimo nivel de protección de las infraestructuras que asegure la continuidad en la provisión de servicios tras un eventual incidente de carácter deliberado.

Resulta absolutamente necesario que una futura revisión de este plan incluya, con la atención apropiada, la protección debida de los sistemas de cables submarinos.

En lo referente a la dimensión cibernética, la atención a los sistemas de cable ha seguido unas pautas semejantes. En la Estrategia Nacional de Ciberseguridad de 2019 tampoco

[75] Cada operador debe designar a un responsable de seguridad, que sirva de enlace con la Secretaría de Estado de Seguridad, y un delegado de seguridad, que cumpla como enlace operativo y de información con las autoridades competentes en todo lo referente a la seguridad concreta de la infraestructura crítica (RD 704/2011, arts. 34.2 y 35).
[76] SICILIA SAN JOSÉ, M. «Plan estratégico sectorial de las tecnologías de la información y de la comunicación», *Seguritecnia,* n.º 448. 2017, pp. 50-54. Disponible en: https://www.seguritecnia.es/revistas/seg/448/54/index.html

son mencionados los cables de forma explícita, aunque quedan englobados en la denominación genérica de «infraestructura digital», atendiendo a la ciberseguridad de las «redes y sistemas de información». Los cables submarinos se incluyeron por primera vez en dos disposiciones de la nueva Ley General de Telecomunicaciones[77] de 2022: artículo 6.9 (comunicación al MINECO de todo proyecto de instalación y explotación de nuevos cables informando sobre su titular, gestor, trazado y principales características)[78] y disposición adicional 23.ª (establecimiento de un plazo de dos meses para presentar esta información sobre cables ya instalados).

Aparte de las cuestiones relativas a la preservación de su integridad y seguridad, los sistemas de cables submarinos han entrado en la planificación estratégica de desarrollo económico y reciben una atención específica dentro de la Agenda Digital 2030, desarrollada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO)[79]. La agenda España Digital es una estrategia, iniciada en 2020, para lograr la transformación digital del país, aprovechando el potencial que incorporan las nuevas tecnologías con el fin de impulsar el crecimiento económico. En su primer año de funcionamiento se hizo público el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales[80], donde las infraestructuras digitales de carácter transfronterizo, los puntos de intercambio de tráfico de internet, los centros de datos y los cables submarinos adquieren un protagonismo singular. En este último caso, se promueve la participación de empresas españolas en consorcios internacionales para lograr la incorporación del país a las rutas alternativas de interconexión global que deriven en el amarre de nuevos cables submarinos en España (p. 65). Además, se favorecerá la obtención de fondos europeos del programa de financiación para interconexiones transnacionales de

[77] Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, *BOE,* n.º 155, de 29 de junio de 2022.
[78] Los datos a aportar por los titulares y gestores de los cables están especificados en el Real Decreto-ley 7/2022, de 29 de marzo, sobre requisitos para garantizar la seguridad de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de quinta generación (*BOE,* n.º 76, de 30 de marzo de 2022).
[79] MINECO. *España Digital 2026*. 2023. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Pagines/00_Espana_Digital.aspx
[80] MINECO. «Plan para la conectividad y las infraestructuras digitales de la sociedad, la economía y los territorios», Agenda Digital 2030. 2020. Disponible en: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/210129_Plan_Conectividad.pdf

infraestructuras de datos y cable submarino CEF-2 (Connecting Europe Facility)[81], teniendo como objetivo privilegiado las conexiones con Portugal[82].

Con carácter general, puede concluirse que carecemos de un marco jurídico específico para la gestión, protección y seguridad de los cables submarinos. Se ha asumido, y aplicado, una perspectiva centrada en la ciberseguridad, consecuencia de las múltiples evidencias sobre ciberataques cometidos en las últimas décadas por agentes estatales y privados. Pero el ciberespacio, como recurso de poder y nuevo dominio de competencia estratégica, no es una entidad abstracta, requiere necesariamente del soporte de múltiples elementos físicos, entre ellos los cables submarinos: infraestructuras físicas que pertenecen a actores públicos y privados y que pueden ser objeto de actos criminales o de espionaje, o convertirse en objetivo militar en caso de guerra. Sin un marco legal eficaz, nacional e internacional, que regule los sistemas de cable submarino, sin un reconocimiento formal en tanto que «infraestructura crítica», sin una visión estratégica integrada que tenga la seguridad nacional como principio rector, resulta muy difícil garantizar la seguridad de los datos que se transmiten y la propia integridad de la infraestructura.

La responsabilidad de España en la protección y seguridad de los cables submarinos

Los cables submarinos tienen un tratamiento jurídico complejo y, una vez más, fragmentado. Los cables submarinos, incluso aquellos de propiedad estatal destinados a la defensa y que son utilizados para trasladar información reservada, carecen de

[81] La segunda generación de este programa (2021-2027) tiene como objetivo apoyar las inversiones en infraestructuras de conectividad digital de interés común. El programa cuenta con un presupuesto de 2065 millones de euros (EUROPEAN CLIMATE, INFRASTRUCTURE AND ENVIRONMENT EXECUTIVE AGENCY. Connecting Europe Facility 2021-2027 Adopted. 2021. Disponible en: https://cinea.ec.europa.eu/news-events/news/connecting-europe-facility-2021-2027-adopted-2021-07-20_en).

[82] Ambos países «avanzarán en la constitución de una alianza en el ámbito de las infraestructuras digitales transfronterizas de datos, incluyendo centros de proceso de datos y cables submarinos, fortaleciendo la posición de la península ibérica como hub de interconexión digital del sur de Europa» (XXXI CUMBRE HISPANO-PORTUGUESA. «Declaración conjunta». 10 de octubre de 2020, párr. 39. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/Declaracio%cc%81n_XXXI_Cumbre_Hispano_portuguesa.pdf).

inmunidad soberana[83]. Esto se traduce, sencillamente, en que fuera de las áreas marítimas bajo jurisdicción nacional las intervenciones físicas de los cables submarinos para recoger los datos transmitidos a través de ellos (denominadas operaciones de extracción) «no constituyen una violación de la soberanía»[84]. Además, dado que los cables submarinos pasan a través de aguas internacionales, no pueden ser protegidos exclusivamente por la legislación nacional de un Estado, ni por sus Fuerzas Armadas[85].

El régimen jurídico internacional de los cables se regula a través de dos convenios: la Convención para la Protección de Cables Submarinos Telegráficos de 1894, aún en vigor y que cuenta con 36 Estados parte[86], y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)[87]. En particular, esta última reconoce el principio consuetudinario de «mar abierto»[88], estableciendo en alta mar la libertad de navegación, sobrevuelo, pesca, construcción de islas artificiales, investigación científica y, específicamente, la libertad de tendido de cables y tuberías submarinas en el lecho del océano, asumiendo la obligación de no afectar a los cables y tuberías instalados por otros Estados previamente (art. 112). Los artículos 113 y 114 se refieren a la ruptura o deterioro de un cable submarino y el artículo 115 establece el derecho de indemnización por las pérdidas causadas cuando se provocan daños a dichos cables. Esta es la atención que reciben los cables en la convención. Además, las entidades a las que se reconocen esas libertades y obligaciones son exclusivamente los Estados, únicos sujetos de derecho internacional, cuando el «ecosistema» actual de los cables submarinos es mucho más complejo y está integrado por agentes de naturaleza diversa, predominantemente privados[89]: una pluralidad de actores que deberían ser tomados en

[83] NATO COOPERATIVE CYBER DEFENCE CENTRE OF EXCELLENCE. *Strategic importance of, and dependence on, undersea cables*. Noviembre de 2019, p. 5. Disponible en: https://www.ccdcoe.org/uploads/2019/11/Undersea-cables-Final-NOV-2019.pdf.

[84] «Tapping operations beyond waters subject to the sovereignty of the coastal or archipelagic State do not constitute a violation of sovereignty» (SCHMITT, M. N. [ed.]. «Commentary to *Rule* 54 ¶ 17»,*Tallinn manual on the international law applicable to cyber warfare*. Cambridge University Press, 2013, p. 257. Disponible en: https://www.onlinelibrary.iihl.org/wp-content/uploads/2021/05/2017-Tallinn-Manual-2.0.pdf). No obstante, la regla 45 establece como principio: «Cyber operations on the high seas may only be carried out for peaceful purposes, unless otherwise provided by international law».

[85] NATO COOPERATIVE CYBER DEFENCE CENTRE OF EXCELLENCE. *Op. cit.*, pp. 1-2.

[86] International Convention on the Protection of Submarine Cables, with additional Article. Disponible en: https://verdragenbank.overheid.nl/en/Verdrag/Details/001885.html

[87] NACIONES UNIDAS. Convención sobre el Derecho del Mar. 1982. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

[88] «La alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral» (CONVEMAR, art. 87.1).

[89] SUNAK, R. *Undersea Cable: Indispensable, Insecure*. Policy Exchange, Londres, 2017, p. 9. Disponible en: https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2017/11/Undersea-Cables.pdf

consideración si se pretende construir un régimen de gobernanza internacional para los cables.

Resulta evidente que ni CONVEMAR, ni el Convenio de 1894 y menos aún el Manual de Tallin constituyen instrumentos jurídicos suficientes para cumplir con esa función. Urge, por tanto, establecer un convenio internacional específico para proteger y regular estas infraestructuras submarinas convenientemente y explorar las posibilidades que ofrecen los acuerdos técnicos, bilaterales o multilaterales, que puedan celebrarse en materia de defensa. Sin un marco legal eficaz que regule los cables submarinos, va a ser muy difícil asegurar la integridad de los datos que se transmiten a través de ellos y, en definitiva, garantizar la propia infraestructura.

A la vista del régimen jurídico internacional en vigor, el tendido de cables submarinos en alta mar, sean de titularidad pública o privada, solo se encuentra sometido en la práctica a la obligación de no afectar en su trazado a otros cables existentes. En el caso de la zona económica exclusiva y plataforma continental de un Estado, se deberán respetar además las disposiciones legales de ese Estado para la protección de sus recursos naturales. El Estado solo tiene plenos derechos soberanos sobre los recursos referidos en estas zonas marinas, el mar territorial, las playas y la zona marítimo-terrestre. Todos ellos tienen consideración de «bien de dominio público» (art. 132, Constitución Española). En consecuencia, la instalación de un cable submarino en las últimas zonas mencionadas sí requiere de concesión administrativa, y las tareas de tendido, reparación y retirada, de las preceptivas autorizaciones[90]. Además, en la medida en que tales actividades se desarrollan en el mar, el buque que las realice deberá contar con los permisos de navegación correspondientes[91]. En la zona de tierra, colindante con la ribera del mar, para la construcción de canalizaciones y de los registros de playa, también será necesario respetar la servidumbre de paso que establece la Ley de Costas, y se deberá contar con las autorizaciones de la administración estatal o autonómica correspondiente[92].

[90] Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, *BOE,* n.º 181, de 29 de julio; Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, *BOE,* n.º 247, de 11 de octubre.
[91] Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, *BOE,* n.º 180, de 25 de julio; Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, *BOE,* n.º 253, de 20 de octubre.
[92] PARDAVILA, B. y LLUCH, L. «Cables submarinos de telecomunicaciones: aproximación a su régimen jurídico en España», *Actualidad Administrativa*, n.º 7-8. 2022.

Como se observa, la responsabilidad directa del Estado solo puede ejercerse sobre aquellas áreas bajo su soberanía, pero los cables representan un dominio único sin interrupción que atraviesa áreas bajo jurisdicción de varios Estados y amplias zonas de aguas internacionales, donde no se les aplica el principio de inmunidad, como sí ocurre con los buques de Estado. Además, la vulnerabilidad que representa esta situación, bien sea por el acceso al tráfico de datos o por la inseguridad de la propia infraestructura, no queda limitada únicamente a los Estados con los que enlaza el cable, sino que se extiende a múltiples territorios, con diferente intensidad, debido a la estructura en red[93].

Dado el peso del sector privado en el negocio del cable, la seguridad de las redes recae fundamentalmente bajo la responsabilidad de las empresas propietarias o gestoras de los sistemas. Los centros de operaciones y supervisión de la red (*network operations centers,* NOC) constituyen el elemento principal para cumplir con esa función. El Estado puede desarrollar una estrecha cooperación con los centros, pero, en última instancia, su autoridad quedará limitada a imponer una cierta visión estratégica conjunta sobre la gestión de estos, que tenga la seguridad nacional como principio rector.

El objetivo expuesto no siempre podrá lograrse por la dependencia existente de la tecnología y las inversiones de las grandes compañías tecnológicas estadounidenses (conocidas bajo el acrónimo GAFAM)[94], propietarias únicas de los sistemas de cable de última generación que están enlazando con la península ibérica. El modelo de negocio de los cables submarinos ha cambiado en los últimos años de forma radical. Las empresas proveedoras de contenidos, hasta hace poco los principales clientes de la infraestructura, se han convertido en los propietarios de los nuevos sistemas de cables de última generación. Ello ha dejado a las compañías tradicionales de telecomunicaciones en una posición marginal dentro del mercado del cable submarino. Las GAFAM concentran la mayor parte de la inversión mundial en redes de cables submarinos de los últimos años, a través de consorcios empresariales muy reducidos *(club-cables),* integrados por una o dos de estas compañías, y ocasionalmente con alguna telecom local, que actúa como *landing-partner* en el punto de conexión con la costa (Telxius-Telefónica, en el caso de España). La elección de estos socios locales

[93] SCHMITT, M. N. *Op. cit,* p. 18.
[94] GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Apple y Microsoft.

está determinada por las circunstancias específicas de cada caso, pero la tendencia es que desaparezcan del negocio[95].

El impacto de las GAFAM en el sector del cable submarino está siendo revolucionario: tiende a eliminar a los operadores tradicionales e integra la gestión marítima y terrestre de cable, reestructurando la red a través de los centros de datos, de los cuales también son propietarias. ¿Puede imponer el Estado su autoridad en defensa del interés nacional en estas circunstancias?

Resulta absolutamente legítima y oportuna la preocupación mostrada por la OTAN con respecto a las acciones maliciosas que puedan llevar a cabo tanto China como Rusia sobre la red de cables submarinos. Pero no podemos olvidar que las amenazas a la seguridad nacional de los Estados europeos, y no solo de ellos, proceden también de otros actores, incluidos nuestros aliados más próximos.

Desde las revelaciones ofrecidas por Edward Snowden en 2013, algunas de las cuales contenían información explícita sobre la intervención de cables submarinos[96], no podemos llevarnos a engaño sobre la magnitud y alcance del espionaje estadounidense con respecto a sus propios socios y aliados. Estados Unidos es el mayor actor en la red de cables. La mayor parte de los datos que transitan por ella pasan por su territorio en algún momento antes de llegar a su destino final, pudiendo ser monitoreados, interceptados o extraídos en cualquier parte de la ruta. En Europa, el conocimiento de estos hechos provocó una reacción inmediata por parte de la Comisión, que llegó a amenazar con suspender los acuerdos de transferencia de datos[97].

La práctica seguida por los Estados Unidos, el espionaje sistemático y a gran escala de sus socios de la OTAN, cuenta con múltiples antecedentes sólidamente documentados[98]. La guerra de Ucrania ha cambiado radicalmente el tono y la percepción

[95] MOREL, C. *Les câbles sous-marins. Enjeux et perspectives au XXIe siècle*. CNRS Editions, París, 2023, p. 66.
[96] CHIRGWIN, R. «Snowden doc leak lists submarine'd cables tapped by spooks», *The Register.* 24 de noviembre de 2014. Disponible en: https://www.theregister.com/2014/11/26/snowden_doc_leak_lists_all_the_compromised_cables/
[97] EMMOTT, R. «Brazil, Europe Plan Undersea Cable to Skirt U.S. Spying». Reuters, 24 de febrero de 2014. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-eu-brazil-idUSBREA1N0PL20140224
[98] PIODI, F. y MOMBELLI, I. *The ECHELON Affair. The EP and the global interception system 1998-2002*. European Parliamentary Reserch Service, 2014. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_STUDY_538877_AffaireEchelon-EN.pdf

europea sobre estos hechos, pero las tensiones que han provocado en la relación euroatlántica aún se evidenciaban al inicio de la actual presidencia de Joe Biden[99]. No puede darse por hecho que estas viejas prácticas de espionaje hayan desaparecido, ni mucho menos. Con toda probabilidad, los temores que manifiestan las autoridades estadounidenses hacia la posible interferencia de China en las redes de cable se deban a que disponen de un conocimiento experto sobre las posibilidades de espionaje que ofrecen las nuevas tecnologías[100] para extraer información de inteligencia de semejante cantidad de datos[101]. Pretender confiar en la ejemplaridad del comportamiento internacional de Estados Unidos[102] y en la autorregulación de la red no parece ser la mejor opción que puedan contemplar los Estados europeos.

Conclusiones y recomendaciones

La llegada de los nuevos sistemas de cables submarinos de última generación a la península ibérica ha trasformado —podría decirse, revolucionado— la posición internacional de España y Portugal en la red global de telecomunicaciones. Existe la posibilidad real de que nos convirtamos en un nodo relevante en los flujos que transitan entre África, América, Europa y Oriente Medio. Esta transformación va a tener un impacto económico y tecnológico de primera magnitud sobre nuestra estructura productiva, un cambio de alcance estratégico que afecta no solo a nuestro territorio, sino también al entorno de interacción más frecuente con el que nos conecta la red. Esta nueva situación obliga a España a adoptar las medidas necesarias para garantizar la integridad de la

MILLER, G. «The Intelligence Coup of the Century», *The Washington Post.* 11 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/world/national-security/cia-crypto-encryption-machines-espionage/.

[99] CERULUS, L. y BURCHARD, H. v. d. «Snowden's back: Spying scandal clouds EU-US ties ahead of Biden visit», *Politico.* 31 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.politico.eu/article/edward-snowden-is-back-spying-scandal-disrupts-eu-us-ties-ahead-of-joe-biden-europe-visit/

[100] WALTON, C. «China Will Use Huawei to Spy Because So Would You», *Foreign Policy*. 14 de julio de 2020. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2020/07/14/britain-boris-johnson-china-will-use-huawei-to-spy-because-so-would-you/

[101] Se ha especulado con la imposibilidad de gestionar el enorme volumen de datos obtenidos para lograr información de inteligencia, pero parece que es factible (MACASKILL, E. *et al.* «GCHQ Taps Fibre-Optic Cables for Secret Access to World's Communications», *The Guardian.* 21 de junio de 2013. Disponible en: https://www.theguardian.com/uk/2013/jun/21/gchq-cables-secret-world-communications-nsa).

[102] FARRELL, H. y FINNEMORE, M. «The End of Hypocrisy: American Foreign Policy in the Age of Leaks», *Foreign Affairs.* Noviembre-diciembre de 2013. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-10-15/end-hypocrisy

infraestructura y la seguridad de la información que transita por ella, a través de acciones que pueda llevar a cabo de forma autónoma, pero promoviendo también una estrecha cooperación con sus socios y aliados. España no parte de cero en la tarea, pero deberán adoptarse nuevas actuaciones, que habrán de implementarse en distintos niveles.

En el plano interno deberán aplicarse las recomendaciones ofrecidas por el Plan de Acción de la UE aprobado en octubre de 2023[103], completando y actualizando los análisis de riesgo de todos los operadores del sector del cable, con el objeto de aumentar la resiliencia de las infraestructuras terrestres y marítimas, y adoptando una planificación de contingencia específica para el caso de interrupciones graves del servicio. Un paso necesario, y urgente, es reconocer oficialmente los sistemas de cables submarinos como «infraestructura crítica».

Cabe destacar que, en España, la capacidad de los sistemas para seguir funcionando tras un incidente es muy elevada en la actualidad, gracias a la redundancia de cables en las principales rutas y la gestión realizada por los operadores. Pero debería evaluarse la conveniencia de fortalecer algunos aspectos vulnerables, como el reforzamiento de la conexión entre Melilla y la Península, posiblemente a través de un cable de doble uso, eléctrico y de fibra óptica. O la posibilidad de disponer de un buque, de titularidad pública, adaptado para realizar reparaciones de cables sin tener que depender exclusivamente de una oferta privada reducida y muy demandada[104].

Aunque los cables son gestionados y mantenidos por empresas privadas, las autoridades públicas deben asegurarse de que estas compañías cumplen los protocolos de seguridad establecidos para garantizar la integridad de la red. La supervisión pública no debe restringirse a los procedimientos de autorización previos al inicio de su actividad, sino mantenerse en el tiempo, ofreciendo de forma periódica el apoyo necesario para mantener los estándares de seguridad más elevados.

Esta supervisión por parte de las autoridades públicas ha de inscribirse en una visión estratégica global que deberá plasmarse en las próximas versiones de la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima y la Estrategia de Seguridad Nacional. Esta visión estratégica debe contemplar al conjunto de los actores que operan en el sector del cable

[103] CONSEJO EUROPEO / CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Op. cit.*
[104] Estas carencias se pusieron de manifiesto durante la interrupción del servicio provocada por los accidentes en los cables que conectan con Melilla en 2007 y 2010.

submarino e integrar las partes tanto «húmeda» como «seca» de los sistemas, bajo el principio general de seguridad nacional.

En el plano internacional, se deberá seguir profundizando en la colaboración establecida en el marco de la UE y de la OTAN y, en general, en todos los foros multilaterales destinados a tal fin. La relevancia de la red global para la sociedad mundial exige todos los esfuerzos para erigir un marco jurídico internacional que establezca un régimen eficaz de protección a los cables.

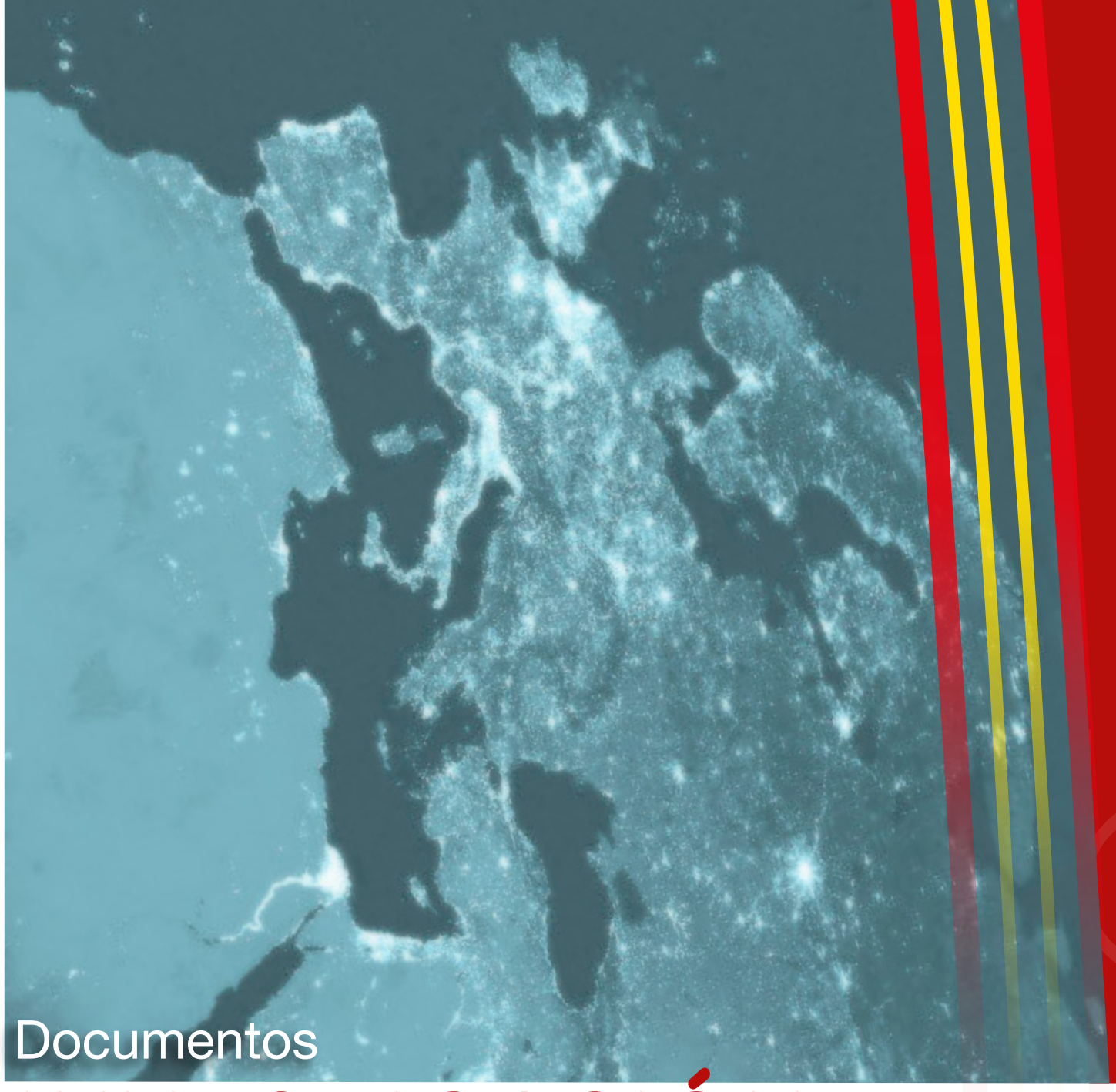
En el plano operativo práctico se deberá analizar la conveniencia de profundizar en la colaboración con algunos de nuestros aliados más próximos, específicamente con Portugal. Dada la integración efectiva entre los sistemas de cables que aterrizan en territorio portugués y español, resultaría más eficaz sostener una visión común sobre los medios necesarios para proteger estas infraestructuras. La gran extensión marina bajo jurisdicción de ambos Estados requiere una exigente dedicación para llevar a cabo las tareas de control y vigilancia encomendadas. Esta necesidad compartida ofrece una ocasión para profundizar en la cooperación ya establecida, tanto en términos bilaterales como en el marco de la Alianza Atlántica, poniendo en práctica un «plan regional de vigilancia» en línea con las recomendaciones dadas por la UE.

Finalmente, la estrategia de seguridad nacional relativa a los sistemas de cable submarino debería inscribirse en una acción política más ambiciosa, orientada a definir una política de Estado para afrontar los desafíos que entrañan las tecnologías emergentes y disruptivas y la digitalización[105]: una política tecnológica y digital con proyección exterior que permita integrar la dimensión geopolítica y de seguridad con las políticas públicas, dando como resultado una línea de acción exterior de contenido tecnológico y alcance estratégico.

[105] JORGE RICART, R. «Hacia una nueva línea de acción exterior tecnológica en España y Europa». Real Instituto Elcano, ARI 16/2021. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/hacia-una-nueva-linea-de-accion-exterior-tecnologica-en-espana-y-europa/

España, junto con sus aliados y socios europeos, debe seguir dando los pasos necesarios para garantizar que la protección de esta infraestructura crítica sea proporcional a su extraordinaria importancia para la seguridad nacional y la prosperidad de su economía.

*Rafael García Pérez**
Profesor titular de Relaciones Internacionales (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla)
Profesor del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)
rgarcia@upo.es



ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INVESTIGACIÓN

Documentos

INVESTIGACIÓN

1335 Colombia, ¿hacia la Paz Total? Federico Aznar Fernández-Montesinos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

01/2023 27/09/2023

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Colombia, ¿hacia la Paz Total?

Colombia, ¿hacia la Paz Total?

Resumen:

La historia de Colombia se encuentra marcada por la violencia y los condicionantes geográficos del país. Estos dificultan la plena instauración del Estado en el territorio nacional, lo que, asociado a una muy desigual distribución de la riqueza y a dificultades para el acceso a la propiedad de la tierra, explica la pervivencia de movimientos guerrilleros y narcotraficantes en el espacio rural. No en vano el país puede producir hasta el 70 por ciento de la cocaína del mundo.

Los Acuerdos de 2016 supusieron la desmovilización de las FARC, pero permitieron que su espacio fuera ocupado por grupos de delincuentes y otros grupos guerrilleros, que hasta han incrementado la producción de cocaína. En este contexto el presidente Petro apuesta por una paz, la Paz Total, que atienda a los problemas estructurales del país. Un reto de gran envergadura que requiere de un importante capital político.

Palabras clave:

Colombia, Paz Total, narcotráfico, cocaína, guerrilla, FARC, ELN, Clan del Golfo.

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

Colombia, Towards Total Peace?

Abstract:

The History of Colombia is marked by violence and the geographical conditions of the country. These hinder the full establishment of the State in the national territory which, associated with a very unequal distribution of wealth and difficulties in accessing land ownership, explain the survival of guerrilla and drug trafficking movements in rural areas. Not in vain the country can produce up to 70% of the world's cocaine.

The 2016 Agreements that led to the demobilization of the FARC, but allowed their space to be occupied by criminal groups and other guerrilla groups that have even increased cocaine production. In this context, President Petro is committed to peace, total peace, that addresses the country's structural problems. A large-scale challenge that requires significant political capital.

Keywords:

Colombia, Total Peace, drug trafficking, cocaine, guerrilla, FARC, ELN, Clan del Golfo.

En 2022 la elección como presidente de Colombia de Gustavo Petro Urrego, miembro de la coalición de izquierdas Pacto Histórico, en sustitución de Iván Duque convirtió en líder del país a un exguerrillero. Y es que el nuevo presidente, en su juventud, había militado en el grupo M-19, razón por la que hasta había estado en prisión. La propuesta de su partido político, Colombia Humana, es un poscapitalismo pragmático que, más allá de apelaciones a la vía socialista, permita superar la situación del país y su atraso

La estrategia para alcanzar tal fin ha quedado plasmada hasta el momento en la Ley 2272 de 2022 —que modifica y prorroga parte de la Ley 418/1997 sobre Orden Público— y en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, aprobado en mayo de 2023 tras un complejo proceso iniciado al poco de la designación de Petro. No obstante, se precisan nuevas normas habilitantes que, como la conocida como «Ley de Sometimiento», no han podido salir adelante.

Es esta una propuesta integral cuyo eje conforma una lucha contra la violencia coherente con los pasos dados. La violencia queda así consignada como el problema nacional. De hecho, fruto de su capacidad de transformación, en el momento en que se suscribieron los Acuerdos de Paz de 2016 ya no existía una relación entre lo que había desatado el conflicto, sus causas originales, y las razones de su perpetuación, solamente la dinámica, esto es, la violencia[1]. El fenómeno, la manifestación, se había transformado así en causa. El resultado nos coloca ante una cultura que la incluye como un recurso casi ordinario: sirva de botón de muestra que el Día de la Madre sea habitualmente el de mayor violencia en el país.

Pero el conflicto colombiano tiene su origen en cuestiones estructurales. Este ha ido mutando sucesivamente y alterando las agendas de los contendientes y, con ello, los eventuales equilibrios. No obstante, el conjunto del plan, en el plano mediático, se denomina, tal vez impropiamente —pues al hacerlo se están obviando los elementos relevantes que subyacen a él, como Paz Total.

Las negociaciones habidas a partir de los años noventa nos sitúan ante procesos iterativos de reducción de la violencia. Todos los Gobiernos desde 1997 hasta 2022, seis, han formulado el problema a la inversa y han hecho uso de la palabra *paz* o un

[1] BEN AMI, Shlomo. «Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz», en VV. AA., *Cuadernos de Estrategia (El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal),* n.º 189. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018.

equivalente positivo: Ernesto Samper (1994-1998) llamó a su apuesta Paz Integral y Diálogo Útil, Andrés Pastrana (1998-2002) propuso una paz basada en hechos, Álvaro Uribe (2002-2010) llamó a su política de Seguridad Democrática, Juan Manuel Santos (2010-2018) quiso construir una Paz Estable y Duradera, Iván Duque (2018-2022) la llamó Paz con Legalidad y Gustavo Petro (2022-2026) la ha denominado Paz Total o Paz Total e Integral[2].

La propuesta de este último incorpora y asume como primera premisa una defensa de los acuerdos alcanzados en 2016 entre el Gobierno Santos y las FARC-EP. Y es que cuando se alcanza un acuerdo se consigue un difícil equilibrio, este se sustenta en tan complejas interacciones que su alteración puede suponer el retorno a la guerra. Aunque son el futuro y la voluntad de los contendientes —la música—, y no tanto el texto del acuerdo —la letra—, los que fijan su validez.

Estos incorporan sus propias contradicciones y, en términos globales, hasta las acrecientan. Así, mientras en la última década del siglo XX se firmaron varios acuerdos de paz con las guerrillas, se desarrolló una suerte de paramilitarismo; en el caso del acuerdo de 2016 con las FARC-EP, este ha dado pie a un rebrote de las bandas criminales que las ha convertido en actores bélicos y ha incrementado la producción de cocaína.

Para dar cuenta de la magnitud del conflicto que nos ocupa es preciso referir que el portal *Statista* registra entre 1985 y 2018 450.000 víctimas mortales, 7,5 millones de desplazados y 121.000 desaparecidos[3]. Por su parte, el Centro Nacional de Memoria Histórica refiere para el periodo comprendido entre 1985 y 2012 unas 220.000 muertes, de las cuales 40.787 (18,5 %) fueron de combatientes y el resto de civiles (81,5 %). Así, solo dos de cada diez fallecidos participaban directamente en las hostilidades[4].

[2] VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. «La Paz Total como política pública», *Estudios Políticos,* n.º 65. Medellín, septiembre-diciembre de 2022 (Epub, 27 de abril de 2023). Disponible en: https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01

[3] GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. «La paz en Colombia es solo aparente», en VV. AA., *Cuadernos de Estrategia (El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal),* n.º 189. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018.

[4] FERNÁNDEZ-MATOS, Carolina Dhayana y GONZÁLEZ-MARTÍNEZ Nohemí. «La paz sin las mujeres ¡no va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género», *Revista CIBOD de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional),* n.º 121. Julio de 2019.

Cabe añadir a esto que el Registro Único de Víctimas califica como tales a 8.332.081 personas, de las cuales 4.135.870 son mujeres, 4.133.476 hombres y 2.149 LGBT[5]. Esto significa que las mujeres representan la mitad del total de las víctimas y hace pensar en la necesidad de una paz con enfoque de género.

Por su parte, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, utilizando datos del Observatorio de Memoria Histórica y Conflicto del Centro Nacional de Memoria Histórica, refiere que, en el periodo comprendido entre 1961 y 2021, hubo 8 millones de víctimas (en torno al 16 % de la población) y tuvieron lugar 4.302 masacres[6], de las cuales el 49,5 % fueron ejecutadas por grupos paramilitares, el 18,4 % por las guerrillas, el 11,9 % por grupos armados no identificados, el 6,4 % por agentes del Estado y el 2,2 % por grupos desmovilizados. Además, en ese mismo periodo 154.173 personas fueron víctimas de asesinatos selectivos, cuyos autores fueron los grupos paramilitares en un 43 % de los casos, las guerrillas en un 15,9 % y los agentes del Estado en un 3,5 %[7].

Por su parte, la Jurisdicción Especial para la Paz ha documentado 6.402 casos de los llamados falsos positivos, esto es, asesinatos ejecutados por agentes del Estado y presentados como bajas en combate. Por cuanto respecta a las desapariciones forzadas, cabe señalar la desaparición de 68.602 personas, casi el triple que en la dictadura argentina. Además, desde 2018 han sido asesinados 930 líderes sociales, de los cuales 126 eran mujeres y 245 firmantes del Acuerdo de Paz[8].

La prolongación de un conflicto como el que nos ocupa solo puede explicarse por los factores propios de la estructura política, social y económica colombiana: la debilidad del Estado nación que no puede hacerse con el control del territorio; una población que vive entre la marginalidad económica y social y también la falta de unas élites preparadas[9].

---

[5] *Idem.*
[6] El Observatorio Indepaz define una masacre como «el homicidio colectivo intencional de 3 o más personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), y en estado de indefensión, en iguales circunstancias de tiempo, modo y lugar».
[7] PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. «Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro: Precedentes históricos, retos y expectativas» (Documento de Trabajo, 73/2023) Fundación Carolina.
[8] *Idem.*
[9] RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. «Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la postguerra fría: su impacto en la actuación de los actores locales», en CAIRO CAROU, Heriberto y PASTOR VERDÚ, Jaime (comps.), *Geopolíticas, Guerras y resistencias*. Trama, Madrid, 2006., pp. 78-79.

Obedeciendo a la lógica estructural que genera el problema, la propuesta integral de Petro se articula en torno a la *seguridad humana,* que hace de la vida el elemento determinante. Este concepto apareció por primera vez en un informe del PNUD de 1994 y sitúa el foco de la valoración en la persona, en su dimensión humana, ligando a un tiempo seguridad, desarrollo y derechos humanos. Como resultado, se aúnan supervivencia, dignidad y medios de vida y se alcanzan los planos económico, alimenticio, político, medioambiental…, mucho más que cualquier simplismo de signo comunitario.

Así, la estrategia de Petro, al alinear los problemas estructurales con el de la violencia, también utiliza el acuerdo para promover la transformación política, social y económica del país, e incrementar de paso la legitimidad del Estado y sus instituciones. Estamos ante una tarea de grandes dimensiones, y con múltiples soluciones por tal motivo.

La lógica política que subyace en la guerra lleva a que la solución, paradójicamente, incorpore un mayor desarrollo de una de las partes: el Estado. Este desarrollo, además, es reclamado por el otro contendiente por más que propicie o promueva su transformación.

Y es que la ausencia del Estado en importantes partes del territorio colombiano facilita su suplantación, y explica la guerrilla y el crimen organizado. Ello hace que el eje de cualquier eventual paz gravite en torno a la reintegración territorial, en sus dimensiones física, institucional y socioeconómica. Todo ello acompañado de una pedagogía democrática, en lo intelectual, y del desarrollo de infraestructuras que lo permitan, en lo físico[10]. Volteando el problema tenemos la solución: infraestructuras, pedagogía e integración territorial.

Esta lógica no trata de buscar soluciones económicas al conflicto, sino simplemente llevar a cabo las políticas que el país necesita, exista o no un conflicto. Con ello, las políticas de paz y de desarrollo se entremezclan, y para gestionar semejante complejidad se requiere una gran habilidad política.

Es más, como subraya Shlomo Ben Ami, no solo es imposible saber cuáles son las precondiciones de la paz, sino que es dudoso que un grupo armado ilegal —y mucho menos aún si este se dedica a actividades puramente criminales— esté dispuesto a dejar

[10] BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

las armas simplemente porque se hayan puesto en marcha políticas de desarrollo y de mayor equidad social. En cualquier caso, las políticas de desarrollo han servido a los grupos insurgentes como el pretexto —el puente de plata— que necesitaban para dejar las armas, cuando hacía mucho tiempo que el conflicto había perdido sus razones políticas y había entrado en una deriva militar. Y las políticas se han de poner en práctica igualmente, con paz o sin ella.

En fin, las guerras civiles de este siglo han durado diez veces más que las convencionales[11]. La violencia dificulta cualquier final negociado y, cuando se desencadena, determina que los conflictos se prolonguen más de lo que resulta razonable. En este caso, al menos cincuenta y dos años. Además, ninguna guerra —y aún menos las civiles— termina solo porque se haya acabado la violencia. Se precisa una indefinida fase de posconflicto —término que se define contra aquel y que nombra un periodo a lo largo del cual la violencia persiste—, de duración variable pero que suele ser más extensa cuanto mayor es el conflicto.

Que no se haya producido una involución en el posconflicto —que aún se prolongará y no poco— es el resultado de la solidez de las instituciones colombianas y de las garantías acordadas en 2016, pero también de una economía que se presenta como el factor invisible y la piedra angular del conjunto. No obstante, aún es preciso incidir con vehemencia en la construcción de un tejido social, y en el reconocimiento y reparación de las víctimas. Sin ello, la paz no resultará sostenible.

Pero hay otros peligros no menores y más inmediatos. Así, con la desmovilización de las FARC también desapareció su capacidad para suplir al Estado —y no solo a la fuerza pública— donde este no podía llegar. El resultado es un vacío de poder. Así, el mapa de Colombia, tras el acuerdo con las FARC, está afectado por la alteración del *statu quo,* y todo ello cuando los contendientes ilegítimos cuentan con el motor económico del narcotráfico en un país que produce el 70 % de la cocaína del mundo[12].

Otro concepto clave, en línea con lo expuesto, es el de *cultura de paz.* Este recoge una idea expresada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en una resolución de

[11] GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*
[12] PHELAN, Alexandra. «Engaging Insurgency: The Impact of the 2016 Colombian Peace Agreement on FARC's Political Participation», *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 42, n.º 9. 2019, pp. 836-852. Disponible en: https://doi.org/10.1080/1057610X.2018.1432027

1997, que la UNESCO haría suya, por la que el 2000 se proclamaba Año Internacional de la Cultura de la Paz. Una nueva resolución, solo un año después, incidía en esta cuestión.

Así, frente al concepto de *guerra total* o *integral* que lanzó el general Von Ludendorff en el periodo de entreguerras, el presidente Petro propone la Paz Total y, sobre ella, articula la entera propuesta política de su mandato. Con esto queremos significar que un modelo teórico ha sido propuesto como modelo político y de acción. La cultura de paz ha pasado de las musas al teatro. La clave es si resulta realista una propuesta tan ambiciosa y relevante, y si funcionará. Pero ya adelanto que los teóricos apostamos por ello, el requisito consiste en disponer de capital político para su implementación.

Y es que la utopía resulta necesaria, imprescindible, es una atalaya desde la que poder mirar al mañana; el realismo formulado desde un pretendido, ramplón y agorero pragmatismo, no pocas veces, nos impide superar realmente el presente, y al renunciar a ello se está haciendo de este último el futuro. Y el plan es utopía con ciencia. Llega más lejos quien, hasta cierto límite, apunta más alto. Encontrar tal punto, y maximizar el resultado, es el reto real.

El programa del presidente Petro, que está en sus primeros estadios de formulación, pretende cambiarlo todo, realizar grandes transformaciones estructurales y contener una violencia creciente. Pero se trata de algo más, de superar el pasado y reconciliar a los colombianos: «Sin perdón no hay reconciliación. Si el país ha vivido décadas de violencia, la única manera de saldar las heridas es a partir de un inmenso perdón global. El perdón social es un proceso histórico que implica justicia reparativa y verdad»[13].

No obstante, su plan ha sido muy contestado por lo que se apuesta, las incertidumbres que genera y los riesgos que asume. Y eso cuando su posición política se encuentra muy cuestionada por escándalos de corrupción que afectan a su familia. Pero también por el incremento de la violencia y la problemática social.

[13] GIORDANO, Eduardo. «Colombia en busca de la paz total: las conversaciones de paz con la guerrilla», *Diario El Salto*. 23 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.elsaltodiario.com/colombia/colombia-busca-paz-total-conversaciones-paz-guerrillas

Los fundamentos estructurales del problema colombiano

Inequidad y justicia social

Decía Napoleón que el futuro de un país está escrito en su geografía, y esto es particularmente cierto en el caso que nos ocupa. Colombia, una democracia desarrollada —resaltémoslo— con 51,52 millones de habitantes en 2021 —87 % blancos y mestizos, 9 % afrocolombianos, 4 % indígenas—, es un país con una superficie terrestre de 1.141.748 km², a la que se suma una extensa área marítima de 928.660 km².

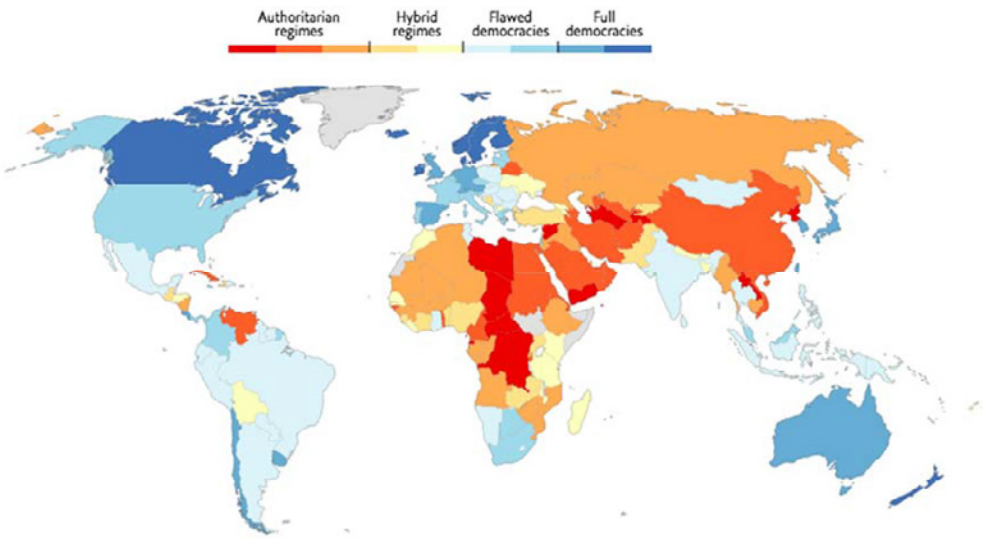


Figura 1. Índice de democracia global 2020
Fuente: https://iqlatino.org/global-democracy-index-2020-the-americas

Estos grupos humanos no se encuentran homogéneamente distribuidos. Así, en el Cauca y en el Valle del Cauca, dos departamentos de la costa pacífica, se concentran un 30 % de los afrocolombianos y el 18 % del total de los indígenas del país, y son estos colectivos tradicionalmente afectados por la pobreza y la inequidad. Ello hace necesario el enfoque étnico comprometido en los Acuerdos de Paz[14].

Estamos ante un país que cuenta con una gran biodiversidad y abundantes recursos renovables y no renovables (esmeraldas, cobre, oro, platino, níquel, hierro, gas natural,

[14] MÍNGUEZ CARRALERO, David. «Colombia tras el acuerdo de paz: el colapso de la seguridad. el Cauca y el valle del Cauca». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, mayo de 2021.

carbón y petróleo), además de con una relevante riqueza hídrica —es el sexto país con mayores reservas hídricas y una superficie de 2132 km^2—. Todo ello es objeto de una especial atención por parte del Plan de Desarrollo 2022-2026.

No obstante, cabe recordar, un estudio del Banco Mundial que detalla que aquellos países que obtienen más del 25 % de su PIB a través de la exportación de productos no manufacturados tienen cuatro veces más posibilidades de tener un conflicto interno que aquellos cuya economía está más diversificada, de modo que «cuanto más dependiente es un país de los minerales exportados, menor es su índice de desarrollo humano»[15].

Según el informe de 2022 del Banco Mundial, Colombia es el segundo país más desigual de Iberoamérica, una región en la que el 50 % más pobre se lleva el 10 % de los ingresos, de modo que un 27 % de la población vive por debajo del límite de pobreza, mientras que el 10 % más rico recibe el 55 % de las ganancias. Además, el 10 % de la población más rica percibe 11 veces más que el 10 % de la más pobre. Esto es, una familia tardaría once generaciones en dejar la pobreza. Ello, a la postre, es el resultado final de una educación muy desigual entre las clases sociales.

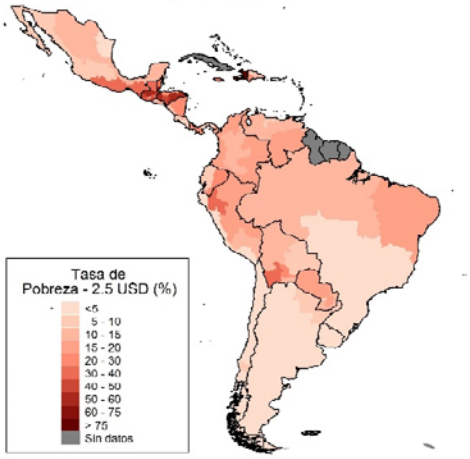


Figura 2. Pobreza en América Latina y el Caribe
Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

[15] MOLINERO HUGUET, Jorge. *Guerra global permanente.* Catarata, Madrid, 2005, p. 126.

En esta lógica, las barreras a las oportunidades económicas persisten para ciertos grupos (incluyendo a colectivos en función de su género, etnia y ubicación geográfica). Una colombiana tiene 1,7 veces más posibilidades de estar desempleada que un hombre, un indio recibe de promedio dos años menos de escolaridad que cualquier otro ciudadano y un afrocolombiano tiene dos veces más posibilidades de residir en un barrio pobre[16].

Y esto además va por departamentos: los de la costa del Pacífico son los que peores indicadores sociales plantean y también los que más violencia incorporan. Hay una coevolución de ambos parámetros. Así, los niveles de educación también están entre los más bajos del país. La oferta y el acceso a escuelas y universidades son limitados, y su calidad tiende a ser baja. Tan solo el 0,4 % de los escolares del área van a la universidad —frente al 30 % a nivel nacional— y, con todo, faltan plazas en las universidades públicas locales[17].

Y es que la falta de desarrollo institucional transformó la costa pacífica de Colombia en la región más pobre del país. Chocó es el departamento más pobre, además del más desigual. Allí, las tasas de pobreza del 59 % —comparadas con el 27 % a nivel nacional — han empeorado en casi un 15 % en los últimos diez años[18].

Contra lo que se pretendía con los Acuerdos de Paz de 2016, en términos generales, en Colombia los indicadores de pobreza, ya sea el índice GINI o los Indicadores de Pobreza Multidimensional, han crecido desde su firma. Es más, este incremento fue aún mayor en las áreas rurales. Asimismo, existe una relación entre pobreza y criminalidad. Y se precisa dar una salida a guerrilleros, esto es, a personas acostumbradas al uso de la violencia y a basar su economía en el desarrollo de actividades delictivas, que además viven en el medio rural.

La cuestión rural en Colombia no es, así, un problema menor. Más de 15 millones de personas viven en el campo. Y Colombia es también considerada el país más desigual en cuanto a condiciones de acceso a la tierra en toda América, y el segundo a nivel mundial. Problemáticas como la reforma agraria —que puede afectar a un 30 % de la

[16] GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*
[17] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Informe sobre América Latina (Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia),* n.º 76. 8 de agosto de 2019.
[18] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*

población del país— o el acceso de los agricultores a la propiedad de la tierra subyacen en el conflicto. Su resolución se encuentra ligada, por tanto, a la paz.

Llegados a este punto, hay que referir la necesidad física de descentralización, de fomento de una Administración asentada sobre la idea de la subsidiariedad, esto es, que sea capaz de atender a la diversidad colombiana desde la cercanía. Colombia es considerada por no pocos autores como el país más centralizado de América Latina. La descentralización es reclamada desde la Constitución de 1991.

Y la centralización política y administrativa está relacionada con la violencia. Algunos autores apuntan que, durante largo tiempo, el país entero ha estado gobernado según los intereses de cuatro o cinco departamentos sin atender a los del resto, y menos aún a los de la periferia, que ha sufrido de abandono. Esta forma de proceder afecta a la racionalidad de las inversiones no menos que a su control, acierto y cuantía, lo que se manifiesta en la mayor o menor presencia del Estado[19].

Condicionantes geográficos

La posición geográfica de Colombia es privilegiada, pues sus costas no solo están bañadas por dos océanos, el Atlántico y el Pacífico, sino que además el país se encuentra en la parte media del continente americano, como nexo entre las Américas. No en vano, hasta 1903 su territorio se extendía hasta Panamá, cuya independencia se favoreció desde Estados Unidos para construir el canal.

No obstante, Colombia está ocupada por la selva amazónica (el 32 % del país lo ocupan selvas y bosques) y atravesada por los Andes (de hecho, el 40 % de la superficie del país es montañosa), lo que origina una gran variedad de climas y ecosistemas, pero también dificulta las comunicaciones. Los valles en las tierras altas y las mesetas —donde habita la mayoría de la población— están separados por los valles de los ríos Magdalena y Cauca. Por su parte, el litoral Pacífico está cubierto por densas y húmedas selvas, mientras que gran parte de las costas del Caribe lo están por tierras pantanosas o semidesérticas.

[19] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

De hecho, el país, por su relieve, está dividido entre las llanuras costeras, al norte y al oeste; el centro, ocupado por la cordillera de los Andes, y el este, formado por planicies. Esto da pie a cinco regiones continentales perfectamente identificables (amazónica, andina, Caribe, Costa Pacífica y Orinoquia) y una insular (las islas no consideradas costeras), cada una con su singularidad. Así, la región del Pacífico es una de las más pobres y periféricas de Colombia.

Este país tiene el triple de territorio que Centroamérica y dispone de un Estado fuerte en las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali), pero la Administración se diluye al alejarse de los centros urbanos, lo que explica la prolongación de los procesos guerrilleros y el narcotráfico en su territorio. Incluso dentro de esas mismas ciudades, la presencia y calidad del servicio que presta el Estado responde implícitamente a un sistema social estratificado[20].

Figura 3. Mapa de Colombia por departamentos
Fuente: Wikipedia

[20] 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.

Otra cuestión, en relación con lo expuesto, es la artificialidad de las fronteras, pues estas no vienen determinadas en muchos tramos por accidentes geográficos, sino más bien por líneas establecidas mediante cálculos de latitud y longitud. A ello se añade la inestabilidad de la línea de demarcación, como sucede con los ríos pues estos alteran su curso con relativa frecuencia.

El resultado de lo detallado es que regiones al oeste y suroeste de Colombia han estado bajo control de las FARC, que se sirvieron de la selva, la humedad y la orografía como bastión para sus operaciones. Además, las FARC se nutrían de la población rural e indígena, con un gran conocimiento del medio. Y estas condiciones trascienden y se prolongan más allá de las fronteras para internarse en el territorio de los países vecinos —Venezuela, Brasil y Ecuador—, con las dificultades políticas que ello comporta, más cuando existen en los gobiernos afinidades ideológicas con dichos grupos.

Las infraestructuras de transporte (ferroviario, carreteras, fluvial, marítimo...), pese a su mejora en los últimos años, no son mínimamente acordes a los retos que la geografía del país plantea y contribuyen a un relativo aislamiento de algunas áreas. Hoy un envío de mercancías de Hamburgo a Cartagena de Indias cuesta la tercera parte de lo que vale ese envío de Cartagena de Indias a Medellín[21].

De hecho, según el Foro Económico Mundial, Colombia ocupa el puesto 104 entre 141 países en la calidad de la infraestructura de transporte terrestre[22]. La nación precisa de un proyecto titánico de infraestructuras, a nivel del New Deal, para lograr la integración del territorio nacional[23].

Además, las condiciones geográficas acentúan las ineficiencias y déficits de representatividad del sistema político, que fácticamente promueve un sistema centralista -contraviniendo la Constitución de 1991- en un país deficientemente comunicado. Como resultado, una parte significativa de los agricultores y colonos se han sentido abandonos por un sistema que los excluía en beneficio de unas élites oligárquicas —que controla el

[21] GONZALEZ MARTÍN, Andrés. «Conferencia Iberoamérica y España». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019.
[22] LA REPÚBLICA-COLPRENSA. «Infraestructura de transporte terrestre en Colombia sigue presentando retrasos», *El País*. 8 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.elpais.com.co/colombia/infraestructura-de-transporte-terrestre-en-sigue-presentando-retrasos.html
[23] BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

capital, el acceso a la propiedad y los recursos— apoyadas por unos poderes centrales a los que se encontraban próximas[24].

El resultado es que el país presenta grandes desequilibrios regionales. Citando a Devia Ruiz, el 70 % de la producción se origina en las cuatro principales capitales, que representan el 35 % de la población total. Cerca del 90 % de los tributos y el 70 % del gasto proceden de 40 municipios. Además, existen importantes diferencias entre municipios: solo 139 (13 %) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras que 569 presentan un desarrollo medio (52 %) y 389 un desarrollo bajo (35 %)[25].

La falta de inversión en la periferia no sólo es causa de que estas regiones estén desconectadas y reduzcan sus niveles de desarrollo, sino que además provoca que un área de débil presencia estatal conecte con la violencia guerrillera y criminal. Estamos ante un proceso de centrifugación de la violencia, de su periferialización, esto es, del alejamiento de unos grupos armados que no solo abandonan la ciudad para dirigirse al campo, sino que también se instalan en enclaves semi aislados y desconectados entre sí. Esta es particularmente relevante en los sectores nororiental y suroccidental del país[26].

Estamos ante una concurrencia de factores polemológicos: pobreza e inequidad, falta de presencia institucional, violencia estructural, y arraigo tanto de los guerrilleros como de otros actores armados. Estos se disputan el poder entre sí tratando de alcanzar un cierto control territorial para facilitar sus operaciones.

La violencia

La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes nos da una referencia del nivel de violencia en un país. Así, una tasa por encima de 10, habitualmente, nos habla de una violencia endémica, y cuando se sitúa por encima de 30, de un conflicto. En 2013, ocho países iberoamericanos superaban este último nivel de violencia.

La tasa de homicidios en el conjunto de América en 2020, conforme a la ONUDD, era de 17,2, frente al 0,7 de España. Iberoamérica posee solamente el 8 % de la población

[24] PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*
[25] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*
[26] *Idem.*

mundial, pero concentra el 33 % de los homicidios del mundo. Y una de cada diez vidas que se pierden en el mundo es de Centroamérica y República Dominicana[27]. Esta banalización de la violencia, curiosamente, menoscaba su utilidad como instrumento político al perder su valor noticiable.

En el caso de Colombia la tasa no ha bajado de los 24 casos por cada 100.000 habitantes de 2014, situándose en 2022 en 27,2, la segunda más alta de América y la más alta desde 2014. No obstante, esta fue de 77 en 2002, lo que supone, con todo, la consolidación de un relevante avance. Pero la violencia es muy desigual por regiones.

Historia y violencia

La historia de Colombia es una historia señalada por la violencia. Esta arranca con el proceso que condujo a la independencia a partir de 1810 —la Patria Boba, la campaña de Nariño en el sur, la Reconquista y la guerra de la Independencia— y que culminó en 1819. Pero no se fue capaz de mantener la integridad del Virreinato de Nueva Granada, del que se escindieron Venezuela y Ecuador. Desde 1839 hasta 1884, el país se mantuvo muy inestable, de modo que se produjeron una serie de guerras civiles y golpes de Estado que lo sumieron en una profunda crisis política, social y económica.

Entre 1839 y 1842 tuvo lugar la primera guerra civil colombiana, conocida como guerra de los Conventos, por su inspiración religiosa, o de los Supremos. Entre 1848 y 1849 surgieron los dos partidos políticos que marcarían la historia de Colombia durante los siguientes ciento cincuenta años: el Partido Conservador y el Liberal, que apostaban respectivamente por políticas de signo centralista y federalista. La guerra civil de 1860 a 1862, precedida por las de 1851 y 1854, alumbraría de la mano de los liberales los Estados Unidos de Colombia, que perdurarían de 1863 a 1886. A ese periodo corresponden la guerra colombo-ecuatoriana de 1863 y la guerra de las Escuelas (1876-1877).

Tras ello vendrían la guerra civil colombiana de 1884-1885, la crisis de Panamá con Estados Unidos de 1885, el bloqueo italiano a Colombia entre 1885 y1889 por el pago de la deuda, la guerra civil colombiana de 1895, las *curuchupadas* (batalla de

[27] PNUD y USAID. *Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana 1.er semestre 2020 (1s-2020).*

Sanancajas) con intervención del Ecuador, la guerra de los Mil Días de 1899 a 1902, la aludida separación de Panamá en 1903 de la mano de Estados Unidos, el conflicto de la Pedrera en 1911 con el Perú, la guerra colombo-peruana entre 1932 y 1933 y las intervenciones de Colombia en la Segunda Guerra Mundial o en la guerra de Corea, país donde es muy recordada.

En la década de los cuarenta, tras el regreso al poder del Partido Conservador, se intentó terminar con las tímidas mejoras sociales introducidas por los liberales durante la década anterior, iniciándose una violenta presión sobre las comunidades campesinas consideradas como más conflictivas con vistas a forzar su éxodo a las ciudades.

Mención aparte merece el periodo conocido como la Violencia, que alcanza desde 1920 a 1960 y que se suele dividir entre la Pequeña Violencia, entre 1925 y 1928-1948, y la Violencia propiamente dicha, a partir de 1948. Con este término se identifica un conflicto entre el Partido Conservador y los Partidos Liberal y Comunista. En 1948 se produjo el asesinato del alcalde de Bogotá y candidato a la presidencia del Gobierno, Jorge Eliécer Gaitán. Es lo que se conoce como el Bogotazo. Este dio pie a graves disturbios en la ciudad, que se extendieron al resto del país y dieron origen a una era de «bandolerismo social».

De esta forma, nacieron las denominadas «repúblicas independientes». En la zona del Tolima surgieron guerrillas con influencia del Partido Comunista: los campesinos ocuparon tierras y crearon milicias, un embrión de lo que luego serían las FARC. El caso más emblemático por los niveles de violencia alcanzados y sus repercusiones en el futuro es el de Marquetalia, considerada como el hito fundacional de las FARC. Esta organización autogestionaria de producción y defensa daba a los campesinos la seguridad que no les proporcionaba el Estado ante el avance del latifundio. Tal forma organizativa se denominó «colonización armada». El conflicto produjo entre doscientos y trescientos mil muertos y más de dos millones de desplazados.

Consecuencia de ello, en 1953 tuvo lugar el golpe de Estado del teniente general Gustavo Rojas Pinilla para afrontar la situación. En 1958 la creación del Frente Nacional intentó resolver el enfrentamiento entre liberales y conservadores, lo que conllevó una desmovilización de las guerrillas liberales para afrontar unidos la amenaza comunista.

La clave de este periodo, que marcará el surgimiento de las guerrillas, se sitúa en la intolerancia política, los problemas de distribución de la tierra y la intolerancia religiosa. A lo expuesto se sumaban la debilidad, la crisis de legitimidad del Estado, las medidas relacionadas con la posesión de la tierra y las reivindicaciones de los campesinos. La situación se vio exacerbada por el liderazgo de Partido Comunista y, sobre todo, por la ayuda exterior de la URSS, que contribuyó a la vertebración de tales movimientos reforzando su operatividad. La Guerra Fría se trasladó así a la región en forma de conflictos *proxy*, esto es, conflictos por delegación que tenían lugar en el patio trasero de Estados Unidos; a ello contribuyó el *foquismo*[28] del Che.

El resultado es que surgieron más de veinticinco grupos que empleaban la violencia para defender sus propuestas políticas. No obstante, la mayoría de ellos desaparecieron como consecuencia de conflictos internos y entre sí. Asimismo, la amenaza de una guerrilla comunista en lo que Estados Unidos consideraba su entorno estratégico forzaría primero la instauración de la aludida dictadura militar y después un pacto entre liberales y conservadores para afrontar este nuevo peligro emergente.

En 1964 se consolidan las FARC, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, un movimiento dentro de lo que se conoce como primera ola de la insurgencia en Iberoamérica. La relevancia de este grupo guerrillero, de base popular y dotado de un cierto sesgo indígena por su implantación, lo llegó a erigir en representante de todos los grupos rebeldes y en un símbolo del «conflicto colombiano».

Las FARC comenzaron con poco más de trescientos guerrilleros, teniendo como mito fundacional la represión de Marquetalia. A partir de 1982 la guerrilla logra expandirse política y militarmente, alcanzando el control de relevantes áreas de territorio colombiano. En sus momentos más activos, esto es, en 2002, alcanzó casi los 20.000 efectivos.

Adentrándonos sociológicamente en este espacio, el censo de 2017, realizado con la desmovilización de las FARC, unas 10.015 personas, arroja luz sobre la relevancia demográfica de las mujeres y las poblaciones indígenas en las filas del movimiento durante el proceso de desarme de la guerrilla. Hay un 18 % de dicho censo que se identifican como indígenas y un 12 % como afrocolombianos. De facto, hay 3003

[28] Es esta una estrategia revolucionaria que pretende crear focos guerrilleros en zonas rurales cuando no se dan las condiciones objetivas para la insurrección proletaria.

identificados como miembros de un grupo étnico. Las mujeres constituían el 33 % de los combatientes armados de las FARC, el 12 % de sus redes de milicias urbanas y rurales y el 9 % de sus miembros encarcelados; en total el 23 %. [29]

El propósito fundacional de las FARC era «iniciar una nueva etapa de lucha y de unidad con todos los revolucionarios de nuestro país, con todos los obreros, campesinos, estudiantes e intelectuales, con todo nuestro pueblo, para impulsar la lucha de las grandes masas hacia la insurrección popular y la toma del poder para el pueblo»[30].

La inconcreta ideología de las FARC ha experimentado un proceso de mutación que se ha ido plasmando a lo largo de sus conferencias (diez en total). Esta ha evolucionado desde unas bases marxista-leninistas, resultado natural del influjo soviético en su fase fundacional y sus simpatías por la impronta cubana, hasta abrazar la ideología bolivariana y sus modelos populistas[31].

De hecho, las FARC comprendieron la necesidad de difundir su mensaje político, para lo cual, dentro de su estrategia de utilizar todos los medios de lucha a su alcance, optaron por participar en los procesos políticos democráticos.

Antes del acuerdo de 2016, las FARC crearon dos partidos: la Unión Patriótica (UP), que fue puesta en marcha en 1986 pero cuyos líderes y militantes fueron asesinados tras participar en unas elecciones presidenciales, y el Partido Comunista Clandestino Colombiano (PCCC O P3C), que articuló el mensaje político de la organización a partir de su creación en 2006[32].

En los años sesenta Fidel Castro se hizo con el poder en Cuba y se declaró comunista. Poco después intentó exportar su revolución al resto de Iberoamérica y en Colombia, en 1962, estudiantes de izquierda organizaron el ELN (Ejército de Liberación Nacional), con apoyo castrista y como alternativa al Partido Comunista. Este movimiento con raíces católicas llegó a ser liderado por un sacerdote español.

Sucesivamente, aparecieron otros actores menos relevantes como el Ejército Popular de Liberación (EPL). Fundado en 1965, aunque inició acciones militares en 1968, era el

[29] PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*
[30] ATAQUIVA GARCÍA, Germán Nicolás. «Parte final de la declaración política de la Segunda Conferencia del Bloque Sur. Las FARC, su Origen y Evolución», *UNISCI Discussion Papers*, n.º 19. Enero de 2009, p. 161.
[31] PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*
[32] *Idem.*

brazo armado del Partido Comunista de Colombia Marxista-Leninista. En algún momento fue considerado por su tamaño el tercer grupo guerrillero colombiano[33].

En 1970, a modo de segunda ola guerrillera, nace el Movimiento 19 de Abril o M-19, consecuencia del fraudulento proceso electoral de aquel año. Este grupo urbano era heredero del movimiento populista de los años cincuenta liderado por el general Rojas Pinilla, pero evolucionó hacia posiciones más a la izquierda.

En 1974 se restableció la normalidad democrática, y es a partir de entonces cuando el problema del narcotráfico empezó a manifestarse en toda su crudeza. En los años ochenta el debilitamiento progresivo de la URSS y del régimen cubano privó a los movimientos guerrilleros tanto de sus bases ideológicas como de sus fuentes de financiación, obligando a la guerrilla a recurrir a alternativas.

Por otra parte, ante las dudas sobre el éxito del plan de paz que el presidente Betancur había puesto en marcha en 1984 y las dificultades del Estado para mantener el esfuerzo militar contra la guerrilla, amparadas en una figura legal, se crearon las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada (Convivir), más conocidas como «grupos de autodefensa».

Estos grupos armados, originariamente vinculados con el Estado y sus agentes locales de manera directa o indirecta, estaban conformados o, de alguna manera, eran tolerados por este, pero se encontraban por fuera de su estructura formal. Estamos ante auténticos ejércitos, y, como tales, dotados *de facto* de una estructura parecida a la de las fuerzas regulares. Su concepción pretendía responder a las necesidades de las operaciones contrainsurgencia —esto es, al enfrentamiento directo contra grupos guerrilleros—, pero también al apoyo a la fuerza pública en dichas operaciones. Y su obrar ha estado ligado, no pocas veces, al desarrollo de una suerte de proceso de «limpieza social»[34].

Esta iniciativa, que surgió de grupos de la oligarquía y grandes terratenientes, supuso *de facto* la privatización de la lucha contrainsurgente, que incrementaba sus resultados mediante la recluta de un personal profesional y formado en el uso de metodología militar. Así, con la anuencia del Estado, que se beneficiaba de sus excesos sin asumir

[33] INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. Armed Conflict Database.
[34] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

su costo, se dotó de autonomía la lucha clandestina de grupos radicales de las Fuerzas Armadas, que luego derivaron en fuerzas paramilitares[35].

Con el paso del tiempo, estos grupos paramilitares irían adquiriendo intereses y hasta vida propia, penetrando aún más en la criminalidad: sus objetivos cambiaron y comenzaron a cometer actos delictivos, adentrándose en el mundo del narcotráfico.

En 1997 nueve agrupaciones de autodefensa se unieron y fundaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Ya para 1999, estas se habían convertido en un verdadero ejército que hacía un uso lato de la violencia para imponerse a la guerrilla, al tiempo que reciclaba antiguos barones de los cárteles, con los que incrementaba su conexión. Tras la desmovilización de 2006, fueron conocidas como Clan del Golfo o también como Autodefensas Gaitanistas de Colombia[36], nombre con el que intentan ganar legitimidad política. De este modo, mientras los paramilitares dominaban el norte del país, la guerrilla lo hacía en el sur[37].

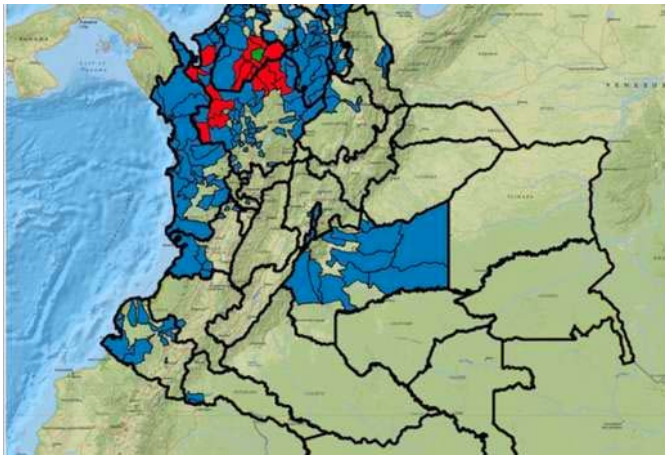


Figura 4. Distribución geográfica del Clan del Golfo.
Fuente: FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. «Clan del Golfo es la estructura armada ilegal más grande de Colombia: Fundación Paz y Reconciliación», *El Espectador.* 15 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/clan-del-golfo-es-la-estructura-armada-ilegal-mas-grande-de-colombia-fundacion-paz-y-reconciliacion-article/

En 2006, como resultado del proceso de paz promovido por el presidente Uribe, se desmovilizaron 36 estructuras de las AUC que incluían 31.671 miembros y 18.051 armas.

[35] GATICA BÓRQUEZ, Jorge. «Paz para Colombia… ¿paz para Sudamérica?», *Panorama de Seguridad&Defensa.* Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos - ANEPE, agosto de 2018.
[36] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*
[37] GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit*.

Se estima que en 2019 el Clan del Golfo estaba integrado por 2500 miembros y se encontraba presente en 276 municipios. De hecho, los vacíos de gobernanza generados tras los Acuerdos de Paz de 2016 han permitido que este se expanda a 26 municipios más. Sus principales fuentes de ingresos son el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de maderas[38].

Y es que la guerra trajo consigo un incremento de la criminalidad ordinaria. El conflicto armado ofrecía un escenario ideal para ello: una violencia no asociada a sus actividades servía a su encubrimiento, pero también a un Estado muy debilitado para luchar contra este. No obstante, para el crimen organizado, la violencia es el último recurso, toda vez que su dimensión pública contraria la discreción que busca.

No podemos dejar de hacer referencia para completar el escenario de violencia a las bandas o grupos criminales, que se estimaban en 2018 en más de 3500. Estas se encuentran formadas por delincuentes comunes o antiguos combatientes que no se acogieron a las desmovilizaciones o que volvieron a las armas tras abandonar el proceso de paz.

Estamos ante estructuras organizadas y armadas, con un mando responsable y que actúan sostenidamente sobre una parte o la totalidad del territorio, pero sin una ideología propiamente política. Por esto último quedaron al margen de los procesos de paz y son combatidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad[39].

[38] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*
[39] *Idem.*

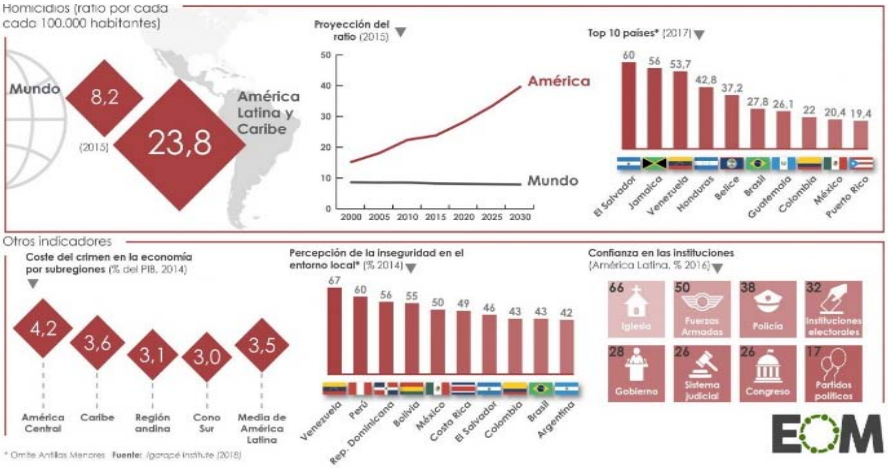


Figura 5. Inseguridad en América Latina y Caribe: indicadores básicos
Fuente: EOM.

Violencia y narcotráfico

El tráfico de drogas, armas y personas, el terrorismo, la evasión fiscal, el blanqueo de dinero, el contrabando y la falsificación son generadores de grandes de flujos financieros, de muy difícil seguimiento y cuantificación. Desde el final de la Guerra Fría, se estima que la economía ilícita ha crecido en el mundo a un ritmo que duplica el de la economía legal[40]. Mientras tanto, 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, el 2,7 % de la riqueza mundial; el volumen de sobornos se estima en 35.000 millones de euros al año. Seguir el dinero ilícito inexorablemente conduce al poder, a los centros financieros y a la política[41].

Para enmarcar el problema colombiano, cabe referir que las cifras anuales de negocio para algunos mercados criminales durante la primera década del siglo XXI, estimadas también por la ONU, son muy significativas: tráfico de drogas, 320.000 millones de dólares; tráfico de cocaína, 88.000 millones de dólares —tal volumen de dinero y su

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

[41] HERNÁNDEZ, Anabel. *«Informe: 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*

producción se concentran en tan solo 3 países: Colombia (70 %), Perú (20 %) y Bolivia (10 %), que en 2021 produjeron 2074 toneladas de cocaína—; opiáceos, 65.000 millones; tráfico de personas, 32.000 millones; tráfico de armas, 1000 millones. Se calcula, además, que el negocio del blanqueo de capitales tiene por sí solo una dimensión que oscila entre el 4 y el 12 % del PIB mundial.

Se estima que el 90 % de la cocaína que llegaba a los EE. UU. —que supone en torno al 86 % del total mundial y es en un 70 % procedente de la agricultura colombiana— lo hacía a través del corredor centroamericano. El problema de la droga es de particular relevancia para Estados Unidos. Así, nada menos que 109.680 personas murieron por sobredosis en este país en 2022.

Por eso, para entender la evolución del narcotráfico hay un dato de la mayor relevancia: la actitud de Estados Unidos, que no en vano es su mercado principal. Su viraje hacia el prohibicionismo tanto en los opiáceos como en la marihuana durante las primeras décadas del siglo XX es de la mayor trascendencia: al centrar el problema en la oferta, antes que en el consumo y en las políticas preventivas, lo trasladó a los países productores, lo que hasta ha acabado generando un mercado autóctono en estos territorios que antes no existía.

En fin, la historia es larga. La Segunda Guerra Mundial supuso un incremento de la producción de opiáceos para satisfacer la demanda de morfina de Estados Unidos. A su fin, el exceso de producción 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, mientras que las sucesivas Administraciones norteamericanas aumentarían su intolerancia frente a este tráfico, con lo que el peso de la lucha recaería sobre los productores.

A partir de los años sesenta, el pujante mercado de las drogas norteamericano y su demanda encontrarían la oferta precisa en Colombia, dado el cúmulo de circunstancias que concurren en el país: las dificultades de su geografía, un Estado y una sociedad débiles y acostumbrados al uso lato de la violencia, la relativa aceptación de la práctica delictiva, la inequidad y la falta de justicia social, la estructura y cultura política…

Estamos ante un negocio lucrativo que, solo del lado de la oferta, implica directamente a 74.000 familias, esto es, más de 300.000 personas Y es que una cierta superficie plantada de café o cacao produce más que si es de arroz, pero mucho menos que si se dedica a la hoja de coca. 1 kilos de coca genera 6667 veces más ingresos que 1 kilo de maíz.

Esto ha provocado la substitución de cultivos y el abandono de la agricultura tradicional, lo que, por otra parte y de modo indirecto, se ha llegado a producir en desabastecimiento, sobre todo en las grandes ciudades, y ha afectado a las clases sociales con menor poder adquisitivo, hasta alterando el orden interno del país.

Por su parte, el modelo de negocio del narcotráfico es el mismo desde sus orígenes. Sus claves son una alta rentabilidad que justifica los riesgos; una estructura criminal basada en redes familiares —la familia es fuente de confianza, lo que resulta especialmente trascendente en tales negocios— y comunitarias y, por tanto y por su carácter telúrico, un importante arraigo en las sociedades de origen, que acabarían por convertirse en la base económica de algunas regiones del país; la violencia como instrumento de control de las empresas y de resolución de los problemas internos, disciplina y dialéctica con otras organizaciones[42].

Hay actores criminales que operan a modo de consultores o contratistas independientes brindando servicios especializados y no interconectados, como el lavado de dinero, herramientas para el ciberdelito, seguridad personal, precursores químicos, tráfico de armas, transporte de drogas, secuestro e incluso relaciones públicas y propaganda[43].

Se dio el nombre de *cártel* al esquema de trabajo según el cual los empresarios compartían recursos —como rutas—, pero manejaban separadamente sus negocios. Colombia ha tenido cuatro de los carteles históricos más poderosos del mundo: Medellín, Norte del Valle, de la Costa y Cali.

Los dos principales carteles, Medellín y Cali, establecieron modelos diferenciados de alianzas estratégicas. Mientras el cártel de Medellín establecía contactos con el Ejército

[42] VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México.* Aguilar.
[43] SCHULMEISTER, Gaston H. «La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental», en BARTOLOME, Mariano*, Transnational Organized Crime Workshop*. Colegio Interamericano de Defensa, 2020.

y formaba poderosos grupos de paramilitares, el cártel de Cali establecía contactos con la Policía.

A mitad de los setenta aparecería Pablo Escobar, quien revolucionaría el negocio y actuaría como líder del cártel de Medellín, llegando a ser responsable del 80 % de la cocaína consumida en EE. UU. La visión empresarial de Escobar le llevaría a suplantar al Estado —por ejemplo, con la construcción de un zoológico gratuito o con la entrega de 400 viviendas para familias sin recursos—, lo que le otorgó un gran respaldo social con el que pretendió infructuosamente desarrollar una carrera política. Escobar llegó a desafiar al propio Estado, al que hasta declaró personalmente la guerra, mediante acciones terroristas y grandes atentados.

En el otro lado estaba el cártel de Cali, que, si bien también utilizaba la violencia de un modo lato, adoptó un enfoque primordialmente empresarial, desarrollando paralelamente negocios legítimos.

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 (lo que sirve de argumento a la célebre película *French connection*), catapultó el mercado mexicano de opiáceos, al que se sumó la marihuana, un producto con una demanda creciente.

Y en Estados Unidos de la marihuana se evolucionó, a través de las redes existentes, a la cocaína, que se sumó a los canales de distribución. Fue en ese momento cuando desde Estados Unidos se comenzó a hacer presión sobre Colombia. Los narcos entonces desviaron las rutas caribeñas directas hacia otras que pasaban por México. La penetración de las organizaciones, paradójicamente, se hizo muy superior y los grupos crecieron en tamaño al no disponer el Estado de recursos con los que oponerse a ellas[44].

En países como México y Colombia se produjo una captura parcial del Estado, cuyos agentes se inhibieron e incluso lideraron grupos o bandas. Esto explica que los cárteles, 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, ejerciendo en ellos sus funciones. De hecho,

[44] VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Op. cit.*

los enfrentamientos entre organizaciones se parecían más a los propios de los señores de la guerra en el Alto Medievo que a los que se dan entre grupos criminales.

Además, Estados Unidos utilizó la justificación que le ofrecía la «lucha contra el narcotráfico» para acrecentar su peso geopolítico en América Central. Este momento de singular anomia —en el cual tuvo lugar, por ejemplo, el *affaire* Irán-Contra— es el que también utilizó el narcotráfico colombiano, valiéndose de su *expertise,* para reubicarse en América Central, fenómeno recogido en películas como *American made.*

Los conflictos armados (en Colombia, pero también en El Salvador, Nicaragua, Guatemala…) se mezclaron con un narcotráfico que, fruto de la presión policial, 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 exceso[45].

La muerte de Pablo Escobar en 1993 y las acusaciones contra los líderes del cártel de Cali provocaron que ambas organizaciones se disolvieran en grupos mucho más pequeños y flexibles dedicados al contrabando, especializándose en tareas más concretas y actuando de forma autónoma (producción, transporte, distribución, etcétera), lo que minimizaba los riesgos.

Las FARC, que ya se habían acercado al narco al poco de su creación proporcionando seguridad a los campos, con la caída del cártel de Medellín durante los años noventa comenzaron a controlar la producción de cocaína como fuente de financiación mediante fórmulas como el «impuesto sobre el gramaje»[46].

[45] VILLEGAS HERRRERA, 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.

[46] Esto es esencialmente un sistema de impuestos que grava los diferentes eslabones de la cadena de las drogas en sus zonas de control e incluye: un impuesto a los productores (los cocaleros) —que por lo general no supera los 50 dólares por kilo de base de coca—, un impuesto sobre los compradores —hasta 200 dólares por kilo de base de coca—, un impuesto sobre la producción en los laboratorios ubicados en sus áreas de control —hasta 100 dólares por cada kilo de cocaína producida—, un impuesto sobre las pistas de aterrizaje y los vuelos que salen de su territorio —de nuevo 100 dólares por kilo—. Esto significa que los guerrilleros admiten ganar hasta 450 dólares por cada kilo de droga que se produce y se mueve a través de su territorio. Incluso si esta fuera su única participación en el tráfico de drogas, les daría como ganancia un mínimo de 50 millones de dólares al año solo del comercio de base de coca en sus áreas de influencia, y de hasta 90 millones producto del movimiento de cocaína. Sin embargo, estas cifras no solo son una gran subestimación de la producción de cocaína en Colombia, sino que la participación de los guerrilleros en las drogas es mucho más grande y no se limita a la

Y es que, tras la Guerra Fría, en Colombia las FARC entraron en el ámbito de las drogas, sirviéndose de sus capacidades militares para la protección de las pistas de aterrizaje de quienes las transportaban. Pero al poco se dieron cuenta de que podían integrar sus esfuerzos de manera vertical en otras áreas de la logística y la producción hasta llegar a la cadena completa[47].

De facto, las FARC se constituyeron en un nuevo cártel responsable del envío de hasta el 60 % de la cocaína consumida en Estados Unidos. Además, incrementaron su poder militar sobre la base de los beneficios obtenidos. Los agricultores indígenas comenzaron a plantar coca masivamente, con lo que el binomio coca-guerrilla se intensificó. Otra organización, de tendencia paramilitar, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), es considerada descendiente directa del cártel de Medellín[48].

El ELN, por su parte, hasta la década de los noventa pudo mantenerse al margen del tráfico de estupefacientes, aunque con el nuevo siglo no pudo superar esta lógica: el narcotráfico impactó tan decisivamente en la estructura paramilitar que en distintas regiones estos grupos iniciaron una nueva deriva y, aprovechando sus estructuras militares, se convirtieron en el brazo armado de los narcotraficantes, a los que llegaron a sustituir.

Y el auge de las plantaciones de coca llevó a una reconfiguración de uno de los problemas que originaron el conflicto colombiano: la propiedad de la tierra. Algunos estudios indican que hasta la primera mitad de los años noventa cerca de la mitad del territorio colombiano era propiedad de los cocaleros[49].

Esta deslegitimación de la causa de las organizaciones guerrilleras por razones operativas (financiación) provocó una creciente desatención de sus objetivos político-

cocaína, ya que también incluye la heroína y un reciente y cada vez más lucrativo desarrollo: la marihuana. Una estimación conservadora de las ganancias de las FARC producto del tráfico de drogas sería de 200 millones de dólares (MCDERMOTT, Jeremy. «Las FARC y el narcotráfico: ¿gemelos o siameses?», *Insight Crime.* 26 de mayo de 2014. Disponible en: https://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-y-narcotrafico-gemelos-siameses/).

[47] CROWTHER, Alex. «Crimen organizado transnacional y el cibercrimen», en BARTOLOME, Mariano, *Transnational organized crime* workshop. *La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental.* Colegio Interamericano de Defensa, 2020.

[48] ARMENTEROS DIÉGUEZ, Juan Carlos. «El narcotráfico en Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela y su impacto para Europa». Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2021.

[49] GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit*.

ideológicos —ya tocados con la implosión de la URSS—, y la consiguiente deriva militar acabó por conducir a su inevitable colapso.

Al negocio de la coca debe añadirse el de la minería ilegal, particularmente la del oro, ya sea por explotación directa o a través de empresas con apariencias de legalidad, pero controladas *de facto* por estas organizaciones.

El negocio de la minería incorpora no solo la extracción, sino también las rutas para la comercialización y el control de los mercados. A ella se dedican organizaciones como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia o Clan del Golfo, el Ejército Popular de Liberación (EPL), el ELN y las disidencias de las FARC[50].

El continuo aumento de los precios del oro dificulta la erradicación de esta extracción ilegal. En 2016, Colombia produjo 1,99 millones de onzas troy, de las que solo el 13 % provenían de explotaciones formales. Como resultado, existen zonas donde coexisten el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de maderas, que dan empleo directo o indirecto a buena parte de la población rural. Estas actividades están tan arraigadas culturalmente que los habitantes de los territorios implicados impiden su represión. Así, si se incrementa la persecución de uno de estos delitos, se producen trasvases de trabajadores hacia los otros a la espera de que disminuya la presión policial[51].

Esto viene a ser también expresión de la dependencia cada vez mayor de los protagonistas de la violencia de la «red económica de la economía clandestina global»[52]. De hecho, Münckler designa a los protagonistas de esta nueva forma de violencia como «empresarios de la guerra»[53], puesto que las consideran un medio para generar ingresos y asegurar su supervivencia, una expresión de la «comercialización de la violencia»[54] que representa la extensión suprarregional de los conflictos y la abundancia de vínculos con la criminalidad organizada.

El resultado de este proceder en el caso de las FARC fue la deriva militar de una guerra a lo largo de la cual se había producido una pérdida de objetivos políticos paralela a la

[50] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*
[51] *Idem.*
[52] MAIR, Stefan. *Die Globalisiererung privare Gewalt*. SWP-Studie, Berlín, 2002, p. 24.
[53] MÜNCKLER, Herfreid. *Viejas y nuevas guerras.* Siglo XXI, Madrid, 2005, p. 1.
[54] *Ibidem,* p. 22.

creciente criminalización de las guerrillas, que en el plano horizontal se extendieron a otros tipos delictivos.

Así, las guerrillas comenzaron a utilizar los secuestros para obtener recursos económicos. Y es que a la deslegitimación del narcotráfico se sumó la de esta práctica cruel e impopular. El número de secuestros (entre 1998 y 2003 fueron responsables de 1.794) y lo indiscriminado en la elección de las víctimas afectaron profundamente a su apoyo social.

Por dar cifras, según la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 50.770 personas fueron víctimas de secuestros, cuyos responsables fueron las FARC en un 40 % de los casos, los grupos paramilitares en un 24% y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en un 19 %. El 9 % restante fue cometido por grupos relacionados con la delincuencia común[55].

El escenario de la violencia en Colombia no podía ser más desnortado. Debilitados ideológicamente los grupos por el fin del comunismo, pero rearmados militarmente a través de los recursos del narcotráfico, en el periodo entre 1996 y 2005 se produciría una mezcla de combates entre las fuerzas del Estado, las guerrillas de izquierda, los paramilitares de derecha y el crimen organizado, donde convergían el tráfico de drogas y de armas, la extorsión y el secuestro[56].

En este contexto el gasto militar alcanzó en 1996 el 4,5 % del PIB —recursos que se detraían a otros fines sociales—, mientras que la media de los países de América Latina aquel año fue del 1,5 %. En este periodo las FARC llegaron a controlar casi 350 municipios mediante casi 20.000 guerrilleros[57].

Como respuesta, en el año 2000 se lanzó el Plan Colombia, un hito decisivo en la lucha contra la guerrilla. Este contemplaba la inversión de alrededor de 7500 millones de dólares en un plazo de cinco años, que luego se vería ampliado en cinco más, para reactivar la economía colombiana, promover el desarrollo social, erradicar los cultivos ilícitos incidiendo en la oferta al mercado norteamericano, debilitar a las FARC —cuyas

[55] PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*
[56] GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*
[57] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*

fuentes de ingresos procedían de este negocio, de aquí el término de *narcoguerrilla*— y relanzar unas conversaciones de paz que por entonces estaban estancadas[58].

Para ello, se desplegaron fuerzas en territorio colombiano y se establecieron bases norteamericanas desde las que se luchaba contra el narcotráfico. Esto, adicionalmente, trajo consigo el recelo de los países vecinos, que lo percibieron como un intento de injerencia de los Estados Unidos en la región.

Este plan contó con una doble estrategia, la militar y la del desarrollo económico colombiano. En la vertiente militar, el éxito del plan resultó de la mejora de las capacidades del Ejército y la Policía del país. Tal cosa hizo el gasto en Defensa el más alto de América Latina. A resultas, los recursos humanos se habían incrementado para 2012 en un 40 %.

La estrategia económica implicó un alto nivel de inversión. Esta, en el conjunto de las dos legislaturas del presidente Uribe, rondó el monto de 7.000 millones dólares y, según da cuenta Jerónimo Ríos – investigador muy citado por Mínguez- , se vio complementada por un apoyo económico considerable por parte de EE. UU.: 606 millones de dólares en 2003, 594 en 2004, 579 en 2005, 582 en 2006, 573 en 2007 y 422 en 2008[59].

Simultáneamente, la estrategia económica permitió la mejora del PIB, que en el periodo 2000-2014 se incrementó de promedio un 4,4 % anual. A ello hay que sumar la bonanza petrolera: el peso del petróleo pasó de representar el 27,34 % del total de exportaciones a suponer el 55,22 %. Mientras los homicidios intencionados por cada 100.000 habitantes caían de 66 en el año 2000 hasta los 28 en 2014.

En sentido contrario, los efectivos de las FARC pasaron de unos 17.000 en 2002 a 8000 en el año 2010, al tiempo que reducían su presencia territorial en más de un 50 %, lo que contribuyó a encauzar el diálogo de paz que culminaría en 2016. Merece referirse, pues no es baladí ni un asunto menor, que a ello también contribuyó el enfrentamiento de las FARC con el ELN y otros grupos paramilitares[60].

[58] TRINDADE VIANA, Manuela. «Reorganizando la violencia: la "historia de éxito" colombiana y los límites del discurso del posconflicto», *Revista CIBOD de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional),* n.º 121. Julio de 2019.
[59] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*
[60] ARMENTEROS DIÉGUEZ, Juan Carlos. *Op. cit.*

Al mismo tiempo que se debilitaba la guerrilla, el presidente Uribe intentaba negociar infructuosamente con los grupos paramilitares. El fracaso fáctico en tal empeño produjo una reactivación de su violencia y una actitud más desafiante. Estos grupos armados también han sido considerados en algunas épocas grupos terroristas y han sido incorporados a las listas de Estados Unidos y la Unión Europea.

Tras los Acuerdos de Paz de 2016 y la desmovilización de las FARC, la demanda volvió a recuperar su pujanza y Colombia, ante la incapacidad del Gobierno para extender su control sobre estas áreas, incrementó el número de hectáreas cultivadas. Y es que otros grupos criminales más pequeños, y aún más difíciles de combatir, llenaron el vacío dejado por las FARC, haciendo que el cultivo de coca creciera hasta alcanzar en 2022 las 204.000 hectáreas, según la ONUDC, cifra que algunos elevan hasta 234.000 hectáreas[61]. Es más, desde el inicio de las conversaciones en 2012, el incremento en hectáreas cocaleras ha sido sostenido: 48.189 en el 2013, 69.320 en 2014, 96.084 en 2015 y 146.140 en 2016[62].

Además, los Acuerdos de Paz imponían la erradicación manual de los cultivos ilícitos y prohibían expresamente su erradicación química, que, echa desde el aire, hacía innecesario el control territorial.

Figura 6. Hectáreas y potencial de producción de coca en Colombia
Fuente: «Cultivos de hoja de coca en Colombia bajaron a 234.000 hectáreas», *La República.* 14 de julio de 2022. Disponible en: https://www.larepublica.co/economia/cultivos-de-hoja-coca-en-colombia-bajaron-a-234-000-hectareas-segun-la-casa-blanca-3403803

[61] *Idem.*
[62] GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit*.

Y es que el proceso de paz tuvo un efecto disgregador sobre las FARC, pues, aunque fracturó el liderazgo de la organización, los problemas de diseño del proceso de desmovilización provocaron una pérdida de control sobre los antiguos combatientes y permitieron que una parte de ellos —las conocidas como disidencias— no se desmovilizasen, continuasen desarrollando directamente prácticas ilícitas o retornasen a ellas tras el fracaso de su reinserción, lo que otorgó de paso una oportunidad a otros grupos ya instituidos, como el ELN o los grupos paramilitares. Esto se ha traducido en un moderado incremento de la criminalidad medida por la tasa de homicidios[63].

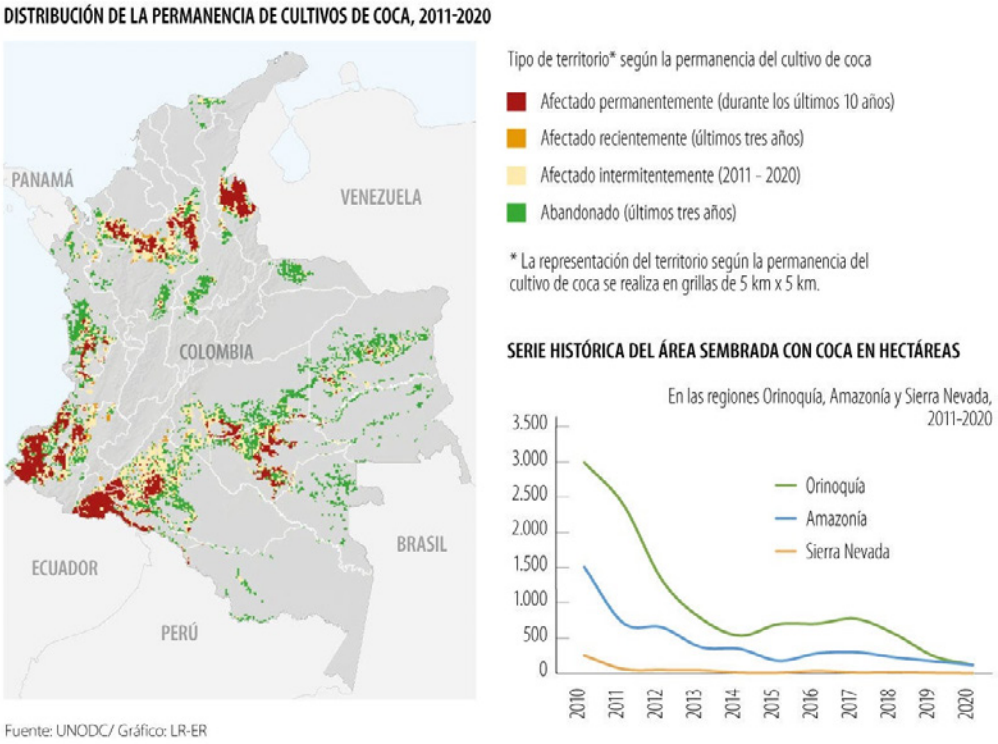


Figura 7. Movimiento de los cultivos de coca en Colombia
Fuente: LÓPEZ BEJARANO, Joaquín Mauricio. «Estos son los departamentos que concentran la producción de cocaína según UNODC», *La República.* 21 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.larepublica.co/economia/los-cinco-departamentos-que-concentran-la-produccion-de-cocaina-segun-la-unodc-3452425

[63] ORTIZ MARINA , Román. «Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿crimen común o amenaza antiestatal?» (Documento de Investigación 01/2019). Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Además de las consecuencias sociales, criminales y sobre la salud del consumo de drogas, hay muchas otras. Así, la sustitución de la élite terrateniente por narcotraficantes cambió el escenario de confrontación social a uno donde la capacidad del Estado para acometer la reforma agraria se vio limitada.

La producción de drogas también tiene efectos medioambientales por la gran cantidad de productos químicos tóxicos utilizados. Estos son destilados para su reutilización, un proceso que requiere de miles de toneladas de agua caliente, que, al verterse nuevamente a los ríos, incrementa su temperatura y altera el ecosistema. Finalmente, cuando los productos químicos ya no pueden ser reutilizados, se vierten directamente los ríos.

En paralelo, durante la segunda década del milenio, se produjeron cambios organizativos en el narcotráfico como resultado de la reconfiguración habida tras la alteración del *statu quo* en los conflictos colombiano y mexicano. Los nuevos espacios dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas, ampliándose su rango de actividades.

De hecho, la globalización ha introducido al crimen organizado de índole local en su lógica, proyectándolo según claves internacionales y haciendo que los grupos delictivos locales amplíen simultáneamente el espectro de sus actividades, interactúen con los mercados negros de Occidente e incrementen con ello su entidad económica y poder.

Estamos ante organizaciones globalmente conectadas, adaptables y atomizadas, que ejercen su dominio sin aspiraciones de tipo territorial o estatal, sino siguiendo esquemas empresariales. Además, estos grupos cuentan con grandes estructuras para el lavado de dinero y evitan llamar la atención con la violencia.

Estas organizaciones diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que estaban instaladas, pero también de la fragmentación territorial y material de su actividad. Dichas estructuras corruptas, pese a estar creadas por actores ilícitos, son «implantadas por una legión de abogados, contables, banqueros, intermediarios, administradores y otros»[64]. Son los conocidos como «invisibles» o «narcofantasmas», que solo controlan las rutas y la relación con el cliente. Estos buscan su estricto anonimato, confundirse con hombres de negocios

[64] RICKARDS, James. «Economics and Financial Attacks», *Unrestricted Warfare Symposium Proceedings 2009.* 24 de marzo de 2009. Disponible en: http://www.jhuapl.edu/urw_symposium/proceedings/2009/Authors/Rickards.pdf

ordinarios —aunque se ha logrado identificar entre ellos a algunos disidentes de las FARC— y, por disponer de estructuras muy reducidas, se apoyan en intermediarios que se encargan de subcontratar servicios[65].

Crimen organizado, violencia y corrupción[66] generan un círculo vicioso, son sus componentes naturales. El narcotráfico, para subsistir, precisa parasitar las estructuras del Estado, que se ve horadado y debilitado por la corrupción, lo que le hace perder legitimidad y fuerza y facilita el control del territorio colombiano por parte de las referidas organizaciones.

Figura 8. Índice de la corrupción 2020
Fuente: Transparency International

Colombia ha experimentado un proceso de mexicanización de la violencia que no conlleva un riesgo directo para la supervivencia del Estado, pero que lo debilita y permite que se establezcan las condiciones objetivas para que la situación se repita. Los grupos criminales ni quieren el poder ni buscan destruir el Estado. Es más, precisan que este funcione, pues requieren de un cierto orden político y jurídico para poder hacer negocios.

[65] ARMENTEROS DIÉGUEZ, Juan Carlos. *Op. cit.*
[66] Para profundizar en la problemática específica de la corrupción se recomienda consultar: AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico y PUIG SOLER, Sebastián. «La corrupción y seguridad internacional», en PIZARRO, Manuel (dir.). *Economía y geopolítica en un mundo globalizado* (Monografía del CESEDEN, n.º 174). Ministerio de Defensa, 2015.

Banalizar por ello la mexicanización de la violencia es también equivocado y peligroso, porque sus efectos pueden desbordar los cauces institucionales y provocar el colapso del sistema político, por más que este no sea el objetivo ni el deseo del narcotráfico[67].

Y es que los protagonistas de la violencia necesitan —para asegurar su capacidad de operación— de asociados provenientes de estructuras legales desde las que insertarse en la economía mundial y lícita. La criminalidad organizada aprovecha la corrupción para inyectar las corrientes financieras ilegales al mercado de capitales, para cometer y encubrir delitos e influir a nivel político y judicial, con lo que se infiltra en estructuras legales para establecer y consolidar su poder. Así, la corrupción se convierte en parte de la criminalidad, garantizando la interconexión entre las actividades ilegales y las exigencias legales[68].

Posconflicto y paz

Paz, seguridad y justicia social

La paz es un concepto de singular trascendencia dentro de la cultura judeocristiana. Pero no es un concepto claro. La sacralización de las palabras y el dotarlas de un sentido mítico hacen que estas pierdan su función real y hasta su sentido.

Para comenzar, la guerra incorpora una contradicción dialéctica, y es que su objetivo es la paz. Este dilema solo se supera con la aceptación de que ambos términos pertenecen a la política, razón por la cual no entran en conflicto, como a primera vista parece, y cuentan hasta con espacios comunes y de complementariedad.

En el siglo XXI no se trata ya de vencer, sino también de convencer, de vencer «con», es decir, de repensar la victoria y transformarla en un episodio común y de mutuo beneficio, que, para más inri, sea aceptable para la comunidad internacional. La paz pasa por la desactivación del elemento discursivo del que se alimenta la guerra, de sus intangibles. La alta política es pedagogía y la paz, también.

La paz podría definirse en un término amplio como una transición y también como la ausencia de conflicto, pero no es un estado en sí misma, sino algo que se elabora. La

[67] GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*
[68] GAYRAUD, Jean-François. *El G 9 de las Mafias en el Mundo.* Urano, Barcelona, 2007, pp. 257 y ss.

guerra, como concepto, es un término lleno, mientras que la idea de paz está vacía. Es un concepto vacío que conviene completar para que realmente signifique algo y describa una nueva situación política, que es imprescindible entender y valorar como tal.

Una auténtica paz trasciende la mera superación de la violencia, que es siempre un primer paso. La paz debe ir más allá de una mera y ambigua definición negativa dentro de la que cabe cualquier cosa. En clave positiva, se perfila como un proyecto pedagógico y de transformación a largo plazo que debe ser coherente con cada espacio social y que, por ello, precisa de bases sólidas.

Es más, parece que los conflictos del siglo XXI los gana quien es capaz de adueñarse de la palabra *paz,* presentando su proyecto como una verdad natural que acaba con cualquier problema. Los que se oponen a ella son, entonces, enemigos de la paz.

Debe quedar clara la idea, no menor, de que el objetivo de cualquier guerra es la paz y no la justicia, un concepto perteneciente a otro plano. Aunque también es cierto que, sin una cierta justicia para las partes, no cabe la paz. Podemos entonces considerar, *a sensu contrario* y fruto de la lógica paradójica, que la paz se asienta no tanto sobre la justicia, sino al revés, sobre la injusticia percibida, y que, aun así, resulta tolerable para las partes.

La idea de una guerra justa aúna dos términos que se sitúan en planos conceptuales diferentes: uno, la guerra, en el de la política y, otro, el de la justicia, en la ética o en el derecho, según se mire. La combinación de ambos términos es irresoluble y genera una suerte de bucle melancólico. ¿Se puede obtener justicia a través de una serie de actos injustos? ¿Dónde se encuentra la justicia en matar a un civil (por ejemplo, un lechero que porta armas en el bando equivocado)? Puede ser políticamente necesario y legal, pero no justo. A la paz justa le pasa lo mismo.

Maquiavelo se despreocupa de la relación entre justicia y política, sometiendo la primera a la segunda y poniéndola al servicio del interés general. De hecho, astutamente, permite atisbar ya en *El príncipe* una idea que recoge explícitamente en su *Historia de Florencia*: «Solamente son justas las guerras que son necesarias; y son piadosas las armas cuando no hay esperanza fuera de ellas». Esta frase aparece también en el capítulo XXVI de *El príncipe* y es una cita literal de Tito Livio referida a las guerras

samnitas. Esta es nada menos que la primera justificación moral de la guerra que se ha hecho en la historia de Occidente. Su valor es, por ello, altísimo.

De esta manera, se aúnan fines, medios y resultados en una suerte de *ius post bellum* que evalúa la justicia de un conflicto en relación con ellos y, *a posteriori,* resuelve la paradoja conceptual que encarna la idea de la guerra justa. Para ello, hace de la guerra un instrumento útil para resolver las situaciones de bloqueo, utilizando como criterio de verdad y justicia el resultado final.

En fin, la existencia del crimen organizado supone, de por sí, un desafío al Estado al competir con su poder. De hecho, la definición de Estado implica el monopolio de la violencia legítima. Además, la tolerancia cuestiona la capacidad de las instituciones y daña su credibilidad: la percepción de poder es Poder, y su ausencia lo contrario. Por eso luchar contra este fenómeno sin posibilidad de éxito es una opción aún peor que no hacerlo.

Implicar al Ejército en la lucha contra el crimen organizado en un contexto de paz contribuye a legitimar su existencia al coste, por un lado, de redefinir su función y, por otro, de primar la visión securitaria —y no la de salud pública— con que cuenta el problema. Es más, la idea de guerra predominante en el discurso público es consustancial a las Fuerzas Armadas y plantea el contencioso en términos simétricamente violentos y libres de frenos, cuando la razón de ser de los ejércitos 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.

La misma explicación puede aplicarse a una delincuencia que, por superar un cierto umbral, también se transforma en un riesgo para la seguridad nacional, como cualquier otro problema de salud pública. Esta doble naturaleza sirve para subrayar los diferentes enfoques con que debe abordarse un problema político y, por ende, poliédrico. El simplismo dicotómico y plástico, que diferencia entre buenos y malos, justo e injusto o atiende a una sola de sus dimensiones, no es operativo. No hablamos de derecho, criminalidad o ética, hablamos de política, pero también lo hacemos, aunque sin aludir a él, de un concreto grupo social que es su base.

En cualquier caso, los Estados están llamados a hacer un uso restrictivo de la violencia, pues esta incorpora un peaje en términos de legitimidad y atenta contra sus esencias. Por eso a la debilidad del Estado se añade la fractura del pacto entre Estado y sociedad cuando se obra de tal manera.

El Estado no hace, ni puede hacer, la guerra a su sociedad o a una parte de ella. De hecho, la «guerra contra el narcotráfico» puede suponer *de facto* una criminalización de los sectores sociales más pobres y vulnerables de los países latinoamericanos, que son los que en la práctica materializan el delito.

Así, en México los homicidios pasaron de 2819 en 2008 a 17.000 en 2011, si bien el 85 % de ellos se debía 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 1012 feminicidios. Algunas fuentes calculaban ya en 2019 y desde 2006 en más de 275.000 los homicidios, cifrando además en un 98 % el nivel de impunidad de tales crímenes. En 2021 los homicidios se redujeron a 33.308, solo un 3,6 % menos que el año anterior. El cambio de signo se confirmó cuando se convirtieron en 30.968 en 2022, un 7,1 % menos.

La apuesta por la Paz Total que hace Petro es radicalmente opuesta al modelo que se intentó con anterioridad en México y se alinea con el actual de López Obrador.

El camino hacia los Acuerdos de 2016

En Colombia se han llevado a cabo unos doce intentos de firmar la paz con grupos armados, pero, unas veces por la falta de cohesión de las guerrillas y otras por una victoria militar que parecía cercana, no terminaban de cerrarse, no se alcanzaba la paz. En este sentido, merecen destacarse los dos intentos realizados en la década de los cincuenta por el teniente general Rojas Pinilla con las guerrillas liberales tras el Bogotazo.

En 1981, el presidente Carlos Lleras Restrepo renunció a liderar el proceso de paz con la guerrilla, argumentando que no se le dejó establecer contactos con la insurgencia[69].

[69] TENA CORTES, Hernán Augusto. «La Paz Total de Petro: un análisis crítico y reflexivo», *Al Poniente*. 22 de abril de 2023. Disponible en: https://alponiente.com/la-paz-total-de-petro-un-analisis-critico-y-reflexivo/

Desde 1982, se han negociado siete acuerdos de paz, seis de los cuales fallaron en alcanzar la firma, hasta el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En los años ochenta, se dio una segunda ola de procesos de paz que, pese a algunos éxitos parciales, no provocaron la desmovilización de los actores del conflicto. En 1981 el presidente Julio César Turbay (1978-1982) propuso a todas las organizaciones insurgentes una amnistía condicional (Ley 37 de 1981), con la que abrió las puertas para incentivar los acercamientos, facilitar la entrega de las armas y avanzar en la reinserción de los excombatientes[70].

En un intento por obtener la paz, el Gobierno del presidente Betancur organizó la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación. Su oferta incluía la amnistía general, la reforma agraria y la posibilidad de una Asamblea Nacional Constituyente. En 1984 esta suscribió con las FARC los conocidos como Acuerdos de la Uribe, y también acordó un diálogo con el M-19, el EPL y el Movimiento de Autodefensa Obrera. En noviembre de 1985 la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 y su posterior y violenta recuperación por el Ejército —cuya actuación según distintos autores dificultó el proceso ostensiblemente— abortarían las negociaciones[71].

Por su parte, las FARC y el ELN se coaligaron en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, desde la que se aproximaron varias veces a estos gobiernos, pero al final se desmarcaron del proceso de paz al considerar que no había garantías. De tan relevante carencia se presentaron como ejemplos el asesinato de Carlos Pizarro (ex M-19) o el casi exterminio del movimiento Unión Patriótica (UP)[72]. No son pocos los autores que acusaron a las Fuerzas Armadas de haber saboteado el proceso.

La Unión Patriótica surgió de las FARC al rebufo de los Acuerdos de la Uribe. Este partido participó en las elecciones de 1986, en las que obtuvo 350 escaños en concejos locales, 23 diputados en asambleas departamentales, 9 escaños en la Cámara, 6 escaños en el Senado y el 10% del voto presidencial. Tras los comicios, fue objeto de una gran violencia, de modo que entre 1986 y 1990 entre cuatro mil y seis mil miembros de la Unión Patriótica fueron asesinados, desde militantes de base hasta líderes. Una

[70] VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. *Op. cit.*
[71] GATICA BÓRQUEZ, Jorge. *Op. cit.*
[72] PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*

operación en la que tomaron parte narcotraficantes, miembros de la élite política y grandes propietarios, y que fue calificada como de lesa humanidad[73].

La destrucción física de la Unión Patriótica —entre los miles de asesinados figuraban 2 candidatos presidenciales, 5 congresistas en ejercicio, 11 diputados, 109 concejales, 8 alcaldes en ejercicio y 8 exalcaldes— se incorporó al capítulo de «lecciones aprendidas» de las FARC, que estas trasladarían a la mesa de negociación con la Administración Santos. No obstante, el grupo no ha sido capaz de reeditar el relativo éxito electoral que tuvo con Unión Patriótica.

En fin, no fue hasta los noventa cuando, como consecuencia de los contactos mantenidos durante las presidencias de Virgilio Barco y Cesar Gaviria se desmovilizaron los grupos guerrilleros M-19, una facción del Ejército de Liberación Nacional (ELN) —conocida como Corriente de Renovación Socialista (CRS)—, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Manuel Quintín Lame (MAMQL) y una facción del Ejército Popular de Liberación (EPL)[74].

El proceso de paz iniciado en 1999 por el presidente Andrés Pastrana con las FARC, el tercer intento formal, se llevó a cabo en medio de la confrontación y se rompió en febrero de 2002[75]. Bajo la Administración Uribe comenzó la desmovilización de los grupos paramilitares colombianos, el principal de los cuales eran las conocidas como Autodefensas Unidas de Colombia. Este proceso supuso la desmovilización de miles de combatientes, el juicio y condena de varios de sus líderes y la extradición de algunos de ellos a los Estados Unidos por narcotráfico[76].

La clave para lograrlo fue la aprobación en 2005 de la ley conocida como de Justicia y Paz, con la que se propició la reincorporación de miembros de grupos criminales mediante la concesión de incentivos —a los paramilitares— y grandes beneficios en reducción de penas con vistas a desmovilizar a las tropas.

Sin embargo, la presencia paramilitar no disminuyó en muchas zonas. De hecho, surgieron nuevos grupos armados, las víctimas no fueron totalmente reparadas y los

[73] PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*
[74] BENAVIDES VANEGAS, Farid Samir y BORDA GUZMÁN, Sandra. «Introducción: el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP», *Revista CIDOB de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional),* n.º 121. Julio de 2019.
[75] TENA CORTES, Hernán Augusto. *Op. cit.*
[76] FERNÁNDEZ-MATOS, Carolina Dhayana y GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, Nohemí , *Op. cit.*

derechos a la verdad y la garantía de no repetición no se hicieron efectivos. Así, el 15 % de los detenidos (1026 individuos) entre 2006 y 2009 en operaciones contra el crimen organizado habían participado en este proceso de desmovilización, por lo que no hubo una mejora significativa en la seguridad del país[77]. En el periodo 2009-2012 se desplazaron 772.000 personas y en 2012-2015 775.000.

A juicio de algunos autores, las extradiciones de los líderes de los grupos paramilitares detuvieron un proceso que estaba permitiendo que se conocieran los nexos de los grupos paramilitares con políticos y miembros del Gobierno colombiano[78].

De hecho, la cooperación entre estos grupos irregulares y las fuerzas del Estado y las relaciones de aquellos tanto con los servicios de inteligencia como con los partidos políticos marcaron la dinámica del conflicto[79].

Así, el periodo 2002-2010 es un tiempo complejo, en el que se producen escándalos como el de los llamados «falsos positivos», esto es, ciudadanos inocentes asesinados por las fuerzas de seguridad para hacerlos pasar por terroristas o narcotraficantes con objeto de cobrar una recompensa ofrecida por el Estado y acreditar la buena marcha de las operaciones, y hasta como parte de un proceso de «limpieza social».

Los Acuerdos de Paz

El año 2011, al poco de su elección, el presidente Juan Manuel Santos, mediante la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, dio señales de su voluntad de alcanzar un acuerdo. Santos, que había sido ministro de Defensa durante el Gobierno de Uribe, dio paso a unas negociaciones con las FARC que se desarrollaron en La Habana y que pusieron fin a un doble estancamiento: por un lado, el producido por la incapacidad del Gobierno central para obtener una victoria completa, por más que hubiera debilitado militarmente a las FARC, y, por otro lado, el estancamiento resultado de la capacidad de las FARC para prolongar o perpetuar un conflicto convertido en una guerra de desgaste y carente del menor sentido político.

[77] GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*
[78] BENAVIDES VANEGAS, Farid Samir y BORDA GUZMÁN, Sandra. *Op. cit.*
[79] FERNÁNDEZ-MATOS, Carolina Dhayana y GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, Nohemí. *Op. cit.*

En noviembre de 2016, cuando se firmó el Acuerdo Final de Paz se estimaba que las FARC aún disponían de 7.000 integrantes y contaban con presencia en 242 municipios. Estos acuerdos suponen la apertura de una fase de transición —está previsto que se implementen en quince años— con la que se pretenden superar tres problemas históricos: la falta de presencia del Estado en una parte importante del territorio nacional, la propiedad de la tierra y, finalmente, la situación de abandono de las zonas rurales. Estos son problemas que un Estado necesariamente debe acometer, esté en guerra o no[80].

Con ello, se afrontan abiertamente los agravios socioeconómicos y de naturaleza estructural que subyacen en el conflicto. Y es que el acuerdo afecta en particular a la población rural, que es, recordémoslo, el 30 % de la población total. Y dentro de este colectivo afecta aún más a los grupos más marginales de la sociedad colombiana, esto es, a los afrodescendientes y los pueblos indígenas, tradicionalmente carentes de la debida representación. Tales colectivos han sido un segmento significativo de las bases de las FARC o viven en áreas que, por su carácter remoto, han estado controladas por este grupo[81].

El Acuerdo de Paz se articula en torno a seis puntos. El punto primero, por su importancia, se refiere a la Reforma Rural Integral, esto es, a la transformación estructural del campo con vistas a dar a las poblaciones rurales un acceso más democrático y efectivo a la propiedad de la tierra. Y es que el conflicto hunde sus raíces en las dificultades de acceso a la tierra, la desigualdad en su posesión y las consecuencias históricas para la población. Este problema y la superación de la brecha entre el campo y la ciudad son decisivos para la consolidación de la paz[82].

Por eso los Acuerdos vinculan directamente una paz estable y duradera con la transformación estructural del campo. Para solventar tal problema, en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se regulan el tratamiento del acceso y uso de las tierras y la formación de la propiedad con vistas a conseguir la llamada «paz territorial»,

[80] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*
[81] PHELAN, Alexandra. *Op. cit.*
[82] SÁNCHEZ IGLESIAS, Eduardo y SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Vicente. «El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos», *Revista CIDOB de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional),* n.º 121. Julio de 2019.

a la par que se articulan medidas para la erradicación de la pobreza entre la población rural.

Los Acuerdos consideran que la reforma que se pretende acometer solo es posible si se parte de un «enfoque territorial» que haga de las zonas rurales un «territorio de paz», algo que resulta imprescindible para construir una agenda de paz realmente efectiva. De esta forma, la garantía para «la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia» pasa por garantizar los derechos de la población rural, para lo cual la agenda de paz apuesta «por la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo y bienestar territorial»[83].

En el caso colombiano, por el carácter diseminado con que se presenta el conflicto, que obedece en cada caso particular a razones que también lo son, parece conveniente definir la idea de *paz territorial.*

El enfoque territorial supone la puesta en práctica de la idea de paz y pone en valor el hecho de que la guerra se desarrolle en la periferia, en territorios diversos, no pocas veces remotos y olvidados, cada uno de los cuales cuenta con dinámicas específicas y singularizadas que no pueden desatenderse.

Tomando en consideración estas circunstancias, surgen los Proyectos de Desarrollo con Enfoque Territorial con el objetivo de estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, atendiendo a sus muy específicas circunstancias. Esto implica, en total, a unos 170 municipios.

La importancia de la dimensión territorial y geográfica del conflicto hace que uno de los ejes de la agenda sea la necesidad de zonificar y regionalizar. Tal cosa, por otra parte, no es sino cumplir con un mandato constitucional de descentralización lógico, y que beneficia a las zonas rurales. La reforma pretende así integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía[84].

El punto segundo del Acuerdo, «Participación política: apertura democrática para construir la paz», requiere de una ampliación democrática que permita la aparición de

[83] *Idem.*
[84] *Idem.*

nuevas fuerzas políticas con las debidas garantías para su participación e inclusión en el sistema. Y supone la entrada de las organizaciones en la política y el sometimiento a sus dinámicas.

El punto tercero, «Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas», tiene como objetivo la terminación definitiva de la confrontación con las FARC-EP e incluye las reglas que rigen este cese. Asimismo, comprende el pacto para la «Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político— de acuerdo con sus intereses».

Sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera requiere de la reincorporación efectiva de las FARC-EP a la vida social, económica y política del país. Este punto también incluye el acuerdo sobre «Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz».

El planteamiento que se hace no es el clásico: los modelos tradicionales de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de organizaciones armadas entienden la reintegración social de los excombatientes como un proceso individual que supone la ruptura de las estructuras de la organización armada, el desmonte de las jerarquías y la disolución del colectivo[85]. Frente a la visión clásica, las FARC-EP señalaron durante las negociaciones que harían una reincorporación colectiva, no individual. Y lo explicitaron a través del lenguaje: la guerrilla no se desarma, «deja de usar las armas» para continuar en la lucha por vías democráticas; no se desmoviliza, «desmonta sus estructuras armadas» mientras se mantiene como colectivo; no se reinserta, se «reincorpora» al sistema político. Es decir, según sus palabras: «Las FARC no se desmovilizan, se movilizan a hacer política legal». Con tales matizaciones, la guerrilla quería dar a entender que las FARC no desaparecían como organización política, sino como

[85] ZAMBRANO QUINTERO, Liliana. «La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso», *Revista CIDOB de Afers internacionals (La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional),* n.º 121. Julio de 2019.

estructura militar, manteniendo los fines aunque cambiaran los medios. De esta manera, la organización pasa a constituirse en partido político sin siquiera cambiar de nombre[86].

Para materializar y hacer posible estos acuerdos se estableció una renta básica correspondiente al 90 % del salario mínimo, aproximadamente 200 euros, que percibiría cualquier excombatiente que se desmovilizase. Dicha renta fue establecida para tres años, si bien se extendería adicionalmente otros ochos años a los efectos de otorgar a los exguerrilleros el tiempo necesario para que se reincorporen a la vida ordinaria y evitar que retornen al crimen, que hasta el momento era su forma de vida.

El punto cuarto, «Solución al problema de las drogas ilícitas», promueve el tratamiento de este problema y de la criminalidad organizada desde un enfoque que se pretende sea general, de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género. Cabe referir que, como veremos, este problema dista de haber mejorado.

El punto quinto contiene el acuerdo referido a las víctimas, en el que se combinan mecanismos de justicia retributiva y restaurativa. El acuerdo crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición que contribuye a la lucha contra la impunidad combinando mecanismos judiciales y extrajudiciales complementarios para el esclarecimiento de la verdad, la búsqueda de los desaparecidos y la reparación del daño.

El punto sexto, «Mecanismos de implementación y verificación», contempla la creación de una comisión de implementación integrada por representantes del Gobierno nacional y de las FARC-EP.

El acuerdo final suscitó un relevante debate en el interior de la sociedad colombiana y no fueron pocos los que se opusieron —incluido Iván Duque, que reemplazaría a Santos como presidente—, razón por la que, al ser sometido a un plebiscito, el resultado final fue una victoria para el «no» con el 50,2 % de los votos, frente a un 49,7 % de votos por el «sí». Esto obligó al Gobierno a «renegociar» el acuerdo, a la vez que creó incertidumbre sobre su aplicación legal. Posteriormente, el Gobierno y las FARC-EP acordaron un nuevo texto que se firmó el 24 de noviembre en el Teatro Colón de Bogotá y que fue ratificado por el Senado y la Cámara de Representantes, aunque sin afrontar un nuevo plebiscito.

[86] *Idem.*

Implementación y efectos de los acuerdos de paz

Ni en los últimos meses de presidencia de Santos ni tampoco durante la presidencia de Iván Duque, que se había opuesto a su aprobación cuando se sometieron a referéndum, se avanzó sensiblemente en la implementación de los Acuerdos de Paz. De hecho, estos encontraron bastante oposición interna, algo por otra parte previsible ante la magnitud de la apuesta realizada. Y además la economía no ayudó en este periodo.

La referencia política de Duque a una «paz con legalidad» suponía, *de facto,* una deslegitimación de los acuerdos alcanzados en tanto no concordantes con la legalidad vigente. Y si no se retrocedió a posiciones previas en su mandato, tampoco se avanzó en su estela. No hubieran permitido tal cosa garantes y acompañantes como la Unión Europea. Hay que referir también que el presidente Duque intentó alcanzar la paz con el ELN, pero esta iniciativa se frustró tras el asesinato de veintidós cadetes de la policía en 2019.

La implementación de los Acuerdos hubiera requerido la aprobación de un complejo de leyes por parte del Congreso que hasta la fecha no se ha dado[87]. En este sentido, según un informe del Instituto Kroc, entre 2016 y 2018 las disposiciones en progreso aumentaron de 83 a 410, pero entre 2019 y 2021 la variación porcentual ha sido de entre 4 y 6 puntos, «disminuyendo notablemente en el último año, con una variación de un punto porcentual»[88].

A nivel general, el 31 % de las disposiciones se encuentran completas, el 20 % en estado intermedio, el 37 % en estado mínimo y el 13 % aún no iniciaron su implementación[89]. Se ha de referir también que no se ha dado el progreso necesario en los enfoques étnico y de género, imprescindibles para la correcta implementación de los acuerdos.

Conforme a lo establecido, las FARC se desmovilizaron y los excombatientes, junto con sus familias, comenzaron a concentrarse en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), posteriormente reconvertidas a Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (ETCR) .

[87] BENAVIDES VANEGAS, Farid Samir y BORDA GUZMÁN, Sandra. *Op. cit.*
[88] MORALES CASTILLO, Cindy A. «La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC podría no lograrse en el tiempo establecido», *El Espectador*. 27 de junio de 2023. Disponible en: https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/estado-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc-informe-2022-instituto-kroc/
[89] *Idem.*

Una parte de las FARC no se sumó al proceso de paz y permaneció activa, estos grupos se denominan «disidencias» y existen unos veinte. Los más importantes son el Estado Mayor Central de las FARC-EP, que cuenta con 2300 hombres en la zona oriental del país y que controla además siete frentes en departamentos occidentales (Cauca, Valle del Cauca y Nariño), y la llamada Segunda Marquetalia, que opera en la región oriental fronteriza con Venezuela y que, a diferencia del anterior grupo, sí participó en la firma del Acuerdo de Paz de 2016, si bien luego renegó de él y se convirtió en una reinsurgencia[90].

En las disidencias se integran también nuevos combatientes reclutados para continuar con sus actividades y operaciones. Por tanto, no son simplemente herederas directas de las FARC, hecho al que se suma el que no sean infrecuentes las mutaciones políticas, criminales u operativas de sus estructuras[91].

En cualquier caso, los Acuerdos supusieron la fractura de las FARC. Desde el principio, unos setecientos guerrilleros, un 10 % del total, se opusieron a desmovilizarse, cifra que en 2018 se elevó a 1200. Los que ya se encontraban instalados en ECTR adujeron sentirse engañados tanto por la falta de avances como por los incumplimientos gubernamentales[92].

Un año después, al menos el 55 % de los ocho mil antiguos insurgentes que se acogieron al Acuerdo de Paz abandonaron las veintidós ETCR por la falta de expectativas económicas. Ello no es constitutivo de delito, pero que lo haya hecho un porcentaje tal acredita la naturaleza disfuncional, cuando no el fracaso, del programa de reincorporación. Sin duda, algunos se habrán integrado en las disidencias de las FARC o en otros grupos guerrilleros o criminales[93].

Aunque no es sorprendente que en una organización insurgente aparezcan tensiones entre la parte militar y política, en 2019 las disidencias se cifraban en entre 16 y 18 estructuras, con entre 1200 y 2000 combatientes, con algún tipo de presencia en 13

[90] GIORDANO, Eduardo. *Op. cit.*
[91] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*
[92] GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*
[93] *Idem.*

departamentos de los 32 con los que cuenta Colombia. Entre estos combatientes figuran relevantes líderes de la estructura militar de las FARC-EP[94].

Recapitulando la situación global, hasta 2019 las disidencias de las FARC, agrupadas en 23 estructuras, se expandieron de 58 a 85 municipios y contaban con cerca de 1800 exguerrilleros y alrededor de 300 nuevos reclutas. El Clan del Golfo disponía de 2500 efectivos, se encontraba presente en 276 municipios y se expandió a 26 más tras los Acuerdos. El ELN, por su parte, se expandió a unos 35 municipios más, hasta hacerse con un total de 136, para cuyo control disponía de unos 3000 combatientes[95]. Es más, este grupo ha continuado ampliando sus capacidades hasta el extremo de que en 2022 disponía de una significativa capacidad operativa y alrededor de 5800 combatientes.

Las áreas afectadas son las que más relación tienen con el narcotráfico: la costa pacífica, donde se vive una verdadera guerra civil entre grupos armados, disidencias, guerrillas, bandas criminales y el Ejército y la Policía (desde ella sale el 45 % de la cocaína del país); el Bajo Cauca antioqueño y el nordeste de Antioquia y el centro-sur de Colombia, un área en la que se han consolidado las disidencias de las FARC al permitir el control de los corredores de los tráficos ilícitos[96].

La desmovilización de las FARC generó un vacío de poder en algunas áreas al no ser este espacio cubierto por el Estado como estaba previsto. Esto ha sido causa de que otros grupos armados organizados —incluyendo los cárteles mexicanos de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación— lo ocupen. La combinación descrita de actores armados y ausencia de la fuerza pública también se produjo durante la desmovilización paramilitar. La razón se sitúa en las oportunidades de negocio a que dio pie el aludido vacío de poder, que provocó que agrupaciones criminales suplieran a la guerrilla en la prosecución de negocios ilícitos ya en marcha, lo que además se vio facilitado por el apoyo de algunos de los exguerrilleros, reconvertidos ahora en criminales ordinarios. Es más, miembros de cárteles mexicanos se instalaron en la región para asegurar el suministro y los tiempos logísticos.

[94] *Idem.*
[95] MÍNGUEZ CARRALERO, David. *Op. cit.*
[96] GÓNZALEZ MARTÍN, Andrés. *Op. cit.*

Principales grupos armados colombianos y su situación ante el diálogo con el Gobierno

Grupo	Motivaciones	Nº municipios	Presencia departamental	Principales Alianzas	Principales Enemigos	PAZ TOTAL (a 15/04/ 2023)
ELN	Ideológicas (especialmente el Comando Central) Criminales (especialmente frentes de guerra)	184 municipios y 12 departamentos de Venezuela	Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Bolívar, Cesar, La Guajira, N. Santander, Santander, Boyacá, Arauca, Casanare, Vichada,	Segunda Marquetalia, Venezuela y Cuba	Clan del Golfo, Estado Mayor Central y Gobierno de Colombia	En mesa de negociaciones para proceso de paz
CLAN DEL GOLFO	Criminales	241 municipios y alianzas en 28 países	Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, La Guajira, César, Norte Santander, Casanare, Meta, Bogotá	Grupos locales subcontratados, agentes estatales a nivel regional y local, puntualmente otros GAO. En el extranjero principalmente Cártel JNG, Cártel de Sinaloa, mafia calabresa y siciliana, redes de narcotráfico balcánicas.	ELN, disidencias de las FARC-EP, Gobierno de Colombia	Negociando términos, pendiente de aprobación Ley de Sometimiento
SEGUNDA MARQUETALIA	Ideológicas y criminales	61 municipios y presencia en Venezuela	Nariño, Putumayo, Caquetá, Córdoba, Sucre, Vichada, Guainía	ELN, Gobierno de Venezuela	Clan del Golfo, Estado Mayor Central, Gobierno de Colombia	Comunicado de disposición a dialogar y liberación de 16 presos
ESTADO MAYOR CENTRAL	Principalmente criminales, aunque al ser disidencias de las FARC alegan motivaciones ideológicas	119 municipios y presencia en Venezuela	Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Putumayo, Tolima, Caquetá, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Casanare, Arauca, N. Santander		ELN, Segunda Marquetalia, Clan del Golfo, Gobierno de Venezuela, Gobierno de Colombia	Inicio de diálogos de paz el 16 de mayo

Elaboración propia con datos de Fundación Paz y Reconciliación (municipios y departamentos).

Figura 9. Principales grupos armados organizados (GAO) en Colombia
Fuente: GARCIA-MIGUEL, Miguel. «La ambición y la dificultad del objetivo de la Paz Total en Colombia», *Global Affaires and Strategic Studies*. Universidad de Navarra, 14 de abril de 2023. Disponible en: https://www.unav.edu/web/global-affairs/la-ambicion-y-la-dificultad-del-objetivo-de-la-paz-total-en-colombia

Como puede verse, el Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se está tambaleando en las periferias del país afectadas por el conflicto, lo que puede hasta justificar una ralentización de su implementación. De hecho, el Gobierno de Iván Duque volvió en estas áreas a las Zonas Estratégicas de Intervención Integral y, con ello, a las estrategias de contrainsurgencia del modelo «despejar-mantener-construir»[97].

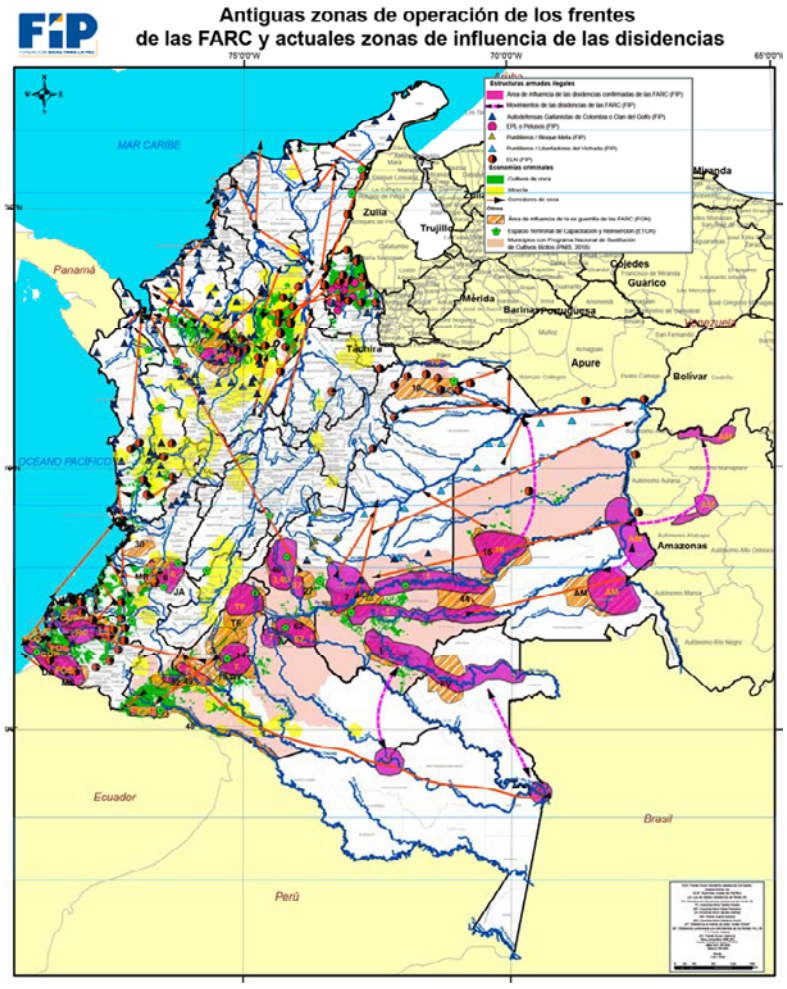


Figura 10. Antiguas zonas de operaciones de los frentes FARC y actuales zonas de influencia de las disidencias
Fuente: VERDADABIERTA.COM. Disponible en: https://verdadabierta.com/frente-oliver-sinisterra-disidencia-que-persiguen-autoridades-colombo-ecuatorianas/mapa-general-disidencias-farc-informe-fip/ [consulta: 8/8/2023].

[97] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*

Por otro lado, el informe de Kroc de 2023 afirma que, entre los retos de la reincorporación, está establecer las vías para el acceso a tierra de los firmantes de paz, pero sobre todo garantizar la seguridad y la protección de sus vidas. Desde la firma del Acuerdo hasta junio de 2023, 373 excombatientes han sido asesinados (17 hasta esa fecha en 2023).

En cualquier caso, el punto uno del Acuerdo, sobre la Reforma Rural Integral, y el dos, sobre participación política, son los de menor nivel de ejecución. De hecho, se identificó un retraso en la adjudicación y asignación de tierras, con «solo el 1 % de la meta total de 3 millones de hectáreas adjudicadas hasta octubre de 2022». En cuanto a la figura de las Zonas de Reserva Campesina, el informe establece que no ha tenido el impulso necesario, pero ha adquirido nueva relevancia dentro del Ministerio de Agricultura.

Algunos autores apuntan a que la estructura de gasto sigue sin ser adecuada, pues las necesidades se ubican en la periferia rural, mientras los recursos se concentran en el Estado central. La Reforma Rural Integral implica nada menos que una transformación del ordenamiento territorial de Colombia, lo que requiere ingentes recursos. Pero también una filosofía económica congruente[98].

Y es que se requiere de una financiación importante para las leyes agrarias, para la reinserción de los insurgentes, para la sustitución de cultivos… Las cuestiones económicas son clave, aunque no son visibles, y de no atenderse dejan sin sentido al plan[99].

Y, además, incorporan no pocas contradicciones. Así la devolución de tierras a propietarios expoliados ha incrementado la inseguridad jurídica en el campo, pues hace fácil las reclamaciones judiciales y el desarrollo de procesos de duración indeterminada y resultados inciertos.

Merecen referirse los malos resultados obtenidos por el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). En las elecciones de 2018 este consiguió un reducido 0,34 % de los votos en el Senado, unos 53.000 votos, cuando obtener un escaño en condiciones normales requiere de unos 470.000 votos. Los pésimos resultados de las FARC colocan a este partido en el decimocuarto puesto del panorama político. En la

[98] SÁNCHEZ IGLESIAS, Eduardo y SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Vicente. *Op. cit.*
[99] BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

Cámara de Representantes el resultado fue incluso peor, sumaron alrededor de 31.000 votos, que representan el 0,22 % del electorado.

Y en las elecciones de 2022 el resultado volvió a empeorar, pues el partido obtuvo 29.620 votos para el Senado, equivalentes al 0,19 %, y 20.501 para la Cámara (0,13 %). Este total de 50.121 papeletas es inferior a los poco más de 85.000 sufragios que, como hemos visto, la antigua guerrilla obtuvo en las elecciones de 2018.

Sin embargo, el régimen transitorio aprobado en los Acuerdos de Paz otorga a las FARC al menos cinco representantes en cada una de las cámaras durante dos periodos electorales. El Polo Democrático Alternativo ha necesitado más de 720.000 votos para obtener el mismo resultado.

La Jurisdicción Especial para la Paz también ha sufrido tropiezos a la hora de juzgar a miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, las FARC-EP y otros terceros implicados en el proceso. Esta forma parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición y se encuentra vigente desde 2017 para esclarecer «los delitos más graves y representativos», que, por ello, no pueden ser objeto de amnistías o indultos.

Se trata de garantizar todos los derechos de las víctimas y, particularmente, el referido a la justicia. Pero también de ofrecer la verdad a la sociedad colombiana y contribuir al logro de una paz estable y duradera. Además, cerrar definitivamente este episodio pasa por que se adopten decisiones que den seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado.

Esta Jurisdicción ya ha efectuado sus primeras acusaciones mientras asciende por la cadena de mando en los casos de los «falsos positivos» o juzga a miembros de las FARC-EP por el uso de la violencia sexual como arma de guerra.

En un informe de 2018 el International Crisis Group sostenía la necesidad de convencer a los grupos armados —incluidos disidencias y gaitanistas— de desmovilizarse colectivamente y retornar a la vida civil. Esto proporcionaría a los más jóvenes y peor pagados una salida.

El problema es que ninguno de esos dos grupos era elegible para los programas de reincorporación individual. Y es que se había rechazado aplicar una ley de 2018 sobre las condiciones y beneficios de la rendición de los grupos armados, que lo iba a ser a los

Gaitanistas por los avances en las negociaciones con el Gobierno. En consecuencia, no existía un marco jurídico aceptable bajo el cual ningún grupo pudiera desmovilizarse colectivamente (excepto el ELN, al que se reconoce el estatuto de parte de un conflicto interno)[100].

Para aliviar una violencia rampante, a juicio del International Crisis Group, era necesario dotarse de los instrumentos jurídicos precisos para que guerrilleros y grupos delincuentes depusieran las armas en los términos jurídicos establecidos por el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA). Así pues, a juicio del referido grupo de investigación, estos podrían ser objeto legítimo de desmovilización[101].

La Paz Total. La ley 2272 de 2022 y la Estrategia de Desarrollo Nacional 2022-2026

La llegada de Petro al poder ha supuesto que se retome la agenda política del presidente Santos con una ambición mucho mayor, esto es, buscando decididamente atender a la resolución de los factores estructurales del conflicto colombiano, lo mismo que a su manifestación, la violencia, con independencia de los fines de quienes la practican. Estamos ante la apuesta por un concepto ONU que se intuye en el desarrollo del programa político de Petro: la cultura de la paz.

Para la cultura de paz[102], en su concepción original, la guerra y la violencia vienen a constituir una actividad cultural, una actitud y, por tanto, pueden ser reconducidas a través de la educación, una educación para la paz, como ya apuntaba el propio Rousseau. Si la guerra es «una actividad del espíritu» y está inscrita en la mente de los hombres, solo es posible la paz cuando esta se construye en el mismo lugar y sustituye a aquella.

La paz queda definida no solo como una mera idea o una utopía, sino como una cultura, una cultura ciudadana, una actividad de la razón llamada a imponerse como un largo proceso para acotar primero —eliminando la guerra— y anular después el impulso emocional, la actitud, en que se sustenta el recurso a la violencia. Se trata, pues, en sus

[100] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*
[101] *Idem.*
[102] Para una mayor información sobre este concepto, se recomienda el libro de David Adams *Cultura de paz. Una utopía posible* (Herder, 2015).

mismos orígenes de un proyecto pedagógico y de transformación orientado en el largo plazo.

Esto desborda cualquier aproximación simplista a la idea de paz —es decir, entendida como el mero fin de la violencia— y configura un proceso de cultivo —*cultura* viene de *cultivo* y, como tal, debe germinar— antes que de construcción; esto es, según la definición de la ONU, de florecimiento de «un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida».

Tal propuesta ONU/UNESCO no es posible sin superar la explotación del hombre por el hombre, la enseñanza de una cultura de guerra, el control autoritario, el racismo, el deterioro del medioambiente, el comercio de armas y drogas, la dominación masculina y la violencia contra la mujer, el control de la información, la identificación de supuestos enemigos… En suma, sin proporcionar una auténtica justicia[103].

Otros elementos transversales al proyecto, situados en sus cimientos, son el desarrollo económico y social sostenible, el respeto a los derechos humanos, la promoción de la participación democrática, la igualdad de la mujer, la promoción de la comprensión, la tolerancia y la solidaridad, la comunicación participativa y la paz y seguridad internacionales.

En la estela de Rousseau, el proyecto UNESCO original otorga un papel esencial a los gobiernos locales, formados por electos; a la sociedad civil, a través de sus múltiples movimientos (que actúan sobre los campos citados en el párrafo anterior), y a las ONG, por su inmediata proximidad al ciudadano para la activación de la sociedad. Al mismo tiempo, identifica al Estado en su intento de monopolizar la violencia como uno de los agentes que dificultan la instalación del modelo de cultura de la paz y propugna su sustitución por los pueblos. Las decisiones son así de abajo arriba, con lo que ganan legitimidad y compromiso.

El advenimiento del presidente Gustavo Petro se produjo en el contexto de una importante violencia, por lo que, como eje central, adoptó la política de Paz Total, que privilegia el diálogo y la negociación como estrategia principal frente a los grupos armados. Las disposiciones normativas clave son la Ley 2272 de 2022 y el Plan Nacional

[103] ADAMS, David. *Op. cit.*

de Desarrollo 2022-2026. Ambas son la base para un ulterior despliegue de normas complementarias.

Petro se ha propuesto avanzar hacia la Paz Total mediante un plan de choque que permita abordar las problemáticas que subyacen detrás de los conflictos. Sus propuestas más trascendentes están en línea con los Acuerdos de 2016 y se encuentran orientadas a fomentar la participación ciudadana con vistas a la construcción de la paz, promoviendo el diálogo y la cooperación entre diferentes sectores y comunidades para la legitimación del conjunto. En línea con lo acordado en 2016 y ya en marcha, Petro apuesta por un desarrollo rural integral —pues es en este espacio donde se ubican los conflictos— mientras se atienden cuestiones como la desigualdad en el acceso a la tierra y los recursos naturales o se implementan políticas sostenibles e inclusivas.

Asimismo, se busca una transformación cultural. Para ello se promueve la educación en valores y habilidades para la paz, así como el respeto por los derechos humanos y la diversidad cultural.

Y también se trata de reformar el sistema de justicia. Con tal propósito, se fortalece la justicia transicional y se garantizan la reparación integral de las víctimas, la sanción y la reinserción de los excombatientes, buscando un nuevo equilibrio entre justicia y paz que recoja las peculiaridades de los nuevos grupos armados. El programa se presenta como un compromiso con los derechos humanos y las minorías sociales para resolver los problemas estructurales que subyacen en el conflicto.

Se trata de negociar con todos los grupos simultáneamente para que ninguno de ellos se fortalezca aprovechando los vacíos de poder que el abandono de las actividades delictivas en algunas áreas trae consigo.

Las claves o pilares de la propuesta del presidente Petro pasan por el cumplimiento del Acuerdo suscrito con las FARC-EP (primer pilar), así como también por el establecimiento de diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos con grupos armados organizados, grupos relevantes que disponen de un mando responsable y de control sobre un territorio que les permiten desarrollar operaciones militares sostenidas[104].

[104] VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. *Op. cit.*

Esto implica el diálogo de paz con el ELN (segundo pilar) y el sometimiento a la justicia de las disidencias y reincidencias de las FARC (tercer pilar), que podrán entrar en la categoría anterior siempre y cuando pacten acuerdos que contribuyan a su desmantelamiento. El Gobierno puede proponer a estas estructuras armadas un diálogo jurídico y social para que retomen el camino de una salida negociada al conflicto[105].

En línea con lo expuesto, se ha creado una mesa de negociación con el ELN con una agenda de seis puntos: 1) Participación de la sociedad en la construcción de paz; 2) Democracia para la paz; 3) Transformaciones para la paz; 4) Víctimas; 5) Fin del conflicto armado; 6) Implementación.

Cabe referir que el debate sobre el modelo económico estuvo ausente en anteriores procesos de paz, pero ahora es factible por la singularidad ideológica del actual Gobierno. En esta línea, su apartado 2.2 propone: «Examinar, desde una perspectiva democrática, el modelo económico, el régimen político y las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional». Y dicho enfoque se complementa con el apartado 3.2, que establece la discusión de «políticas públicas tendientes a superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción y la degradación ambiental, en búsqueda de la equidad». Mientras, el punto 5 refiere cuestiones como «la determinación de condiciones y garantías para la seguridad y el ejercicio de la política del ELN» (5.2), «la erradicación de toda forma de paramilitarismo» (5.3) y «el cese del fuego y hostilidades de carácter bilateral» (5.5)[106].

El problema de este proceso es la naturaleza descentralizada con que cuentan las estructuras del ELN a diferencia de las FARC, que disponían de un mando centralizado[107].

[105] *Idem.*
[106] GIORDANO, Eduardo. *Op. cit.*
[107] PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*

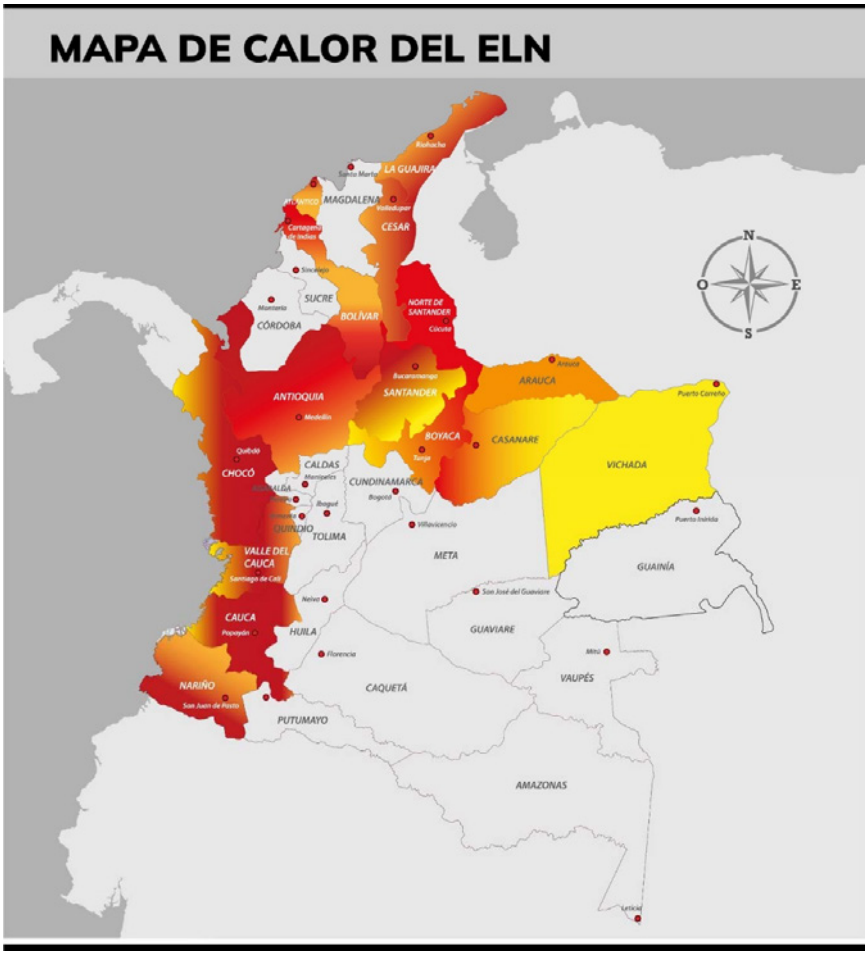


Figura 11. Distribución geográfica del ELN
Fuente: FITZGERALD, María F. «El mapa de calor del ELN», *El Cambio*. 7 de julio de 2023. Disponible en: https://cambiocolombia.com/pais/el-mapa-de-calor-del-eln

Esta naturaleza dispersa, asociada a la falta de unidad ideológica y a su despliegue territorial, dificulta que el ELN pueda mantener una posición única que conduzca la negociación a un final exitoso. Así, su mando central cuenta con cinco componentes: político, económico, social, internacional y militar. De modo que si habiéndose acordado una sola agenda fue difícil negociar con las FARC, que tenían una estructura vertical y unificada, más lo es en este caso. Porque, además, no es negociar con el ELN como entidad única, es negociar agendas diferentes y llegar a acuerdos con cada fragmento

regional. Es en Venezuela —y con la mediación del presidente de este país—, donde se están llevando a cabo las conversaciones[108].

El ELN propone aligerar los rigores del sistema carcelario a todos los presos, además de un régimen especial para los de su organización con problemas de salud. En cualquier caso, la paz con el ELN se ha convertido en un objetivo estratégico para Petro, ya que pudiera ser más practicable que el resto de los objetivos que se había planteado mientrasalgunas de las reformas de su programa, como la de la salud o la laboral, parecen haber encallado y las encuestas y escándalos cuestionan su liderazgo. Al presidente Petro le urge alcanzar resultados tangibles e importantes.

Con las disidencias, y particularmente con aquellas que abandonaron el proceso de La Habana, la cuestión no es tan fácil, pues hay quienes plantean hasta motivaciones jurídicas contrarias al reconocimiento en derecho de tales grupos como elegibles[109]: los Acuerdos de Paz suscritos requerían que quienes no cumpliesen con ellos concurriesen ante la «justicia ordinaria».

Hasta julio, cerca de 26 grupos de diversa capacidad han manifestado su intención de acogerse a esta iniciativa. El Gobierno anunció un cese multilateral al fuego con 10 de ellos, entre los que están el Estado Mayor Central, la Segunda Marquetalia y el Clan del Golfo[110], si bien la posibilidad de llegar a un acuerdo de paz con los grupos criminales, y concretamente con este último, es aún objeto de un intenso debate.

Estamos ante un intento de proporcionar una salida al conflicto en su tercer pilar, las disidencias, que sea un punto intermedio entre la negociación política y el sometimiento, lo que de ordinario se reclama a cualquier ciudadano ante la ley, en el caso de las diversas estructuras criminales. Y es que el cuarto pilar, los grupos criminales, está construido alrededor de dos conceptos: *acogimiento* y *sometimiento,* propuestos a los restantes grupos armados organizados. A estos se les ofrecerá un «tratamiento penal benigno» y la no extradición como incentivo para que entreguen las armas, los bienes y el dinero obtenido, proporcionen información sobre las rutas del narcotráfico y se

[108] *Idem.*
[109] NIÑO, Catalina. «Los obstáculos para la Paz Total en Colombia», *Revista Nueva Sociedad*, n.º 305. Mayo-junio de 2023. Disponible en: https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/
[110] CAJIAO V., Andrés. «Petro y la estrategia de paz y seguridad: efectos y alertas». Fundación Ideas para la Paz, 22 de agosto de 2022. Disponible en: https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-11/petro-y-el-cambio-en-la-estrategia-de-paz-y-seguridad-efectos-y-alertas

reorienten definitivamente hacia actividades legales[111]. Los grupos locales subcontratados para actividades criminales deberían considerarse en este campo.

Y con el Clan del Golfo sucede lo mismo que con el ELN, estamos ante jefes militares regionales, con medios armados propios y asentados en territorios definidos, que disponen de autonomía y pueden seguir, o no, lo que decida su dirección central. A esto se suma la dificultad que entraña la presencia de grupos mexicanos del narcotráfico. Solo hay que recordar que en 2005 las autodefensas realizaron su propia depuración interna para poder negociar. Y ya ha habido asesinatos entre los líderes gaitanistas con vistas al posicionamiento del grupo para la negociación.

El compromiso de la sociedad civil, el quinto pilar, se materializaría en unos diálogos regionales y territoriales con el mayor número de organizaciones sociales por mor de la representatividad. Esto serviría para involucrar a las poblaciones efectivamente en el diseño de la agenda y como legitimación al proceso, al atenderse así la diversidad de contextos y escenarios donde tiene lugar. De esta manera, como reedición de la «paz territorial», se atendería la diversidad que plantea el conflicto, que afecta de manera diferente a los colectivos sociales y según los territorios. En cualquier caso, hace falta una mirada transversal en cada caso: comunidades negras, indígenas, niños, poblaciones LGTBIQ+[112].

La crítica

Llegados a este punto, se debe hacer mención a que, en su número de mayo de 2023, la revista *The Economist* calificaba la Paz Total de «caos total» y la consideraba «inalcanzable». En esta línea crítica, cabe referir que el capítulo dedicado a la Paz Total de las bases del Plan Nacional de Desarrollo no entra en la concreción de las medidas que se deben poner en valor y, en su lugar, se dedica a cuestiones históricas y reflexivas. Y abordar problemas tan delicados como un proceso de transición política, la justicia transaccional o rediseñar instituciones no admite imprecisiones.

Por ejemplo, el 31 de diciembre de 2022 el presidente anunció altos el fuego con el ELN, el Clan del Golfo, las disidencias de las FARC y los Pachenca. Pero el 3 de enero el

[111] VALENCIA AGUDELO Germán Darío. *Op. cit.*
[112] *Idem.*

Comando Central del ELN lo desmintió. Además, el Clan del Golfo continuó con sus actividades criminales habituales, por lo que, el 19 de marzo, Petro suspendió el alto el fuego con este último grupo. Y eso cuando no se había firmado protocolo alguno en tal sentido ni se habían establecido mecanismos de verificación por las partes[113].

Y si los enfrentamientos con la policía se redujeron un 79 %, los enfrentamientos entre grupos se incrementaron en un 70 % —buscando con ello probablemente fortalecer territorialmente su posición negociadora y obtener mayores concesiones— en los tres primeros meses de «alto el fuego». Por dicha razón se acusa a estos grupos de haberse beneficiado de un «alto el fuego» unilateral y de la reducción de la presión policial para continuar sus operaciones y aun para fortalecerse[114].

También genera preocupación el enfoque otorgado a la seguridad y la justicia, particularmente en lo que respecta a la rendición de cuentas de los grupos armados y la protección de las víctimas[115]. En el fracasado proyecto de Ley de Sometimiento se establecía un máximo de ocho años de pena para los delitos de lesa humanidad —que luego se elevaría a diez— y se permitía que los implicados pudieran quedarse hasta con un 6 % de las ganancias de su participación en actividades ilícitas, hasta un máximo de 2,5 millones de dólares. Quienes ya se encontraban en la cárcel deberían de purgar en ella al menos diez años por sus faltas. Las bandas criminales tendrán un plazo máximo de dos años para desarticularse de manera voluntaria[116].

Los detractores de la iniciativa de Petro subrayan también la falta claridad en cuanto a objetivos y estrategias, lo que dificulta su implementación y seguimiento. Así, en el despliegue legislativo realizado hasta julio de 2023 no se establece la práctica ni se señala la hoja de ruta de un camino que se ha comenzado ya a andar. Esto atenta contra la credibilidad de un plan que, para poder ejecutarse —y más cuando afecta a cuestiones nucleares del Estado— debe de resultar creíble y claro para quienes lo tienen que llevar a cabo.

Y es que no hay tampoco herramientas operacionales que sirvan a la concreción de lo que hasta el momento tan solo queda como unos principios humanistas o filosóficos que

[113] NIÑO, Catalina. *Op. cit.*
[114] *Idem.*
[115] TENA CORTES, Hernán Augusto. *Op. cit.*
[116] NIÑO, Catalina. *Op. cit.*

deben guiar los actos administrativos, pues no existe una normativa para su concreta implementación, cuyo cuidado detalle serviría para proteger y amparar a los funcionarios responsables de un desarrollo siempre controvertido y difícil.

Así, tras el fracaso expreso del proyecto de Ley de Sometimiento, el vacío jurídico es aún mayor. Por ejemplo, se precisa una normativa concreta sobre los criterios de actuación de la fuerza pública en zonas en conflicto y ante actuaciones criminales durante el alto el fuego, cuando la violencia, lejos de desescalar, aumenta.

Otros autores señalan los obstáculos políticos que debe afrontar esta iniciativa y que la hacen de viabilidad dudosa por los consensos que su aprobación requiere y que la sociedad rechaza, como prueba el fracaso de la Ley de Sometimiento. Es más, lo sucedido subraya su carácter poco práctico en la medida de que se demanda la cooperación —y hasta la lealtad— de actores que no se atienen a las normas que las sociedades se han dado para conseguir su lucro personal y que, por principio, no son fiables, aunque solo sea por el negocio al que se dedican: el crimen. Además, los implicados son grupos con intereses diversos y hasta enfrentados.

Otros sostienen, por ello, la necesidad de diferenciar y desagregar de forma nítida los procesos de transición política hacia la paz —esto es, los propios de actores con ideología política (el ELN, recordemos, cuenta con el estatuto de combatiente)— de aquellos otros que se refieren al sometimiento a la justicia de actores armados que carecen de ideología en la medida en que buscan su lucro ilícito. Pero tal desagregación no es nítida. Grupos como el Clan del Golfo se denominan a sí mismos Autodefensas Gaitanistas de Colombia con el fin de reclamar una naturaleza política para su proceder delictivo.

Esto genera situaciones conceptualmente complejas. Por ejemplo, la suspensión de las órdenes de captura para los narcotraficantes, dada la relación existente entre economía, narcotráfico y política, a quiénes afecta y que se trata de delitos con interés internacional. ¿Puede firmar un Estado de derecho un acuerdo de paz con narcotraficantes? De entrada, parece que estos deben ser sometidos a la ley y nada más.

El cese el fuego multilateral con narcos resulta algo igualmente inaceptable, sostienen los críticos, pues con ellos no es lícito siquiera plantear un acuerdo que sirva a la justificación, toda vez la obligación, de cumplir la ley a la que se encuentra convocado

todo Estado de derecho. Y un cese el fuego solo es posible con la formalización de un acuerdo y su correspondiente protocolo de verificación, que no puede firmarse en el caso que nos ocupa por ser contrario a las esencias del Estado de derecho.

Además, los continuos procesos de perdón favorecen la idea de seguir una conducta criminal hasta la siguiente ola de indultos: si este no se alcanza en la presente ola, cabe esperar. El supuesto descrito es precisamente el de quienes abandonaron o incumplieron los Acuerdos de Paz de 2016, contraviniéndolos expresamente.

Por otra parte, la idea de una cultura de paz tampoco cala en la sociedad, pues, aunque sirve para dar nombre al plan, ni siquiera se está haciendo una pedagogía de ella.

Otra crítica que recurrentemente que se hace a la propuesta es que resulta simplista y adanista, es decir, que no toma en cuenta la experiencia de un proceso que dura más de cuarenta años. Los críticos sostienen que la propuesta, a la postre y pese a su enfático nombre, en la práctica únicamente pretende un proceso de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil, desatendiendo realmente la resolución de los problemas estructurales que subyacen en el conflicto[117].

En este marco de violencia, la Paz Total aborda cambios drásticos de un modo igualmente rotundo. No obstante, las transformaciones y cambios de modelo institucional que el proceso prevé para su desarrollo, sostienen los críticos, inducen debilidades en el sistema en un momento de gran estrés, como consecuencia del incremento de la violencia.

Así, se quiere cambiar la estructura, dependencia y carácter de la Policía o sustituir el servicio militar por un servicio social para la paz. Además, tales propuestas se encuentran definidas en términos muy ambiguos y requieren de la construcción de un aparataje institucional concreto que acompañe a las grandes transformaciones que solo se enuncian sin hacer previsión alguna. Hay, debe añadirse para el caso, una falta de la necesaria previsión en materia de coordinación institucional, que se suma a la imprecisión del plan.

[117] VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. *Op. cit.*

Y esto cuando hay regiones que experimentan unos altos índices de violencia y el aparataje cuya transformación se pretende acometer sirve a su limitación, lo que supone asumir riesgos de todo punto innecesarios.

Es un riesgo difícilmente asumible pretender cambiar las instituciones, las normas y la lógica del conflicto, junto con la cultura desde la que este se acomete, de un modo simultáneo y no secuencial, esto es, en la mecánica de prueba-error-ajuste. Y ello mientras se resuelven los problemas estructurales del país.

Implicaciones globales y regionales

Referir que la problemática planteada en Colombia interesa a escala global. El orden jurídico de un país se sustancia, en primer término, en el cumplimiento de su Constitución y de los tratados internacionales suscritos. Un perdón excepcional para criminales ordinarios graves podría considerarse que atenta contra estos. No cabe que los Estados puedan hacer caso omiso de los múltiples compromisos adquiridos a nivel internacional en la lucha contra el crimen organizado —ya sea a nivel ONU (como la Convención de Palermo), latinoamericano, bilateral o multilateral— favoreciendo una indebida impunidad y omitiendo la justicia y reparación que se debe a las víctimas.

El precedente a escala internacional que podría crear la impunidad de delitos tan graves es muy relevante y se han de considerar sus derivadas. El apoyo de la comunidad internacional al plan, por su legitimación, resulta imperativo en estas condiciones.

En el ámbito propiamente regional, el fin de la Guerra Fría relegó las cuestiones de ideología a un segundo plano, lo que, a su vez, redujo la intromisión norteamericana en la vida política de los países latinoamericanos, que era la 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 ha fortalecido el desarrollo institucional.

El avance en la implantación de una democracia real y efectiva también ha supuesto la deslegitimación de la lucha armada como forma de acceso al poder cuando tal cosa puede hacerse a través de procesos electorales, y además la guerrilla se encontraba en una situación militar comprometida. Ambos factores favorecieron simultáneamente los Acuerdos de Paz de 2016.

En este marco, la labor diplomática desarrollada por el presidente Santos supo alinear intereses contradictorios y hasta contrapuestos para hacer posible su plan de paz y permitir su sostenimiento. El acercamiento a Cuba de la segunda Administración Obama convirtió Colombia en un país puente con Venezuela, generando de paso una convergencia de fuerzas sobre la que se construyó el Acuerdo de Paz de 2016. Este no hubiera sido posible sin el compromiso y apoyo de los países limítrofes en tanto que afectados por el conflicto.

Y es que un proceso de la envergadura del aludido requiere de su consolidación y apuntalamiento. Son garantes ahora del proceso de Paz Total, y herederos del de 2016: Brasil, Cuba, Chile, México, Noruega y Venezuela. Y son países de acompañamiento, apoyo y cooperación Alemania: EE. UU., España, Suecia y Suiza. Unos y otros se distinguen por el nivel de compromiso adquirido. La UE también se comprometió con el proceso de paz de 2016 utilizando el Fondo para la Paz al objeto de su financiación, pero hasta julio de 2023 no se había pronunciado en tal sentido sobre la Paz Total aunque la apoye. La financiación hace más reales los compromisos.

En fin, si un símil nos da idea del fenómeno de la delincuencia organizada en todas sus formas es el de un gran globo relleno de agua al que, cuando se le aprieta un extremo, se le genera una protuberancia en el contrario. Cualquier solución implica, por tanto, un diagnóstico y tratamiento como mínimo a escala regional. Y como en la gran mayoría de los supuestos la delincuencia afecta a una pluralidad de planos, esta obliga por la misma lógica a adoptar soluciones integrales, casi siempre muy complejas.

El resultado en el caso que nos ocupa ha sido la difusión del tráfico de drogas a los países colindantes. Por ejemplo, la destrucción de plantaciones en Colombia hizo proliferar el cultivo en Bolivia y Perú. Pero también la violencia generada desde 2006 por la «guerra contra las drogas» llevó a su aumento en América Central, principalmente en Guatemala, Honduras y El Salvador. Este fenómeno, conocido como «efecto cucaracha»[118], se reprodujo en el entorno colombiano.

Igualmente, algunos cárteles mexicanos han ampliado el marco de su actividad desde Estados Unidos hasta Colombia. En este sentido, algunos autores apuntan a que los colombianos han cedido a los mexicanos el liderazgo empresarial del negocio de las

[118] RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. *Op. cit.,* p. 72.

drogas. Y los cárteles colombianos hicieron lo mismo y subieron hacia el norte. En Brasil tenemos el caso del Primeiro Comando da Capital, probablemente la organización criminal más grande de Iberoamérica: tiene gran poder en Paraguay y Bolivia; está presente en Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela, e incluso parece haber desplazado su actividad a Europa[119].

El crecimiento de la producción de cocaína, unido a la atomización de los cárteles colombianos, ha provocado una pérdida de poder de estos, ya sea frente a los mexicanos, que se han asentado en la costa colombiana del Pacífico, o a los venezolanos.

Ciertamente, la presencia del crimen organizado azteca no es nueva. Esta no solo se ha traducido en la compra de cocaína, campos de cultivo y laboratorios, sino en la financiación de grupos armados. Su penetración la ha provocado el caos reinante en el mercado colombiano, que hacía imposible a los mexicanos garantizar los envíos en la cantidad, calidad y tiempo requeridos por la demanda, con lo que se generaban ineficiencias. En cualquier caso, las estructuras criminales mexicanas han perdido su confianza en la capacidad de transporte de sus socios locales y han preferido organizar su propia infraestructura para garantizar un suministro fiable a Estados Unidos[120].

De forma parecida, los grupos colombianos que controlan la producción de cocaína en algunas regiones próximas a Venezuela operan solamente como proveedores de las redes ya asentadas en aquel país, que son las que se ocupan del mercado. De este modo, el narco colombiano ha visto cómo sus actividades se reducían a las fronteras nacionales y a la condición de proveedor de redes de distribución ubicadas en los países del entorno[121].

Estos grupos operan, con la oposición del Estado, en un complejo ecosistema criminal donde existen rivalidades o alianzas (temporales) con grupos delictivos extrarregionales, como la 'Ndrangheta o las tríadas chinas[122]. Estamos ante organizaciones muy resilientes e implantadas territorialmente que han superado con éxito el estrés de la captura de sus líderes y que utilizan sus importantes capacidades operativas para el

[119] SCHULMEISTER, Gaston H. *Op. cit.*
[120] ORTIZ MARINA, Román. *Op. cit.*
[121] *Idem.*
[122] HERNÁNDEZ, Anabel. *Op. cit.*

desarrollo de actividades muy diferentes en todo el mundo desde sus cuasi santuarios regionales. Además, estas se relacionan con otros grupos criminales y terroristas.

El crimen organizado ha provocado también la «narcotización»[123] de las relaciones con Occidente, al introducirse el problema en las agendas de seguridad y afectar o condicionar tales relaciones. Por ejemplo, ha repercutido significativamente sobre la política de concesión de ayudas al desarrollo. De esta manera, se está generando una suerte de «geopolítica del narcotráfico», con la clasificación de los países según su actitud frente al delito. Es más, se está modulando o condicionando su independencia, al supeditar fácticamente la concesión de ayudas a la actitud y sensibilidad.

Y, en sentido contrario, la política exterior de los países de la zona, haciendo uso del narcotráfico, se transforma en un instrumento del Estado para asegurar o ganar asimetría frente a los actores que lo desafían internamente, tanto militar como políticamente[124].

De igual manera, la presión militar —primero del Plan Colombia y, sobre todo, del Plan Patriota— desplazó la guerrilla hacia las periferias y las fronteras, esto es, hacia Venezuela, Perú y Ecuador. Y fueron recurrentes las quejas de los países vecinos sobre la estrategia de erradicación química de cultivos, ya que consideraban que afectaba a la salud de sus ciudadanos. La operación Fénix, que provocó la muerte del líder guerrillero Raúl Reyes en 2008, conformó un hito en este sentido. Su desarrollo supuso el bombardeo y la penetración en territorio ecuatoriano.

Gran parte de las fronteras del oriente y del sur de Colombia son fronteras difusas y poco definidas por las que circulan casi libremente flujos de todo tipo. Este carácter difuso de la frontera afecta, además, al ejercicio de la soberanía y a las operaciones sobre el terreno[125]. De hecho, la firma de los Acuerdos de Paz de 2016 se debe a la priorización de las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador, sus vecinos más afectados por el desbordamiento transfronterizo del conflicto.

A ello se suma la crisis política y social de Venezuela. Esto ha convertido a Colombia en una base de operaciones para los grupos criminales —no pocos de ellos se han trasladado al país—, en un receptor de flujos ilícitos y en un trampolín del que salen los

[123] RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. *Op. cit.,* p. 72.
[124] PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*
[125] BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*

envíos de drogas a los mercados[126]. Es más, Latinoamérica se encuentra fracturada en términos geopolíticos por la denominada falla de Barnett que afecta a los países andinos y los incluye en un mismo espacio.

No debe olvidarse que la oferta viene de Centro y Sudamérica, pero la demanda y los mercados se encuentran en Estados Unidos. Y el dinero manda. Desde Estados Unidos, a un tiempo, se demandan droga y represión del tráfico.

Centrar la lucha contra las drogas en la oferta externa, y no en la demanda interna, es primar la aproximación securitaria y cortoplacista sobre la referida a la salud pública. Esto supone, además, ignorar la naturaleza «interméstica» del problema y trasladar a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano y no propio[127]. En este sentido, cabe recordar que ya los presidentes Misael Pastrana (1970-1974) y Alfonso López Michelsen (1974-1978) exigieron la corresponsabilidad de los países consumidores en materia antidrogas, así como el diálogo multilateral[128].

Tal cosa genera un dilema en clave nacional, esto es, para la opinión pública norteamericana, pues las políticas que mejor acepta son aquellas que pasan por situar los problemas al otro lado de la frontera y afirmar simultáneamente la soberanía nacional como forma de no atender a la carga y la responsabilidad de su concreción. Por el contrario, las políticas de respuesta, para ser eficaces, deben ser integrales, estar orientadas al largo plazo, y no admiten criterios de frontera. Es previsible que esta tendencia se incremente los próximos años por la pura lógica de la globalización.

El creer que la demanda se puede eliminar a partir de la prohibición y represión de la oferta desconoce criterios básicos de la economía, pero además incorpora relevantes peajes políticos, pues atenta contra los derechos fundamentales de las poblaciones a las que afecta el problema sin ofrecer siquiera resultados tangibles o mejoras. La lógica de la guerra incorpora adicionalmente el riesgo de favorecer el control social al establecer los mecanismos precisos para ello.

[126] ORTIZ MARINA , Román. *Op. cit.*
[127] 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, octubre de 2020.
[128] PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. *Op. cit.*

El 60 % de la coca del mercado norteamericano, en algún momento, ha llegado a ser producida por las FARC. No obstante, en línea con lo expuesto, un examen más detallado de la «narcodiplomacia» norteamericana enseña que, a veces, la guerra contra la droga ha servido para justificar otras políticas no directamente relacionadas con ella.

Es más, esta visión integral o regional de la multifacética problemática colombiana está también en la política regional del país, que ha achicado el espacio en el que se movía la guerrilla. De hecho, el proceso de paz de 2016 fue posible por el cambio geoestratégico que se produjo en el entorno regional[129].

Shlomo Ben Ami va más lejos y apunta a que la salida al problema colombiano requiere que el país afronte un Plan Marshall de dimensiones históricas para elevar sus infraestructuras internacionales al nivel que requieren. Estas, además, son la clave para la integración nacional, la productividad y la expansión de la presencia del Estado en la vasta geografía colombiana. Donde hay Estado, no hay guerrilla ni hay bandas criminales; donde hay guerrillas y bandas criminales, no hay desarrollo ni prosperidad[130].

Además, Colombia puede actuar como un exportador de violencia a su entorno, una violencia relacionada o no con el narcotráfico. Narcos, guerrilleros, Fuerzas Armadas están curtidos en ella. Piénsese que, más allá de sus razones y ligazones, los asesinatos del presidente de Haití y de un candidato a la presidencia de Ecuador fueron ejecutados por colombianos.

Iberoamérica constituye una prioridad para la política exterior de España por los lazos humanos, históricos, sociales, culturales, políticos, económicos y lingüísticos existentes. Y Colombia es un país relevante de esta comunidad. Por eso no se entendería que nuestro país, que además es miembro de la UE, un actor relevante del proceso de paz, permaneciera al margen de él y no lo apoyase, de juzgarlo viable, o no se esforzase para que lo fuera.

En cuanto a las relaciones con España, Colombia es uno de sus seis socios estratégicos en Iberoamérica. En 2008 se firmó el Plan de Asociación Estratégica, renovado en 2015 con una Declaración Conjunta de Actualización[131].

[129] BEN AMI, Shlomo. *Op. cit.*
[130] *Idem.*
[131] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. «Colombia. Ficha país». 2022. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/colombia_ficha%20pais.pdf

La balanza comercial bilateral ha sido tradicionalmente favorable a Colombia. En 2021, España se situó como decimoquinto país de destino de las exportaciones colombianas y como noveno proveedor. Las exportaciones españolas a Colombia, de enero a agosto de 2022, fueron de 982,25 millones de euros y las importaciones de 998,88 millones de euros, lo que arroja un saldo comercial favorable a Colombia, fundamentalmente por el aumento de demanda española en productos energéticos. La inversión bruta de España en Colombia es de 26.592 millones de euros, lo que la convierte en el segundo inversor extranjero en el país; la inversión bruta colombiana en España supone unos 5462,9 millones de euros. Los principales sectores de inversión española son las infraestructuras, las tecnologías de la información y la comunicación y los servicios a empresas. Las principales empresas españolas en Colombia son Telefónica/Movistar, BBVA, Banco Santander, Grupo Prisa, Repsol, Indra o Acciona[132].

La Cooperación Española con Colombia se concreta en el Marco de Asociación País Colombia-España (MAP), el actual programa cubre el plazo 2020-2024. Colombia es el país de América Latina y el Caribe que recibe mayor volumen de ayuda al desarrollo española[133].

La problemática del narcotráfico colombiano afecta directamente a España, que cuenta con una situación geoestratégica privilegiada y comparte idioma. Esto facilita los contactos, el entendimiento y, con ello, la penetración, que hace de nuestro país una de las principales puertas de entrada de los narcóticos a Europa. Por ello, junto a Italia, España es la nación donde las redes colombianas han tejido alianzas. Estas se extienden por su territorio, donde disponen hasta de una distribución propia.

Esto hace que operar en España tenga un beneficio hasta tres veces superior por kilo de coca al obtenido con la venta a los intermediarios mexicanos para su reventa en el mercado norteamericano. Y es que las redes establecidas ofrecen la ventaja añadida de que la cocaína no se mezcla con otras sustancias («no se corta»), como sucede cuando se incorpora a los flujos del corredor centroamericano. En el supuesto que nos ocupa, este proceso se hace una vez que la droga se encuentra en territorio europeo, en un punto más cercano a su distribución final, lo que incrementa el margen de beneficio neto.

[132] *Idem.*
[133] *Idem.*

El resultado es que España, Italia y el Reino Unido suman el 73 % de los pacientes que inician un tratamiento relacionado con la cocaína en Europa.

Un informe de la ONUDC de 2018[134] examina la situación del comercio de drogas entre Colombia y España. En el periodo comprendido entre 2010 y 2015, hubo 2619 incautaciones de droga procedente de Colombia. El 80 % de las aprensiones fueron de cocaína (hasta 85 toneladas) y el 17 % de marihuana (42 toneladas).

La mayor parte de la coca iba hacia Venezuela (52 %), seguida a gran distancia por España (18 %). México (11 %), EE. UU. (8 %) y Puerto Rico (4 %) son los otros principales destinos. Venezuela aparece como el destino final de la cocaína que sale de Colombia en el 37 % de las incautaciones y España en el 36 %. En el caso de la marihuana, el 99,9 % iba a Venezuela.

A sensu contrario, las aprensiones de droga con destino a España más frecuentes en el mismo periodo fueron de cocaína y marihuana, que concentraron el 60 % (114 toneladas) y el 35 % (1014 toneladas) del total. Los países de origen de la cocaína en estos casos fueron Venezuela (22 %, 25 toneladas), Colombia (14 %, 16 toneladas), Ghana (13 %, 15 toneladas), Ecuador (12 %, 14 toneladas) y República Dominicana (6 %, 7 toneladas) [135].

La droga, además de ser un problema de salud pública, introduce el crimen en la sociedad y debilita y ahueca con la corrupción las estructuras del Estado, generando flujos ilícitos y normalizando el recurso a la violencia. La droga, los grupos criminales, necesitan, recordémoslo, parasitizar las estructuras del Estado para prevalecer.

Cabe referir también el relevante compromiso con el conflicto colombiano de la UE, que creó en 2016 el Fondo Europeo para la Paz, un mecanismo de ayuda económica para la implementación de las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Paz y que ahora se pretende extender a la Paz Total.

El Fondo Europeo para la Paz está integrado por la propia UE, veintiuno de sus Estados miembros, el Reino Unido y Chile y supone una inversión total de más de 130 millones de euros. Este mecanismo busca contribuir de forma eficaz y coordinada a las

[134] RENGEL, Carmen. «Así son las redes de narcotráfico entre Colombia y España», *The Huffington Post.* 28 de julio de 2018. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/entry/asi-son-las-redes-de-narcotrafico-entre-colombia-y-espana_es_5c8a80f4e4b0f489d2b37d1a.html

[135] *Idem.*

necesidades en materia de consolidación de la paz y desarrollo económico y social de los territorios más afectados por el conflicto armado, canalizando las aportaciones de sus donantes[136].

Así, este fondo hace especial énfasis en el desarrollo rural; el apoyo a programas de reforma de la Administración pública; la descentralización y participación ciudadana; la contribución a la reincorporación a la vida civil de exintegrantes de las FARC-EP; la promoción de la equidad de género; la sostenibilidad ambiental de los territorios y el refuerzo de la resiliencia en grupos de población en condiciones más vulnerables (jóvenes y comunidades indígenas y afrodescendientes, fundamentalmente)[137].

Conclusiones

Colombia es un país sólido, rico y diverso aunque está dotado de una geografía difícil, cuyas singularidades pocas veces son ponderadas adecuadamente para la comprensión de sus dinámicas.

Históricamente, la agenda política del país se ha construido sobre los intereses de un reducido número de departamentos. Esto ha propiciado un desarrollo no homogéneo y que existan áreas relativamente aisladas de las que el Estado se encuentra en cierta medida ausente. Y ello en el contexto de una gran inequidad social.

Lo expuesto ha desembocado en contradicciones entre centro y periferia y entre el campo y la ciudad, que se suman a las de clase y etnia. Por ello, un plan estratégico de infraestructuras ayudaría, sin duda, a la consolidación nacional y trasladaría la presencia del Estado a todo el territorio del país, un aspecto clave para la resolución del conflicto o, mejor aún y por su diversidad, de los conflictos.

La violencia ha sido un recurso ordinario en la historia de Colombia y se ha normalizado hasta el extremo de alcanzar los niveles propios de un conflicto. Por dicho motivo, paradójicamente, esta no sirve para remitir mensajes políticos en Iberoamérica: no impacta ni epata. Y el fin de la Guerra Fría acabó con la base ideológica de unas

[136] UNIÓN EUROPEA, FONDO EUROPEO PARA LA PAZ - COLOMBIA y GOBIERNO DE COLOMBIA. «Sobre el Fondo Europeo para la Paz en Colombia». Disponible en: https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/sobre-el-fondo/

[137] *Idem.*

guerrillas que desde entonces iniciaron una deriva militar y acabaron por mancharse con el narcotráfico y perder toda legitimidad. Como resultado, no existe una ideología que sirva hoy para dar una mínima pátina de legitimidad a la violencia en el país.

Su riqueza, la cultura de violencia, la vulnerabilidad de las fronteras, la corrupción, la debilidad en las instituciones del Estado, el desencanto y la impunidad explican el crecimiento del crimen organizado en el país. Por ello, resulta obligado acometer la vertiente social y de desarrollo del problema, que se encuentra en su raíz. El estancamiento militar, esto es, la incapacidad del Estado para obtener una victoria definitiva hace necesario encontrar un punto de equilibrio.

Los Acuerdos de Paz de 2016, fruto de un proceso previo iniciado en los ochenta, y el retorno de estos grupos a la vida política dejaron clara la falta de legitimidad de los hasta entonces principales actores militares opositores, las FARC. Esta falta de legitimidad quedó plasmada en las elecciones de 2022, en las que obtuvieron un 0,19 % de los votos (peor aún que en 2018, cuando alcanzaron un 0,36 %), resultados bien distintos de los obtenidos por el partido Unión Patriótica, que surgió de las FARC como consecuencia de los Acuerdos de la Uribe.

Al hacer visibles los apoyos reales con los que contaban las FARC, los Acuerdos de Paz sirvieron, de facto, para deslegitimar la violencia y poner de manifiesto la escasa representatividad de estos actores militares ilegítimos, lo que no quita que existan problemas estructurales que contribuyan a su existencia y se deban abordar.

Paradójicamente, una vez más, la solución de un conflicto contra el Estado pasa por más Estado, y no únicamente por una mayor presencia de la fuerza pública. Se da cumplimiento nuevamente a la admonición de Tilly: «La guerra hace al Estado y el Estado hace la guerra»[138].

El poder político real no es fuerza, sino ante todo capacidad de creación. Su carencia, durante el periodo de transición para la paz, explica el incremento de la violencia, que alcanza niveles propios de una pandemia y en algunas regiones, como la costa pacífica, aún más.

[138] TILLY, Charles. *The formation of national states in Western. Europe.* Princenton, Nueva Jersey, 1975, p. 42.
BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «La estrategia de seguridad y defensa», *Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI* (monografía n.º 67 del CESEDEN). Diciembre de 2003, p. 49.

La violencia, lejos de desaparecer, se ha transformado y ha reacomodado sus objetivos. Esto ha provocado que los cultivos ilícitos se hayan incrementado, la minería ilegal se haya expandido, el tráfico de madera se haya consolidado y la extorsión sea cada vez más frecuente. La razón es que los vacíos de poder que trajo la paz se han rellenado con nuevos actores, cuando no con los mismos con otro traje distinto. No en vano, la oferta a la que responde se justifica en unos mercados muy consolidados y que han permanecido inamovibles. A quienes ya estaban en el crimen, aunque sea por razones ideológicas, no les cuesta seguir en él.

De hecho, actualmente en el país se están desarrollando, cuando menos, seis conflictos armados, cuyos teatros más dinámicos se sitúan en los departamentos de Antioquia, Arauca, Chocó, Cauca y Norte de Santander. Y tienen como partes contendientes a grupos armados organizados tan diversos en fines y métodos como el ELN, las disidencias de las FARC o la Segunda Marquetalia —una resurgencia—, y a grupos criminales organizados como el Clan del Golfo, la Oficina, los Pachenca, los Caparros, los Rastrojos o los Pelusos[139].

Tras siete años, los seis puntos en que se sustancia el Acuerdo de Paz distan de haberse desarrollado según las previsiones. La coyuntura económica vivida por el país desde 2016 tampoco ha sido favorable para la implementación del plan. No obstante, el programa del presidente Gustavo Petro se sitúa en la misma línea, y hasta se concibe como continuación y profundización de dicho acuerdo.

Con su plan, Petro está tratando de resolver simultáneamente dos problemas conexos pero diferenciados: un problema de violencia y otro de falta de desarrollo. Abordarlos así implica todo un ejercicio de gestión política, pues se plantea una sucesión de infinitos equilibrios que una democracia perfecta difícilmente puede gestionar, ya que obligan a complejos arabescos ante una confluencia de fuerzas variables de proveniencia muy diversa.

Mezclar las agendas de desarrollo y paz resulta extremadamente complejo, pues pertenecen a planos y tiempos diferentes: lo inmediato, lo que prime, debe ser la paz, pero sin olvidar lo segundo, el desarrollo, que evita que la situación anómala se perpetúe.

[139] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Op. cit.*

Y se requieren tanto logros económicos como profundizar en la democracia. Las pruebas tangibles y mediatas son imprescindibles cuando se buscan metas que parecen lejanas.

Así visto, el proceso de paz contribuye a dar una salida a los problemas fruto de la falta de desarrollo y también a evitar una deriva social aún más violenta. No se trata tanto de terminar con la violencia como de acotarla y reducirla mientras se trata de transforman los factores estructurales a los que responde.

Además, la naturaleza diversa y dispersa del conflicto precisa de agendas regionales concretas, con interlocutores y actores válidos, y que estas casen a nivel nacional. El enfoque territorial es la clave del proceso. La paz, a la postre, se hace en la práctica, desde lo local, lo cual no implica que se pueda renunciar a una visión congruente y de conjunto.

En lo que al narcotráfico se refiere, el caso de México y su guerra contra este ilumina un camino que es mejor no transitar, en la medida en que puede comportar la criminalización de un sector social. Va contra la esencia del Estado hacer la guerra a una parte de su sociedad.

Así, se precisa encontrar una salida para el crimen organizado y las economías ilegales sobre las que este se sustenta, que asolan regiones enteras del país, pero también permiten la vida al sector social más desfavorecido. Es más, ahondando en las contradicciones, tanto el fenómeno en sí mismo como la lucha contra él merman la independencia política y económica de los Estados que deben afrontarlos.

Tal cosa pasa, por un lado, porque la sociedad colombiana exprese su conformidad con la hoja de ruta, con el resarcimiento de las víctimas y con una justicia adecuada para ellas; y, por el otro, por el respaldo de la comunidad internacional, pues no se puede tolerar la impunidad para delitos graves a gran escala como el narcotráfico. Ni tampoco para quienes lo dirigen, que se convierten en actores de la negociación pese a su carácter ilegítimo. Pero paz y justicia no son la misma cosa, y a veces comportan un cierto grado de contradicción. Y, a *sensu contrario,* sentar precedentes no es bueno.

Un proyecto como el de Paz Total es, de por sí, bastante complejo. De hecho, estamos ante un reto de dimensiones colosales, que por ello incorpora notorias contradicciones institucionales y jurídicas. Y tal cosa requiere una fortaleza institucional profunda y

consenso social para abordar las transformaciones de la arquitectura vigente, que se acometen cuando en el país existen elevados y aun crecientes niveles de violencia.

La formulación del necesario plan está aún muy cruda en sus términos actuales y el presidente Petro se está viendo muy cuestionado en su labor. Estamos ante un proyecto inacabado de una política pública con unos objetivos sumamente ambiciosos.

Para empezar, falta una conexión entre la agenda de paz y las políticas de seguridad. Falta también definir con precisión sus alcances y límites prácticos, proporcionando claridad estratégica a quienes han de implementar el plan a nivel operativo. Y una norma que habilite específicamente la negociación con grupos rebeldes y criminales. Además, la educación para la paz, un proceso pedagógico muy adecuado, precisa de tiempo, de generaciones. Y no se ha acometido más allá del discurso público.

A ello se suma que el Ejecutivo no ha proyectado el debido rigor político, no solo en términos de declaraciones, sino también en las decisiones que ha tomado con vistas a la puesta en práctica de su apuesta política, cuando los cometidos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado demandan rigor y un respaldo indubitado para actuar en regiones donde la violencia está muy presente.

También hace falta dotar al proyecto de Paz Total de un andamiaje jurídico sólido y apropiado, bien recuperando proyectos —con una nueva Ley de Sometimiento a la Justicia—, bien prolongando otras normas del pasado. Pero siempre desde el consenso de la sociedad colombiana y de los agentes sociales, de modo que se disponga de herramientas jurídicas legitimadas por su concurrencia para una negociación sin inconsistencias en capítulos tan fundamentales.

En este contexto, la figura del presidente Petro ha experimentado un notorio desgaste y ha perdido buena parte del crédito que, con su elección, le otorgó la opinión pública. Y ello tanto como consecuencia de los escándalos familiares y de corrupción como por las referidas inconsistencias de su gestión. Este crédito es la base sobre la que se asienta su proyecto político.

La clave para que la Paz Total prospere finalmente pasa, además de por el consenso de la sociedad, por el reconocimiento y apoyo tanto de la Unión Europea como de Estados Unidos. Esto supondría simultáneamente una prueba de su viabilidad —que aumentaría su crédito— y la financiación imprescindible para su puesta en práctica. Y es que la

financiación es la base invisible de la política, y más aún, como nos recuerda Keynes, de cualquier proyecto de verdadera paz.

En cualquier caso y con su dificultad y problemática, este proyecto se encuentra en línea con los anteriores y en la dirección a seguir.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

9 772530 125003 32023